CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1/2026** (ECLI:IT:COST:2026:1)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PATRONI GRIFFI**
Udienza Pubblica del **05/11/2025**; Decisione del **05/11/2025**
Deposito del **08/01/2026**; Pubblicazione in G. U. **14/01/2026**
Norme impugnate: Art. 10 della legge della Regione Toscana 02/01/2019, n. 2, nella parte in cui richiama l'All. B, lett. c-1), alla medesima legge regionale.
Massime: **47194 47195**
Atti decisi: **ord. 91/2025**

SENTENZA N. 1

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», nella parte in cui richiama l'Allegato B, lettera *c*-1), alla medesima legge regionale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione quarta civile, nel procedimento vertente tra

l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS, l'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Comune di Arezzo e la Regione Toscana, con ordinanza del 26 ottobre 2024, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana, dell'ASGI APS e dell'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Alberto Guariso per ASGI APS, l'avvocata Silvia Ventura per l'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione quarta civile, con ordinanza del 26 ottobre 2024, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», nella parte in cui richiama l'Allegato B, lettera *c*-1), alla medesima legge regionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione: i) all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; ii) all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE; iii) all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

La normativa censurata prevede, in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), l'attribuzione, ai fini della graduatoria, di punti 1; 2; 3; 3,5 o 4, a seconda che la presenza sul territorio sia, rispettivamente, di almeno tre, cinque, dieci, quindici o venti anni.

1.1.− Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, ex art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), su ricorso dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS e dell'associazione l'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni (l'Altro diritto), nei confronti del Comune di Arezzo e della Regione Toscana.

Le associazioni ricorrenti, per quanto qui rileva, chiedono che si accerti il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Arezzo, il quale nel bando ERP del 2022

ha previsto una clausola relativa all'assegnazione del punteggio basata sulle condizioni di «storicità di presenza», e che si ordini al medesimo Comune di modificare detto bando, di modificare le graduatorie adottate sulla base dello stesso (riformulandole senza considerare la clausola asseritamente discriminatoria), nonché di riaprire i termini per la presentazione delle domande.

1.1.1.− Il giudice *a quo* rappresenta che ASGI e l'Altro diritto hanno rilevato che la citata clausola contenuta nel bando ERP 2022 è identica a quella prevista dalla normativa regionale censurata, la cui vigente formulazione è stata adottata con la legge della Regione Toscana 21 settembre 2021, n. 35 (Requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di alloggi ERP. Condizioni per l'attribuzione dei punteggi. Modifiche agli allegati A e B L.R. 2/2019), intervenuta a seguito delle sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020 di questa Corte. La «valorizzazione» della residenza pregressa prevista dalla legge regionale – e conseguentemente dal bando ERP 2022 – non sarebbe però conforme alla giurisprudenza costituzionale.

Secondo le associazioni ricorrenti, infatti, «i criteri di attribuzione del punteggio basati su condizioni di durata della presenza (residenza o prestazione di attività lavorativa) rivestirebbero una rilevanza eccessiva rispetto agli altri criteri», rispondenti invece alla *ratio* della normativa in materia di ERP, diretta a garantire il diritto all'abitazione di chi si trovi in stato di bisogno.

1.2.− Dato conto che le ricorrenti contestano al Comune di Arezzo anche una ulteriore condotta discriminatoria, altra però dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate e in relazione alla quale, per ragioni di economia di giudizio, ritiene di pronunciarsi all'esito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* riferisce che l'ente locale convenuto ha preliminarmente richiesto si dichiari l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, per carenza di interesse e per difetto di legittimazione attiva di ASGI e l'Altro diritto: eccezioni che, tuttavia, esso giudice ritiene essere non fondate.

Alla luce di quanto disposto dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 e della giurisprudenza di legittimità, sarebbe pacifica, infatti, la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di controversia in materia di discriminazione, a nulla rilevando che questa sia attuata con un provvedimento della pubblica amministrazione.

Neppure potrebbe dubitarsi dell'interesse a ricorrere delle due associazioni, le quali – secondo quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e dall'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori) – agiscono in giudizio «per la generalità dei soggetti illegittimamente pregiudicati» dalla condotta del Comune di Arezzo, della quale chiedono si accerti la natura discriminatoria. L'accoglimento del ricorso, d'altro canto, comporterebbe la rimozione dei punteggi attribuiti sulla base della mera residenza storica e l'obbligo, in capo all'amministrazione, di procedere alla revisione delle graduatorie.

