



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto:

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE- MISURE DI SICUREZZA SOCIALE - ACCESSO
--

Ud.23/01/2024 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso iscritto al n. 27216/2021 R.G. proposto da:

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, elettivamente domiciliato in ROMA VIA F. CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI ANDREA (MNZNDR64T26I804V) che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati MANICA MONICA (MNCMNC64T47H612W), BERNARDI GIACOMO (BRNGCM65B16L378K), come da procura speciale in atti.

-ricorrente-

contro

T. D. B. , ASGI ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI IMMIGRAZIONE, elettivamente domiciliati in ROVERETO PIAZZA PODESTA', 10, presso lo studio dell'avvocato GUARINI GIOVANNI (GRNGNN79A23G9160) che li rappresenta e difende unitamente



all'avvocato GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S), ^{Numero sezionale 248/2024} come da ^{Numero di raccolta generale 9059/2024}
procura speciale in atti. ^{Data pubblicazione 05/04/2024}

-controricorrenti-

nonché contro

COMUNE TRENTO

-intimato-

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO di TRENTO n. 56/2021 depositata il 23/06/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/01/2024 dal Consigliere LAURA TRICOMI.

RILEVATO CHE:

1.1.- Con delibera della Giunta della Provincia Autonoma di Trento n. 1299 del 30 agosto 2019, in forza della legge provinciale di Trento n. 15 del 7 novembre 2005 e del suo regolamento di esecuzione approvato con decreto del presidente della provincia (d.p.p.) di Trento 12 dicembre 2011, n. 17-75/Leg, venne aperto il periodo di presentazione — dinanzi ai rispettivi Comuni della Provincia Autonoma — delle domande di alloggio a canone sostenibile e delle domande del contributo integrativo in favore di nuclei familiari in locazione sul libero mercato dal 16 settembre 2019 al 13 dicembre 2019.

I requisiti richiesti a tal fine erano la cittadinanza italiana o comunitaria (se emigrati trentini, era necessaria iscrizione all'AIRE da almeno 3 anni); oppure, in caso di cittadino extracomunitario, il possesso di un regolare permesso o diritto di soggiorno per familiari di cittadino Ue e, in caso di permesso di breve periodo, in costanza di lavoro o iscrizione nelle liste di collocamento, la residenza in Italia da almeno dieci anni.

L'odierno controricorrente T. D. B. — cittadino
nato il , iscritto all'anagrafe comunale di



Trento dal 19 agosto 2016 e titolare dal 22 maggio 2018 di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato previo accertamento non solo dei requisiti economici di cui all'art. 9 TU immigrazione (reddito pari all'assegno sociale e titolarità di alloggio idoneo), ma anche del requisito del pregresso regolare soggiorno sul territorio nazionale da almeno cinque anni, anch'esso previsto dal citato art. 9 — chiese l'ammissione nella graduatoria per l'assegnazione di alloggio pubblico, avendo lo stesso tutti i requisiti richiesti dalla legge, ad eccezione di quello relativo alla iscrizione anagrafica da almeno dieci anni, previsto dalla legge provinciale n.15/2005.

Il Comune di Trento, con provvedimento finale del 29 ottobre 2019, notificato al ricorrente il 6 novembre 2019, dichiarò inammissibile la domanda per la mancanza del requisito di cui all'art. 5, comma 2-*bis*, della legge provinciale n.15/2005, come modificato dall'art. 38 della legge provinciale n.5 del 6 agosto 2019.

A seguito di ciò, T.D.B. agì in giudizio unitamente ad ASGI, con ricorso ex art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, contestando: il primo, la illegittimità della sua singola esclusione dai due benefici in questione; la seconda, la "discriminazione collettiva" consistente nella esclusione dai medesimi due benefici di tutti gli stranieri (e per conseguenza anche di tutti gli italiani) privi del requisito di residenza decennale in Italia, anche se titolari del permesso di lungo periodo. La Provincia Autonoma di Trento ha resistito.

