CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **70/2026** (ECLI:IT:COST:2026:70)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PATRONI GRIFFI**
Udienza Pubblica del **10/03/2026**; Decisione del **10/03/2026**
Deposito del **07/05/2026**; Pubblicazione in G. U. **13/05/2026**
Norme impugnate: Art. 29, c. 1°, lett. c), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19/02/2016, n. 1.
Massime: **47456 47457**
Atti decisi: **ord. 202/2025**

SENTENZA N. 70

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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia

Giulia, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. G. e Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Pordenone, con sentenza non definitiva del 26 giugno 2025, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Pordenone e di A. G., nonché l'atto di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Giovanni Martorana per A. G., Luca Heros Mazzeo e Luca De Pauli per l'ATER di Pordenone, nonché Beatrice Croppo per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con sentenza non definitiva del 26 giugno 2025, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), in riferimento all'art. 3 della Costituzione. La disposizione è censurata nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per essere assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, «l'essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti».

1.1.− Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una persona – residente in Italia dal 1990, in Friuli-Venezia Giulia dal marzo 1996 al febbraio 2012 e poi dal luglio 2020 – che ha impugnato, con quattro motivi di ricorso, il provvedimento dell'11 ottobre 2023 con il quale l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Pordenone ha respinto la sua domanda di ottenere un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP), in quanto non residente nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti la data della domanda: requisito, questo, previsto, in attuazione della disposizione censurata, dall'art. 4, comma 2, lettera *a)*, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 ottobre 2016, n. 208, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina delle modalità di gestione degli alloggi di edilizia sovvenzionata gestiti dalle Ater regionali, dei finanziamenti a favore delle Ater stesse a sostegno della costruzione, dell'acquisto e del recupero degli alloggi di edilizia sovvenzionata e del finanziamento del Fondo Sociale di cui agli articoli 16 e 44 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)». Il ricorrente aveva presentato istanza, dopo la pubblicazione della graduatoria ERP e secondo quanto consentito dall'art. 11, comma 2, del medesimo regolamento regionale, per ottenere un alloggio di risulta, in quanto destinatario di uno sfratto per finita locazione. Oltre al provvedimento di diniego, il ricorrente impugna anche i verbali della Commissione per l'accertamento dei requisiti soggettivi previsti dal bando, il verbale con cui è stata approvata la lista dei candidati che hanno presentato domanda di assegnazione di alloggio di risulta, nonché il bando di concorso.

Il giudice *a quo*, dopo aver respinto le eccezioni in rito dell'ATER di Pordenone, ritiene non fondati i primi tre motivi di ricorso e afferma, in relazione al quarto, che la relativa decisione non può prescindere dall'incidente di legittimità costituzionale.

1.2.− Con il quarto motivo di ricorso, il ricorrente prospettava una lettura costituzionalmente orientata della disciplina applicabile, che tenesse conto della sentenza n. 44

del 2020 di questa Corte e che, in definitiva, ritenesse sussistenti i requisiti previsti dalla legge e dal regolamento regionali. Il TAR rimettente, tuttavia, non ritenendo possibile un'interpretazione adeguatrice, in ragione della chiarezza testuale dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ha sollevato le odierne questioni di legittimità costituzionale.

1.2.1.− In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che il provvedimento di diniego si fonda sull'assenza, in capo al ricorrente, del requisito – previsto dalla disposizione censurata e riprodotto dal regolamento regionale di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016 – della residenza nella Regione da almeno cinque anni negli otto anni precedenti la domanda, sicché, «in permanenza della norma stessa, il provvedimento gravato risulterebbe esente dai vizi dedotti».

1.2.2.− In punto di non manifesta infondatezza, il TAR rimettente osserva che la giurisprudenza di questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni analoghe a quella censurata. Citando un ampio stralcio della sentenza n. 147 del 2024, viene rilevato che un requisito quale quello previsto dalla legge regionale oggetto di scrutinio è del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale, che è quella di assicurare il concreto il soddisfacimento del diritto all'abitazione; determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nella medesima condizione di fragilità; tradisce il dovere della Repubblica 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.

2.− Il ricorrente dinanzi al TAR si è costituito in giudizio, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

2.1.− La difesa della parte privata, dopo avere ampiamente ripercorso i fatti, osserva come sia assodato che l'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 sia «l'indefettibile presupposto normativo del Regolamento e del Bando per mezzo dei quali è stata negata al ricorrente la casa ATER», escluso in virtù della mancanza del requisito della pregressa residenza quinquennale.