Quanto, infine, alla legittimazione attiva, la consolidata giurisprudenza di legittimità ha già affermato che le organizzazioni iscritte all'elenco ex art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 possono agire anche avverso condotte ritenute discriminatorie per nazionalità (e non soltanto per etnia).

1.3.− Ciò premesso, il Tribunale di Firenze riconosce che «la controversia in esame ha ad oggetto un ambito materiale che rientra nella sfera di competenza che il TFUE attribuisce

all'Unione», ma al contempo che l'applicabilità della norma interna per contrasto con il diritto dell'Unione europea sarebbe condizionata solo quando quest'ultimo sia dotato di effetto diretto o sia direttamente applicabile.

Ampiamente richiamati, a tale ultimo riguardo, i princìpi affermati dalla Corte di giustizia – anche specificamente in ordine alla direttiva 2003/109/CE – il giudice rimettente osserva che, anche ove la normativa UE consentisse la non applicazione della norma regionale, deve considerarsi quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 15 del 2024, la quale avrebbe «consentito il cumulo dei due strumenti della disapplicazione della legge con la rimessione alla Corte di una questione di legittimità costituzionale sulla medesima legge, nell'ottica di garantire un piano di rimozione delle discriminazioni effettivo e *pro futuro* (art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150/2011), comprensivo della rimozione dell'atto normativo in contrasto con le norme eurounitarie e tuttavia conseguente alla dichiarazione di incostituzionalità». Di qui, pertanto, l'ammissibilità delle questioni, anche in ragione di quanto già detto circa l'interesse a ricorrere di ASGI e de l'Altro diritto e le conseguenze nel giudizio *a quo* di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale.

1.4.− Esclusa la possibilità di interpretare le disposizioni censurate in senso conforme a Costituzione, il Tribunale di Firenze le ritiene di dubbia legittimità costituzionale, innanzitutto, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 10 della legge regionale censurata, nella parte in cui richiama l'Allegato B, lettera *c*-1), attribuirebbe particolare rilievo alla residenza pregressa, la quale però non è di per sé collegata alla funzione del servizio di ERP, volto ad «assicurare il soddisfacimento del bisogno primario ad una abitazione». Richiamando la giurisprudenza di questa Corte al riguardo, il giudice *a quo* rileva che, se una certa stabilità sul territorio è coerente con l'erogazione del servizio sociale erogato dal Comune, il radicamento territoriale «non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno» (sentenza n. 44 del 2020), sicché le norme che lo considerino tra gli elementi da valutare ai fini della graduatoria devono essere «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

In questa prospettiva, il Tribunale di Firenze ritiene che le disposizioni censurate debbano essere valutate «all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio» (sentenza n. 9 del 2021). Ebbene, la legge reg. Toscana n. 2 del 2019 attribuisce un massimo di sei punti alle "condizioni economiche, sociali e familiari", un massimo di quattro punti alle condizioni oggettive riferibili alla gravità del disagio abitativo e un massimo di quattro punti per la storicità della presenza: dal che si trarrebbe «l'evidente "sopravvalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio». Compiendo alcuni esempi, il giudice *a quo* arriva alla conclusione che l'assetto normativo censurato sopravvaluta la storicità della residenza rispetto all'attualità dello stato di bisogno, con ciò ponendosi in contrasto con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 9 del 2021, ove si è rilevato che la prospettiva di stabilità «se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti».

1.4.1.− Le disposizioni sottoposte al vaglio di questa Corte sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle diverse disposizioni del diritto dell'Unione

europea già sopra richiamate.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, infatti, avrebbe già rilevato che normative quali quella censurata, che svantaggiano cittadini di uno Stato membro solo per avere esercitato la propria libertà di circolazione e soggiorno, possono trovare giustificazione solo ove la restrizione sia «basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (è citata la sentenza CGUE, 21 luglio 2011, causa C-503/09, Stewart).