1.2.- Con ordinanza n.138 in data 29 settembre 2020, il Tribunale di Trento, in contraddittorio anche con il Comune di Trento, disattese le eccezioni preliminari dei convenuti di difetto di giurisdizione, di incompetenza e di difetto di legittimazione attiva di ASGI—Associazione studi giuridici sull'immigrazione e, in accoglimento della domanda di quest'ultima e di T.D.B. disapplicò gli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge provinciale n. 15/2005, in quanto adottata in violazione del principio della parità di



trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali ex

art. 11 comma 1, lett. f) e lett. d) della direttiva 2003/109/CE, nella parte in cui subordina l'ammissibilità della domanda di assegnazione di alloggio a canone sostenibile al requisito della residenza decennale nel territorio nazionale, e ordinò: 1) al Comune di Trento, di inserire T. D. B. e i richiedenti in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ex art. 9, comma 1, del d.lgs. 286/1998, nella graduatoria per l'accesso a un alloggio a canone sostenibile per l'anno 2019 e, alla Provincia Autonoma, di riaprire — in favore dei titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ex art. 9, comma 1, del d.lgs. 286/1998 — i termini di presentazione delle domande relative agli alloggi pubblici a canone sostenibile non ancora assegnati, relativamente all'anno 2019; 2) ad entrambi, di dare adeguata informazione della intervenuta modifica dei requisiti di partecipazione al bando 2019, mediante pubblicazione dell'ordinanza nei siti istituzionali per tre mesi, con richiamo nelle rispettive *home page*, e di adottare, ai sensi dell'art. 28 d.lgs. 150/2011, un piano di rimozione idoneo ad evitare il reiterarsi della discriminazione, comprensivo della modifica delle disposizioni di legge provinciale e dei provvedimenti attuativi con i quali è stato previsto il requisito ritenuto illegittimo, condannando al pagamento, il Comune di Trento a favore di T. D. B. ed entrambi a favore di ASGI, della somma di € 50,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento, con decorrenza dal sessantunesimo giorno successivo alla data della sua pronuncia.

1.3.- Con sentenza pubblicata il 23.06.2021, la Corte di appello di Trento ha respinto il gravame principale proposto dalla Provincia Autonoma di Trento per conseguire l'integrale riforma della decisione di primo grado e ha accolto il gravame incidentale proposto da T. D. B. e da ASGI, al fine di far rilevare una omissione materiale contenuta nel dispositivo di primo grado e ha disposto, ai sensi dell'art.287



c.p.c., l'integrazione della anzidetta ordinanza nella parte in cui ai punti 10-13 non menzionava il bando per il contributo integrativo all'affitto di cui alla legge provinciale n.15/2005, nonostante l'accoglimento della domanda, ampiamente motivato sul punto.

In tal modo, la Corte di appello ha confermato la prima decisione e ha chiarito che la soppressione del requisito decennale deve riferirsi anche al contributo affitti e deve riferirsi anche ai cittadini italiani per effetto "automatico" del divieto di assicurare trattamenti più favorevoli ai cittadini stranieri rispetto agli italiani.

1.4.- Con d.p.p. della Provincia Autonoma di Trento del 29 settembre 2021, n.18-52/Leg., è stato modificato il regolamento di esecuzione, approvato con d.p.p. 12 dicembre 2011, n. 17-75/Leg., in conformità alla intervenuta decisione, introducendo, all'art.1, il comma 1-bis che stabilisce «1-bis. In relazione all'obbligo di disapplicazione disposto con sentenza della corte di appello di Trento n. 56 di data 9 giugno 2021, i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, previsti dall'articolo 3, comma 2-bis, e dall'articolo 5, comma 2-bis, della legge provinciale, non sono considerati tra quelli richiesti dagli articoli 2, comma 1, 5, comma 2, 6, comma 1, 29, commi 1 e 3, 33, comma 5-bis, 35, commi 1 e 3, 37, comma 1, 38 bis, comma 3, e 40, comma 1.».

1.5.- La Provincia Autonoma di Trento ha proposto ricorso per cassazione con tre mezzi, seguito da memoria. T. D. B. e ASGI hanno replicato con controricorso, corroborato da memoria.