Nel caso di specie, le disposizioni censurate, innanzitutto, non perseguirebbero uno scopo legittimo. Se, infatti, la normativa regionale intende garantire il diritto all'abitazione di chi versa in stato di bisogno, allora «non si comprende come tale scopo possa essere raggiunto attraverso l'elevata valorizzazione della residenza pregressa, criterio che come detto non offre alcuna prognosi sulla stanzialità futura del soggetto che può farla valere, e con la postergazione automatica nella graduatoria per l'assegnazione di alloggi di persone che possono far valere fattori di bisogno soggettivo rilevanti a vantaggio di chi tali fattori non li possegga».

Il Tribunale di Firenze osserva, poi, che, anche ove si ritenesse legittimo lo scopo «di attribuire un beneficio soltanto a coloro che possano manifestare una prognosi di radicamento futuro nel territorio», le disposizioni censurate si rivelerebbero sproporzionate «sia nella misura (attribuzione di un punteggio equivalente o superiore a diverse condizioni che esprimono condizioni di bisogno soggettivo o di disagio abitativo), sia perché è ben possibile considerare misure alternative e più proporzionate per raggiungere lo stesso obiettivo che si prefigge il legislatore attribuendo rilevanza all'anzianità di graduatoria, oppure utilizzando il criterio della residenzialità storica come criterio di preferenza residuale, a parità dei bisogni soggettivi ed oggettivi evidenziati dai richiedenti».

D'altra parte, questa Corte avrebbe già riscontrato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da parte di normativa che annoverava la residenza pregressa quale requisito per l'accesso all'ERP (si cita la sentenza n. 168 del 2014). Pur consapevole che in tale decisione veniva in considerazione un limite all'accesso e non un criterio di attribuzione di punteggio, il giudice rimettente ritiene le relative argomentazioni valevoli anche per l'odierno scrutinio, in quanto le disposizioni oggi censurate, che sopravvalutano la «residenza prolungata, che agisce [come] fattore discriminatorio per chi non può farla valere, rivelandosi presupposto necessario per concorrere a parità di mezzi all'ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza a parità di bisogni evidenziati)», del pari determinano un'irragionevole diseguaglianza sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

2.− La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato il 13 giugno 2025, chiedendo che le odierne questioni di legittimità costituzionale siano ritenute inammissibili o non fondate.

2.1.− La difesa regionale osserva, innanzitutto, che la giurisprudenza di questa Corte richiamata dal rimettente ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali», mentre le disposizioni regionali censurate considerano la residenza o la prestazione di attività lavorativa continuativa «unicamente un criterio valutativo ai fini della formazione della graduatoria»: ciò che escluderebbe possano ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost., alla luce di quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 145 del 2023, n. 199 del 2022 e n. 44 del 2020.

Considerare la residenza non quale criterio escludente, ma premiale, consentirebbe di «soddisfare in modo complessivamente equo le opposte spinte che si manifestano in questo

tipo di legislazioni», volte per un verso a tutelare le esigenze abitative e per un altro ad assicurare efficienza amministrativa, utilizzando al meglio risorse pubbliche limitate.

La legge regionale censurata, a seguito delle modifiche apportate nel 2021, contempla un «sistema molto complesso, articolato e bilanciato», entro il quale sono considerati tutti gli aspetti in cui si esprime il bisogno abitativo e ove le condizioni di storicità di presenza sono considerate gradualmente, a seconda degli anni di residenza o di prestazione dell'attività lavorativa. La difesa regionale rileva, in particolare, come il punteggio massimo attribuibile alle condizioni sociali, economiche e familiari e quello attribuibile alla presenza continuativa nella graduatoria per l'assegnazione degli alloggi sono pari a 6 punti e, dunque, in grado di prevalere su quello massimo attribuibile sulla base della permanenza storica, pari a 4 punti.

2.2.− Secondo la Regione Toscana, analoghe ragioni dovrebbero portare a ritenere non fondate anche le questioni di legittimità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Non vi sarebbe, infatti, alcun contrasto con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, in quanto non v'è alcuna sopravvalutazione della residenza prolungata.

Per quanto concerne, poi, la violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della relativa questione, perché le disposizioni censurate non prevedono alcun trattamento differenziato e, dunque, la direttiva non avrebbe «rilevanza nel caso in esame». Nel merito, ad ogni modo, andrebbe esclusa ogni violazione, in quanto è la medesima direttiva a richiedere un radicamento sul territorio nazionale del soggiornante di lungo periodo.

Inammissibile o non fondata sarebbe, infine, anche la questione per violazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/CE. Il giudice rimettente, infatti, non avrebbe motivato in ordine al presunto contrasto delle disposizioni censurate con tale parametro. Nel merito, comunque sia, i dubbi sarebbero non fondati, poiché le disposizioni censurate non prevedono alcun trattamento diverso per i cittadini di Paesi terzi che lavorano in Italia, tanto più che sarebbe la stessa direttiva a dare rilievo alle esigenze di stabilità della presenza, consentendo la limitazione all'accesso alle procedure di ottenimento di un alloggio.

3.− Con atti di identico tenore, depositati il 16 e il 17 giugno 2025, si sono costituite in giudizio anche ASGI e l'Altro diritto, chiedendo sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

3.1.− Le associazioni rilevano che tali disposizioni sono state introdotte con la legge reg. Toscana n. 35 del 2021 la quale, se per un verso ha inteso conformare la legge reg. Toscana n. 2 del 2019 alla sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, per l'altro, proprio con le disposizioni oggetto di scrutinio, ha reintrodotto la medesima logica e la medesima finalità del requisito di residenza quinquennale, precedentemente previsto dalla legislazione regionale.

3.2.− Ciò premesso, le associazioni ritengono erronea l'ordinanza di rimessione laddove esclude che le direttive UE richiamate dal giudice *a quo* abbiano efficacia diretta, poiché, al contrario, non potrebbe dubitarsi circa la loro «auto-esecutività». Tale non corretta qualificazione, ad ogni modo, non potrebbe inficiare la rilevanza delle questioni, in quanto è lo stesso Tribunale di Firenze a porre in luce come l'incidente di costituzionalità sarebbe necessitato in considerazione della affermazioni compiute da questa Corte nella sentenza n. 15 del 2024: è alla luce del «percorso logico-giuridico» di quella decisione, e non della presunta assenza di efficacia diretta, che, pertanto, le parti richiedono sia valutata la rilevanza delle questioni sollevate.

Le associazioni sottolineano, poi, come le disposizioni censurate debbano essere vagliate anche in raffronto all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE e all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE,

richiamate in motivazione ma non anche in dispositivo, ove il giudice *a quo* evoca soltanto la direttiva 2003/109/CE. Considerare il tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione sarebbe particolarmente importante alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, 29 luglio 2024, cause C-184/22, IK e C-185/22, CM, che avrebbe chiarito «il rapporto tra facoltà di deroga e cause di giustificazione delle discriminazioni indirette» e, conseguentemente, ristretto «notevolmente il "margine di manovra" del legislatore nazionale».

3.3.− Nel merito, ASGI e l'Altro diritto ritengono che il tema posto dalle disposizioni censurate – la residenza storica quale criterio premiale, affrontato da questa Corte nella sola sentenza n. 9 del 2021 – sia contiguo e omogeneo rispetto a quello della residenza quale barriera all'accesso, più volte invece oggetto di decisioni costituzionali. I princìpi affermati sarebbero, infatti, gli stessi: a) può essere richiesto un collegamento del richiedente con il territorio, ma «la residenza pregressa costituisce un elemento prognostico "debole" circa la stabilità futura del beneficiario»; b) il criterio preminente per l'attribuzione dei servizi sociali è quello della rilevanza del bisogno. L'applicazione di tali princìpi mostrerebbe l'irragionevolezza delle disposizioni censurate, tanto più che nel caso di specie «viene in rilievo addirittura la mobilità tra Comuni, posto che punteggi per residenzialità storica vengono attribuiti per lungo-residenza nel Comune o nel bacino (solo poco più grande) cui si riferisce il bando».

La difesa delle associazioni osserva, in particolare, che, sulla base delle disposizioni censurate, il soggetto richiedente, che abbia esercitato la propria libertà di circolazione e soggiorno, potrebbe non maturare mai il diritto all'alloggio pubblico, anche se portatore di rilevanti bisogni. Ciò, peraltro, pur potendo il legislatore regionale optare per altre soluzioni, quale tenere conto dell'anzianità in graduatoria, che sarebbe espressiva dell'acuirsi del bisogno (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 147 e n. 67 del 2024 e n. 9 del 2021, nonché la sentenza del Tribunale ordinario di Milano del 20 febbraio 2025, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Padova del 2 gennaio 2025 e l'ordinanza del Tribunale ordinario di Ferrara del 6 luglio 2021).