È stata disposta la trattazione camerale. Il Comune di Trento è rimasto intimato.

CONSIDERATO CHE:

2.1.- Con il primo motivo si deduce la violazione o falsa applicazione art. 111 Cost. c. 6, art. 132 cpc e art. 118 disp. att. cpc per omessa motivazione; motivazione contraddittoria e illogica, motivazione apparente in relazione all'art. 117 comma 1 e comma 5 Cost. nell'ambito delle materie di competenza riconosciute alla



Provincia autonoma di Trento dall'art. 8 n. 10) e n. 25) dello Statuto di autonomia (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione (D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; D.P.R. 28 marzo 1975, n. 469). Omessa valutazione della giurisprudenza e dei principi di diritto in materia di recepimento delle direttive comunitarie.

La controversia concerne gli artt. 3, comma 2-*bis*, e 5, comma 2-*bis*, della legge provinciale n.15/2005 che il giudice di primo grado ha disapplicato sull'asserito contrasto con l'art.11, comma 1, lett. d) e f) della direttiva 25/11/2003, n.2003/109/CE "Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo", con statuizione confermata dalla Corte di appello.

La Provincia, come già sostenuto in primo e secondo grado, deduce che la direttiva n.2003/109/CE in questione era stata già recepita in Italia con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n.3, e che, quindi, l'applicabilità diretta dell'art.11, comma 2, della Direttiva non era possibile perché la norma non era sufficientemente precisa e "incondizionata" come aveva ritenuto il Tribunale perché «lo Stato membro interessato aveva il potere di limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo ... ha eletto dimora e risiede abitualmente nel suo territorio», lasciando dunque libertà allo Stato membro di disciplinare in senso limitativo il requisito in questione.

Sulla scorta di ciò assume che, ove sia ravvisato il contrasto tra la norma interna (nel caso di specie le disposizioni anzidette della legge provinciale) e la direttiva già recepita nell'ordinamento interno, la prima non può essere *sic et simpliciter* disapplicata, ma sarebbe necessario adire la Corte Costituzionale e/o disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Si duole che la Corte di appello abbia respinto la censura in maniera apparente e contraddittoria.



2.2.- Con il secondo motivo si deduce la violazione di legge per motivazione illogica, incongrua, contraddittoria (art. 111, sesto comma, Cost., art. 132 c.p.c. e art. 118 disp. att. c.p.c.), in ordine all'asserito esercizio da parte della Provincia, in ragione della competenza per materia attribuitale, della facoltà di cui all'art.11, comma 2, della Direttiva, in via legislativa e sostitutiva rispetto allo Stato italiano.

La Provincia deduce di non avere mai inteso, né dichiarato di avere introdotte le norme contestate "in via legislativa e sostitutiva allo Stato italiano" per esercitare la deroga consentita dall'art.11, par.2, della Direttiva, ma di avere chiarito che l'introduzione in norma provinciale per tutti i richiedenti (cittadini UE e stranieri) del requisito di residenza decennale sul territorio nazionale, per accedere alla locazione a canone sociale di alloggi pubblici e al contributo integrativo del canone di locazione, si è resa necessaria al fine di coordinare tali istituti con l'introduzione del reddito di cittadinanza previsto dal decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Ne deduce la ricorrente che, se la previsione normativa provinciale non costituisce una deroga, non può dirsi che sia espressione del potere di deroga, come affermato dalla Corte territoriale e censura la sentenza per motivazione contraddittoria e illogica.

2.3.- Con il terzo motivo si denuncia la violazione dell'art. 117, commi primo e quinto, Cost.; omesso esame della censurata violazione dell'art. 101, comma secondo, Costituzione, del principio di separazione dei poteri, violazione art. 113 c.p.c., dell'art. 288 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, della legge n. 234/2012.