3.3.1.− Non varrebbe a escludere il vizio di legittimità costituzionale la circostanza che le disposizioni censurate attribuiscono un peso al punteggio relativo alla residenza pregressa inferiore rispetto agli altri elementi presi in considerazione, poiché – in linea con quanto affermato dalla citata sentenza n. 9 del 2021 – ciò che rileva è che il criterio censurato «comporta la possibilità che persone più bisognose siano sopravanzate da persone meno bisognose, per il solo fatto di aver risieduto da più tempo nel medesimo Comune». La residenza in quanto tale, insistono le associazioni, non può avere una rilevanza in quanto tale superiore a una o più condizione di bisogno, come invece accade applicando le disposizioni censurate.

La legge regionale in esame, d'altra parte, già tiene in considerazione l'anzianità di presenza in graduatoria o in altro alloggio ERP – attribuendo 0,5 punti per ogni anno – sicché l'ulteriore punteggio per la residenzialità storica non sarebbe funzionale a considerare il protrarsi dello stato di bisogno, ma sarebbe un «mero premio alla stanzialità in quanto tale totalmente estraneo alla finalità dell'istituto».

3.3.2.− ASGI e l'Altro diritto osservano, poi, che l'accoglimento delle questioni sollevate non precluderebbe al decisore politico di attribuire punteggi più alti per la presenza in graduatoria o di considerare l'anzianità solo ove sussista anche una condizione di bisogno. La caducazione delle disposizioni censurate, insomma, lascerebbe poi al legislatore regionale il compito di dare seguito ai principi affermati.

In via di subordine, e per il caso in cui questa Corte intendesse replicare il modello decisorio adoperato con la sentenza n. 31 del 2025, le parti segnalano le opzioni della citata sentenza del Tribunale di Milano: esclusione della residenza, salvo non sussista anche una condizione di bisogno; il punteggio per la durata della residenza non può sopravanzare la

condizione di bisogno; valorizzazione di periodi di residenza anche minimi.

3.4.− Le parti private ritengono fondate, poi, anche le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la giurisprudenza della CGUE avrebbe già riconosciuto che «i requisiti che avvantaggiano i richiedenti lungo-residenti violano indirettamente gli obblighi di parità di trattamento» (è richiamata, in particolare, la già citata sentenza della Corte di giustizia, cause C-184/22 e C-185/22).

A conforto di questa conclusione, e richiamando diversi rapporti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), le associazioni rilevano che: i) la propensione alla mobilità interna degli stranieri è più del doppio di quella degli italiani; ii) la propensione alla mobilità è più elevata in presenza di condizioni sociali più precarie, sicché criteri di lungo-residenza escludono proprio i più bisognosi; iii) il progressivo incremento di contratti a termine rende più probabile l'esigenza di spostarsi per accedere a nuove opportunità di lavoro, il che peraltro accade con maggiore frequenza per i lavoratori con salari bassi. Del resto, questa Corte nelle sentenze n. 1 del 2025 e n. 147 del 2024 avrebbe già «dato atto del nesso tra povertà e mobilità sicché il punto non richiede ulteriori conferme».

Il tutto, in conclusione, dimostrerebbe la discriminazione indiretta determinata dalle disposizioni censurate, senza che essa possa trovare giustificazione alcuna, secondo quanto già argomentato dal giudice *a quo*.

3.5.− Le due associazioni precisano, infine, che le argomentazioni spese valgono per la valorizzazione tanto della residenza anagrafica quanto della prestazione di attività lavorativa continuativa, che pur sempre attribuisce un maggior punteggio a chi vanta una maggiore presenza storica. Anzi, sotto questo secondo profilo il vizio sarebbe anche più significativo, perché verrebbero svantaggiate le persone più bisognose – i lavoratori con contratti a termine e salari bassi – e sarebbe particolarmente leso «il principio di libera circolazione, che costituisce un elemento di crescita dell'economia nel suo insieme».

4.− In data 13 ottobre 2025, la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale ha insistito per la dichiarazione d'inammissibilità o non fondatezza delle questioni sollevate.

4.1.− Oltre a ribadire argomenti già utilizzati nell'atto di costituzione, la difesa regionale, con riferimento all'assunta violazione dell'art. 3 Cost., osserva che le disposizioni censurate dovrebbero essere lette considerando anche l'art. 14 della legge reg. Toscana n. 2 del 2019. Tale disposizione, infatti, disciplina l'«[u]tilizzo autorizzato degli alloggi», che è una modalità provvisoria di conferimento dell'abitazione a un nucleo familiare non assegnatario che sia in possesso dei requisiti per l'accesso all'ERP, tra i quali è prevista la mera residenza (e non anche la residenza protratta che, come appunto previsto dalle disposizioni censurate, è soltanto un criterio per la formazione delle graduatorie).

4.2.− Per quel che concerne, invece, il presunto contrasto con la normativa UE e, dunque, con l'art. 117, primo comma, Cost., la Regione Toscana rileva che è la stessa lettura complessiva della direttiva 2004/38/CE a consentire di prendere in considerazione la durata e la stabilità del soggiorno, che solo se permanente rende non necessaria, per l'accesso a prestazioni sociali, la disponibilità di risorse sufficienti affinché lo straniero e i suoi familiari non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro. Le disposizioni censurate, pertanto, sarebbero conformi a tale direttiva perché pongono un equo contemperamento tra le esigenze abitative e quelle dell'efficienza amministrativa.

5.− In data 14 ottobre 2025, l'Altro diritto ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'accoglimento delle questioni sollevate.

5.1.− L'associazione contesta, innanzitutto, le conclusioni della Regione Toscana in ordine

alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte avrebbe posto princìpi che depongono per l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. La residenza pregressa, infatti, sarebbe un elemento prognostico debole circa la stabilità futura del beneficiario e, in ogni caso, non potrebbe mai prevalere sulla rilevanza del bisogno.

La normativa regionale, invece, determinerebbe una sopravvalutazione della residenza rispetto allo stato di bisogno, tanto più irragionevole perché è richiesta in un ambito territoriale limitato. La difesa privata osserva, inoltre, che la legge regionale attribuisce un punteggio per l'anzianità di presenza in graduatoria o in altro alloggio ERP, in tal modo dando già rilievo alla stanzialità storica del richiedente, ma correttamente abbinata allo stato di bisogno.

5.2.− Secondo l'Altro diritto sarebbero fallaci anche gli argomenti della difesa regionale in ordine al rispetto della normativa UE. I requisiti richiesti per la concessione di un permesso di lungo soggiorno, infatti, «nulla hanno a che vedere con la finalità sociale ed assistenziale cui invece è pr[e]posto un bando per l'accesso ad alloggi residenziali pubblici».

Il giudice *a quo*, ad ogni modo, avrebbe correttamente richiamato la giurisprudenza della CGUE che ha già affermato che «i requisiti che avvantaggiano i richiedenti lungo-residenti violano indirettamente gli obblighi di parità di trattamento (essendo dei requisiti più facilmente conseguibili dai nativi)».

6.− In data 15 ottobre 2025, anche ASGI ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'accoglimento delle questioni sollevate.

6.1.− L'individuazione dello stato di bisogno, osserva la parte privata, spetta senza dubbio al decisore politico. La Regione Toscana lo ha fatto prevedendo, per un verso, che possano accedere ad alloggi ERP coloro che abbiano un indicatore ISEE inferiore a euro 16.500 e che compiano gli altri requisiti indicati nell'Allegato A; per l'altro, attribuendo un punteggio secondo «una serie molto ampia di indicatori» di cui all'Allegato B.

Ebbene, una volta che il legislatore ha così individuato, nella sua discrezionalità, i fattori di bisogno, è irragionevole che una persona, portatrice di uno o più di quei bisogni, possa essere sopravanzata in graduatoria da altra persona che è residente nell'ambito territoriale da più tempo, ma che non ha alcuno dei bisogni di cui all'Allegato B. La pregressa residenza, infatti, nulla direbbe rispetto al bisogno, che anzi spinge – come questa Corte ha riconosciuto nelle sentenze n. 1 del 2025 e n. 147 del 2024 – a spostarsi continuamente.