A parere della ricorrente, la decisione - con cui la Corte di appello ha confermato la disapplicazione disposta dal Tribunale delle norme interne provinciali per contrasto con l'art.11 della Direttiva - è viziata perché qualora si ravvisi il contrasto tra una disposizione nazionale



ed una norma europea sprovvista di efficacia diretta, il giudice adito nazionale, in mancanza del potere di disapplicazione, può adire incidentalmente la Corte costituzionale, sollevando una questione di costituzionalità per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; rimarca che la Direttiva in questione è stata recepita dallo Stato italiano con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n.3, e che la circostanza che lo Stato italiano non abbia esercitato la deroga consentita al par. 2 dell'art.11 della Direttiva non rileva, mentre ciò che rileva è che la direttiva sia stata recepita, divenendo tale fonte norma interposta dal parametro costituzionale dell'art.117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

3.1.- Il primo motivo sarebbe fondato nei termini di seguito precisati, ove il suo accoglimento non inducesse a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale sulla scorta di numerosi dubbi indotti dalle norme in esame, norme che è opportuno richiamare.

3.2.- La normativa rilevante, nel caso in esame, è costituita dagli artt. 5 comma 2-*bis* e 3 comma 2-*bis* della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 15/2005, introdotti dall'art. 38 della legge provinciale 6 agosto 2019, n.5.

La Legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15, disciplina la "politica provinciale della casa" e fissa all'art. 5, comma 2, i requisiti di accesso agli alloggi pubblici.

Il citato comma 2 indica come requisito la cittadinanza italiana o di paese UE; con deliberazione di Giunta Provinciale (DGP) n. 1276 del 15 giugno 2007 è stato confermato il diritto anche per i cittadini stranieri (già previsto dalla Legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13, art.10) i quali accedono agli alloggi pubblici sulla base di graduatorie separate. Le norme di attuazione sono contenute nel Regolamento di cui al Decreto del presidente della Provincia 12.12.11 n. 17/75 Leg.



Quanto agli ulteriori requisiti di ammissione, rilevano — ai fini del presente giudizio — i seguenti:

- Il requisito reddituale, che consente di concorrere per gli alloggi pubblici solo ai nuclei familiari che si trovano in situazioni di grave bisogno, tale da non consentire in alcun modo l'accesso al libero mercato degli alloggi.

- Il requisito della "residenza anagrafica in un Comune della Provincia di Trento da almeno 3 anni" (tale requisito è ribadito per gli stranieri dalla citata DGP n.1276/07, ma è previsto dalla LP per la generalità dei richiedenti).

Il sistema di sostegno per l'accesso alla casa prevede poi una seconda misura consistente in un contributo economico introdotto dalla deliberazione della DGP n. 3998 del 29 marzo 1993 e poi, via via, confermato negli anni successivi fino alla citata Legge provinciale n. 15/05 e al regolamento di esecuzione del 2011: trattasi di un importo in percentuale sul canone pagato, erogato sulla base di requisiti predeterminati.

L'art. 31-ter della citata DGP n.3998/93, modificato da ultimo con DGP n.1619 del 12 luglio 2002, rubricato "soggetti beneficiari" (del contributo integrativo del canone di locazione) prevede che la domanda di integrazione ai canoni di locazione è presentata congiuntamente alla domanda di edilizia abitativa pubblica e che: i) accedono ai benefici indicati i richiedenti inseriti nelle graduatorie di edilizia abitativa pubblica; ii) l'agevolazione integrativa del canone di locazione non è concessa agli assegnatari definitivi o temporanei di un alloggio di edilizia abitativa pubblica.

In pratica accade che i soggetti ammessi nella graduatoria per l'assegnazione dell'alloggio, ma non risultati effettivi assegnatari per limitata disponibilità degli alloggi, fruiscono del contributo economico integrativo.

Questa disciplina è stata modificata dall'art. 38 della legge provinciale n.5/2019, che ha reso più stringenti e circoscritti i



requisiti di accesso alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi e per il contributo integrativo dell'affitto ed è questa la normativa della cui applicazione si discute nel presente giudizio.