Per dimostrare che la presenza storica sia realmente indice di una stabilità futura, occorrerebbe una «prova statistica che le persone, dopo aver ottenuto un alloggio, tendono a stabilizzarsi nel Comune (o nella Regione) in percentuale maggiore se ivi già da lungo tempo residenti». Tuttavia, non solo – osserva ASGI – nessun ente locale ha mai fornito una prova del genere, ma è anzi «assolutamente prevedibile» che un nucleo familiare decida di stabilizzarsi perché ha ottenuto un alloggio, a prescindere dalla previa e protratta residenza in quello stesso luogo.

Tutto ciò non implica che della presenza sul territorio non possa tenersi conto, ma sarebbe costituzionalmente necessario che questa «venga intesa come durata del bisogno». Ciò potrebbe accadere valorizzando la presenza in graduatoria, come ha suggerito questa Corte nelle sentenze n. 147 del 2024 e n. 9 del 2021, o, suggerisce la difesa di ASGI, considerando i fattori di bisogno di cui all'Allegato B «nella loro permanenza nel tempo». D'altra parte, e contestando sul punto la difesa regionale, la parte privata rileva che questa Corte mai ha affermato «né espressamente né implicitamente la legittimità di discipline come quella qui in discussione, che cioè possano determinare il "sorpasso" in graduatoria di chi vanti la sola pregressa residenza».

6.2.− Quanto alla violazione delle direttive UE, le quali «prospettano un obbligo di parità (tra italiani e stranieri) rafforzato rispetto a quello che può derivare dal principio generale di uguaglianza (e dal conseguente controllo di ragionevolezza) di cui all'art. 3 Cost.», ASGI ritiene che le difese della Regione siano «piuttosto oscure» e, comunque sia, non portino alcun argomento che dimostri che la indiretta disparità di trattamento persegua un fine legittimo con mezzi proporzionati e necessari.

Considerato in diritto

7.− Il Tribunale Firenze, sezione quarta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 91 del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera *c*-1, alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale. Tale disposizione prevede, in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando per l'assegnazione di alloggi ERP, l'attribuzione, ai fini della graduatoria, di punti 1; 2; 3; 3,5 o 4, a seconda che la presenza sul territorio sia, rispettivamente, di almeno tre, cinque, dieci, quindici o venti anni.

Il rimettente lamenta che la normativa censurata, sebbene consideri la residenza protratta o la prestazione di attività lavorativa continuativa non come requisito per l'accesso alle graduatorie, bensì come criterio per l'attribuzione di un punteggio, crescente all'aumentare degli anni di stanzialità sul territorio, sia in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost. La norma regionale, infatti, sopravvaluterebbe una condizione – la storicità di presenza sul territorio – che non si correla allo stato di disagio del richiedente, che va valutato con riferimento alle condizioni che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio di edilizia residenziale pubblica tende a porre rimedio, con la discriminatoria conseguenza che richiedenti meno bisognosi, ma presenti sul territorio da più tempo, possono sopravanzare in graduatoria richiedenti maggiormente bisognosi.

Sarebbero violate altresì le richiamate disposizioni del diritto dell'Unione europea (punto 1 del *Ritenuto in fatto*), e dunque l'art. 117, primo comma, Cost., perché il criterio della storicità della presenza risulterebbe sproporzionato e discriminatorio nei confronti dei cittadini dell'UE e dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

8.− In via preliminare, deve rilevarsi che la circostanza per cui il giudice *a quo* dubita della compatibilità della normativa regionale in riferimento tanto all'art. 3 Cost. quanto a diverse norme del diritto dell'Unione europea non inficia l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alle censure concernenti le disposizioni del diritto dell'Unione europea, non può infatti essere dubbia, nel caso di specie, la sussistenza del "tono costituzionale" delle questioni sollevate (sentenze n. 147, n. 93, n. 31 e n. 7 del 2025, n. 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025), dal momento che il giudice rimettente contesta la ragionevolezza della disciplina censurata, sottolineandone la natura discriminatoria.