Segnatamente, l'art. 38 della legge provinciale n.5/2019 ha introdotto:

- il comma 2-*bis* all'art.5 della legge provinciale n.15/05 che recita: *«Per l'accesso agli alloggi di cui al comma 1 sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del dl n. 4/2019».*

- il comma 2-*bis* all'art.3 della legge provinciale n.15/05 che recita: *«Per l'accesso al contributo integrativo sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art.2, comma 1, lettera a) DL 4/19 convertito con modificazione dalla L. 26/19».*

L'art.2, comma 1, lett a) DL 28.1. 2019, n. 4 ("Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"), richiamato nel testo dei due commi in esame, prevede che i beneficiari del reddito di cittadinanza debbano essere:

«1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

3.3.- La tutela antidiscriminatoria è stata applicata con riferimento all'introduzione, quale requisito per accedere alle misure di sicurezza sociali di cui sopra, per tutti i richiedenti, del requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni.

La Corte di appello ha ravvisato la discriminazione e ha ritenuto



di disapplicare la normativa provinciale per contrasto con la direttiva n.2003/109/CE.

4.1. Ritiene il Collegio che, nel caso in esame, l'istituto della disapplicazione della norma provinciale non possa essere utilizzato e tale conclusione non pare contrastare con la recente decisione della Corte Costituzionale n.67/2022, richiamata dai controricorrenti per sostenere la legittimità della disapplicazione operata dei giudizi di merito con la decisione impugnata.

4.2.- La Corte costituzionale, nel ribadire il principio del primato del diritto dell'Unione ha, invero, affermato (par. 12 e ss.) che deve riconoscersi effetto diretto alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano, rimarcando che: *«Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo -rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich).»* L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente e si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto.».



La Corte costituzionale, tuttavia, ha anche affermato che la disciplina delle prestazioni sociali (in quel caso, l'assegno per il nucleo familiare) non è l'oggetto delle citate direttive, richiamando proprio l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

E, infatti, la Corte di Giustizia, nella causa C-303/19, par. 20-23 ha puntualizzato *«...che il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro regimi di sicurezza sociale. In mancanza di armonizzazione a livello di Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo per il quale sono concesse. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, gli Stati membri devono conformarsi al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punto 40).*

L'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva impone loro di far beneficiare i soggiornanti di lungo periodo dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali ai sensi della legislazione nazionale.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, di detta direttiva, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento, per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali, ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui viene chiesta la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel loro territorio.

Pertanto, la direttiva 2003/109 prevede un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire, da interpretare invece restrittivamente. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., in tal



senso, sentenze del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87, nonché del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punto 29).»

4.3.- Orbene, tali circostanze non ricorrono, nel caso in esame, perché le norme in rilievo — che riguardano l'organizzazione del regime di sicurezza sociale e le prestazioni sociali concernenti l'ottenimento di un alloggio e il sostegno al canone locatizio — sono di fonte provinciale (a statuto speciale) e non statale e non differenziano formalmente il trattamento del cittadino di un Paese terzo rispetto a quello riservato al cittadino italiano, di tal che l'opzione della disapplicazione non appare convincente; inoltre, esse conseguono al recepimento di un'altra normativa statale (cd. reddito di cittadinanza) non attinta da alcuna valutazione di incompatibilità con la legislazione eurounitaria o di illegittimità costituzionale, di guisa che ciò impone di compiere un percorso interpretativo ove sia chiara la finalità delle diverse norme, lo specifico ambito applicativo e la loro compatibilità e, all'esito dell'accertamento così compiuto, la verifica della idoneità o meno delle menzionate norme a ledere il diritto alla parità di trattamento riconosciuto al cittadino straniero dalla direttiva in esame.

4.4.- Nel caso in esame, pertanto, non poteva procedersi alla disapplicazione.

5.1.- Tale conclusione, tuttavia, non consente, allo stato, l'accoglimento del ricorso.

5.2.- Questo Collegio dubita che il disposto della legge 7 novembre 2005, n. 15, della Provincia Autonoma di Trento, art.5, comma 2-bis, e art.3, comma 2-bis, — la cui rilevanza deriva dalla diretta conseguenza che avrebbe, sull'esito del presente giudizio, il riconoscimento di un requisito temporale di residenza meno gravoso per accedere al diritto a essere ammesso alle graduatorie per l'ottenimento di un alloggio e per il sostegno al canone locatizio —, sia coerente con gli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, della



Costituzione, perché in contrasto con essi.

5.3.- Va osservato, ai fine della rilevanza della questione, che solo la pronuncia della Corte costituzionale può garantire — ove ritenga fondata la questione di costituzionalità — l'effetto demolitivo *erga omnes* (effetto per conseguire il quale ha agito in giudizio ASGI) —, e la possibilità per il controricorrente individuale di poter accedere alle graduatorie di cui si discute.

5.4.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, va considerato che la serietà e la non pretestuosità della questione è desumibile dal fatto che altre disposizioni, sostanzialmente sovrapponibili alle norme in esame, adottate da altre Regioni, sono state già scrutinate dalla Corte costituzionale che le ha ritenute illegittime.

Nonostante le plurime pronunce in tal senso, è tuttavia da escludere che sia esperibile una interpretazione conforme a Costituzione, proprio perché si tratta di disposizioni diverse da quelle in questa sede contestate.

Invero, l'interpretazione letterale delle norme in esame, proprio in ragione della loro formulazione, effettuata mediante il recepimento *per relationem* della clausola di prolungata residenzialità prevista dalla normativa statale (decreto-legge n.4/2019, convertito con modificazione dalla legge n.26/2019), che concerne misure di sicurezza sociale (cd. reddito di cittadinanza) volte a soddisfare ben altra tipologia di tutela sociale, non consente di andare oltre l'interpretazione letterale seguendo un percorso di interpretazione costituzionalmente orientata e conforme alla Costituzione.

6.1.- Il Collegio dubita della conformità delle norme in esame all'art. 3 Cost. perché, se è pur vero che la previsione del requisito di residenza decennale non fa distinzione tra stranieri e cittadini italiani, presentandosi ineccepibile sul piano formale, è altrettanto vero che non tiene conto della realtà concreta in cui vive il Paese.



Non c'è dubbio che una rilevantissima percentuale, se non la maggioranza, dei richiedenti un alloggio popolare sia formata da soggetti recentemente immigrati, costretti a chiedere aiuto allo Stato per trovare un'abitazione in quanto privi (di o con scarsi) contatti e mezzi economici, insufficienti a sostenere il costo di un affitto sul mercato libero.

Inoltre, buona parte degli immigrati, a causa della loro situazione precaria, si spostano frequentemente all'interno della zona UE.

Per contro, la maggior parte dei richiedenti cittadini italiani sono soggetti che, dopo avere goduto per anni di un lavoro e di un'abitazione, si sono trovati in situazione di seria necessità a causa della crisi economica, onde essi cercano di ottenere un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto e si sono da tempo radicati.

Alla luce di ciò, risulta evidente che il requisito della residenza decennale crea una «discriminazione indiretta» in quanto introduce un ingiustificato squilibrio tra le *chances* degli stranieri che intendono stabilirsi sul territorio nazionale e quelle dei cittadini italiani, che ivi già risiedono.

6.2.- Va aggiunto che l'imposizione di un requisito così gravoso, quale la residenza decennale, risulta privo di ragionevolezza anche ove riferito ai cittadini italiani, perché rischia di porre in posizione discriminata quei soggetti che, in giovane età o per problemi di accesso al lavoro insorti nel corso degli anni, siano stati indotti a modificare il proprio luogo di lavoro all'interno della zona UE proprio per poter accedere a nuove occasioni lavorative e, per tale ragione, siano destinati ad affrontare maggiori oneri per acquisire la disponibilità dell'alloggio, ove rientrati in Italia, tanto più ove sia assente *in loco* una rete familiare di sostegno.

6.3.- Proprio la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 77 del 2023 ha ricordato che «*da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla*



Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «"garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti"» (sentenza n. 168 del 2014). L'edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).»