D'altra parte, il Tribunale di Firenze è chiamato, per un verso, ad accertare la natura discriminatoria o meno della condotta del Comune di Arezzo che ha adottato nel bando ERP 2022 una clausola che, in attuazione delle norme regionali censurate alle quali è conforme, attribuisce un punteggio per la storicità di presenza; per un altro, ove si accerti la natura discriminatoria di tale condotta, a adottare, ai sensi dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011, un piano di rimozione della discriminazione, il quale, pur a fronte di quanto previsto dall'Allegato B, lettera *c*-1), alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019 (cui l'impugnato bando è conforme), imponga al Comune la rimozione della clausola dal bando, la riformulazione delle

graduatorie senza considerare la clausola discriminatoria, nonché di riaprire i termini per la presentazione delle domande. In evenienze del genere, questa Corte ha già riconosciuto che la «dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna […] offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 15 del 2024).

9.− La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

9.1.− La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente rimarcato la centrale considerazione dello stato di bisogno per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Che il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «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), è approdo ermeneutico cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta da tempo e che ha ribadito anche di recente (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

L'ERP risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto tale servizio «è dirett[o] 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)» (sentenze n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).

Nello scrutinare diverse disposizioni regionali che hanno previsto il radicamento territoriale come requisito di accesso all'ERP, questa Corte ha ripetutamente affermato che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini […] – nel territorio regionale» (così la sentenza n. 67 del 2024). Il criterio della prolungata residenza o attività lavorativa, infatti, «muov[e] dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio […] e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua» (sentenza n. 1 del 2025). E, se qualificato come requisito di accesso all'ERP, quel criterio «impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018)» (sentenza n. 147 del 2024).

9.2.− Dalla centralità della considerazione dello stato di bisogno per l'assegnazione di alloggi ERP discende l'illegittimità costituzionale anche di ogni disposizione legislativa che come quella censurata – pur non prevedendo il radicamento territoriale come requisito di

accesso all'ERP – attribuisca alla permanenza sul territorio una «importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno» (sentenza n. 44 del 2020) o, comunque sia, un peso più rilevante «rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti» (sentenza n. 9 del 2021); in altri termini, che consenta, nell'attribuzione del punteggio ai fini della formazione della graduatoria, la prevalenza dei criteri riferiti al radicamento territoriale sugli indici rivelatori dello stato di bisogno.

L'attribuzione *ex lege* di una siffatta prevalenza del criterio di radicamento territoriale sullo stato di bisogno si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. per varie ragioni.

In primo luogo, sotto il profilo della ragionevolezza e della congruità del mezzo rispetto allo scopo della disciplina in materia, in quanto oblitera o rende recessivo lo stato di bisogno rispetto al radicamento territoriale: «[l]'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto alla *ratio* della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione – quella della prolungata residenza nel territorio regionale – del tutto dissociata dal suo stato di bisogno. E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri» (così sentenza n. 67 del 2024).

In secondo luogo, perché viola il principio d'eguaglianza in senso formale (art. 3, primo comma, Cost.), in quanto determina, ai fini della formazione della graduatoria, una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che versino tutte in condizioni di fragilità (sentenza n. 147 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 1 del 2025).

Infine, in quanto si pone in contrasto con il principio d'eguaglianza in senso sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 del 2024 e n. 67 del 2024).

9.3.– Questa Corte non intende negare in assoluto che il criterio del radicamento territoriale possa essere preso in considerazione ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ma, come è stato già affermato, «il protrarsi dell'attesa può opportunamente riflettersi nell'anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva "evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato" (ancora sentenza n. 9 del 2021)» (così sentenza n. 67 del 2024). Un criterio del genere può ragionevolmente fondare una prospettiva di stabilità da valutare in sede di formazione della graduatoria (sentenza n. 44 del 2020), poiché può inferirsi che il richiedente bisognoso ma non assegnatario di alloggio, il quale ciononostante sia rimasto sul territorio, difficilmente eserciterà la propria libertà di circolazione una volta che – finalmente – venga soddisfatto il suo diritto all'abitazione.

In tal senso, del resto, si è orientata la stessa legge regionale censurata, che prevede l'attribuzione di un punteggio progressivo per l'anzianità di permanenza nella graduatoria (Allegato B, lettera *c*-2). E non v'è dubbio che tale permanenza prolungata può costituire indice della persistenza di uno stato di bisogno, in quanto ad esso correlata.

9.4.– In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni svolte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera *c*-1), alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.

Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art.

117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera *c*-1), alla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l' 8 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.