6.4.- A conferma di ciò la Corte costituzionale, che già aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell' articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 11, comma 13, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008 n. 133, che stabilisce, al fine dell'accesso, da parte degli immigrati,



al contributo al pagamento del canone di locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, il requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale, ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione, trattandosi di durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei (Corte Costituzionale n.166 del 2018), nell'esaminare alcune legislazioni regionali, ha ravvisato l'illegittimità costituzionale di numerose previsioni relative all'introduzione di clausole temporali di residenza.

Segnatamente, la Corte costituzionale ha:

- dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, co. 1, lett. b), della legge regionale della Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, co. 1, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (Corte costituzionale n. 44 del 2020)

- dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge regionale della Liguria n. 10 del 2004, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» perché la disposizione censurata, nel prevedere il requisito di cinque anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, si pone in contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano privi del requisito previsto. La *ratio* del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, mentre la condizione di previa residenza protratta dei suoi



destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione.

Il relativo requisito si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli), ciò che è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale (Corte costituzionale n.77 del 2023)

- dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.20-*quater*, comma 1, lett. a-*bis*), della legge regionale delle Marche n.36 del 2005, nella parte in cui prevede il requisito di cinque anni di residenza consecutivi nell'ambito del territorio regionale per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale popolare (Corte costituzionale n.145 del 2023)

7.1.- Quanto al parametro costituzionale di cui all'art. 117 della Costituzione, primo comma, secondo il quale la potestà legislativa delle Regioni è subordinata al rispetto non solo della Costituzione, ma anche «*dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*», e quinto comma, secondo il quale «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*», il Collegio dubita del fatto che le norme in esame possano contrastarvi, laddove la clausola di lunga residenza appare non in linea con l'art.11, lett. d) ed f) della direttiva 2003/109/CE, che prescrive l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano.



7.2. - In proposito, per le ragioni già esposte sub 4.1. e ss. si ritiene di non poter provvedere alla diretta disapplicazione della disposizione della legge della Provincia Autonoma di Trento.

8.- In conclusione, questa Corte ritiene di dover sottoporre al vaglio della Corte costituzionale perché è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Costituzione:

- dell'art.5 della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n.15 [Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)], nella parte in cui stabilisce al comma 2-*bis* (introdotto della legge della Provincia Autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5, art. 38) che «*Per l'accesso agli alloggi di cui al comma 1 sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del dl n. 4/2019*»;

- e dell'art.3 della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n.15 [Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)], nella parte in cui stabilisce al comma 2-*bis* (introdotto della legge della Provincia Autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5, art. 38) che «*Per l'accesso al contributo integrativo sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art.2, comma 1, lettera a) dl 4/19 convertito con modificazione dalla L. 26/19*»;

nei rispettivi testi, come risultanti dal combinato disposto con l'art.2, comma 1, lett. a), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4, (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, come convertito con legge 28 marzo 2019, n.26) che prevede, nel tenore vigente *ratione temporis*:



«a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente:

1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo;»,

potendosi dubitare che tali requisiti abbiano ampliato in maniera irragionevole e discriminatoria il novero di quelli già richiesti per accedere alle misure di sicurezza sociale concernenti il diritto all'abitazione, ivi previste.

Il presente giudizio, di conseguenza, va sospeso e va ordinato che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, nonché al Presidente della Giunta provinciale di Trento e al Presidente del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Trento.

Va disposta, a cura della Cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Va disposto che in caso di diffusione della presente ordinanza siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti in essa menzionati, a norma del d.lgs. n. 196 del 2003, art. 52.

P.Q.M.

- La Corte, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.5, comma 2-bis,



della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n.15, e dell'art.3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n.15, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., come chiarita nei sensi di cui in motivazione, e rimette gli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio e mandando alla Cancelleria per gli adempimenti di legge;

- Dispone che in caso di diffusione della presente ordinanza siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti in essa menzionati, a norma del d.lgs. n. 196 del 2003, art. 52.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile, il 23 gennaio 2024.

Il Presidente
Francesco Antonio Genovese