2.2.− Le ragioni per le quali andrebbero accolte le questioni di legittimità costituzionale sarebbero agevolmente evincibili dalla giurisprudenza di questa Corte, che nell'atto difensivo è lungamente ricordata.

In particolare, la difesa della parte privata osserva che, se l'edilizia residenziale pubblica è volta a consentire a persone in situazioni economiche disagiate di accedere al bene casa a condizioni agevolate, non vi è alcuna ragionevole correlazione tra questa finalità e la pregressa e protratta residenza nel territorio regionale, la quale anzi nega l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente.

3.− Si è altresì costituita in giudizio l'ATER di Pordenone, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità, improcedibilità o non fondatezza delle questioni sollevate, «per le ragioni che saranno esposte con separata memoria nel prosieguo del giudizio».

4.− È, poi, intervenuta in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo sia dichiarata l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.1.− Dato conto dei fatti all'origine della questione, la difesa regionale precisa che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 è stata adottata nell'esercizio delle competenze concorrenti in materia di edilizia popolare (art. 5, numero 18, della legge costituzionale 31

gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia») e di urbanistica (art. 4, numero 12, del medesimo statuto).

Tra le diverse azioni a sostegno delle politiche abitative di cui alla richiamata legge regionale, quella della edilizia sovvenzionata, regolata dall'art. 16, concerne la «realizzazione di interventi da attuarsi a cura delle Ater per la costruzione, l'acquisto e il recupero di alloggi di edilizia sovvenzionata al fine di incrementare il patrimonio immobiliare da destinare all'assegnazione in locazione permanente o a lungo termine». Per tutte le azioni devono essere adottati regolamenti attuativi, ai sensi dell'art. 12, che prevedano, tra gli altri aspetti, i requisiti dei beneficiari, in linea con quelli minimi previsti dalla disposizione censurata.

Per quel che concerne quest'ultima, l'interveniente osserva che, nel suo testo originario, prevedeva la residenza nel territorio regionale «da almeno ventiquattro mesi». Il testo della disposizione censurata è, invece, frutto delle modifiche intervenute con l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», la quale ha tuttavia lasciato la residenza almeno biennale per le misure di sostegno alle locazioni (art. 19, comma 1, primo periodo) e alla morosità incolpevole (art. 20, comma 1). Con l'art. 5, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2024, n. 8 (Misure finanziarie multisettoriali), successiva agli atti dell'amministrazione impugnati nel giudizio *a quo*, «il più favorevole requisito della residenza biennale è stato esteso anche alle azioni di politica abitativa» previste dall'art. 16 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, tra cui sono ricomprese le misure di edilizia sovvenzionata.

Secondo quanto previsto dall'art. 12 della legge reg. Friulia-Venezia Giulia n. 1 del 2016, la disciplina primaria è stata attuata con il regolamento di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016, modificato nel corso degli anni; in ragione, tuttavia, della mancata modifica successivamente all'approvazione della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, «le previsioni regolamentari contenute nell'art. 4 del D.P. Reg. (cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti) devono considerarsi tacitamente abrogate per incompatibilità con la fonte normativa primaria».

4.2.− Tutto ciò premesso, la difesa dell'interveniente rileva, innanzitutto, che il ricorrente nel giudizio *a quo* avrebbe soltanto prospettato una lettura costituzionalmente orientata della disciplina applicabile, affermando di possedere il requisito della residenza quinquennale, ma non avrebbe contestato il requisito stesso della residenza, lamentando l'illegittimità costituzionale delle previsioni regionali legislative e regolamentari.

4.2.1.− Alla luce di questa circostanza, la Regione autonoma ritiene che «la motivazione dell'ordinanza di rimessione non esponga in termini sufficientemente chiari le ragioni della necessità di fare applicazione della disposizione censurata, né quanto alla ricostruzione del *petitum* nel giudizio *a quo*, né quanto alla delibazione sulla impossibilità di definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione della questione».

Il giudice rimettente, infatti, sarebbe caduto in contraddizione, dapprima osservando che il ricorrente ritiene di possedere i requisiti, poi riferendo che contesta la legittimità costituzionale del requisito della residenza quinquennale, invero mai oggetto di censura. Ciò che ridonderebbe in erroneità o contraddittorietà della motivazione sulla rilevanza.

4.2.2.− Il TAR rimettente avrebbe altresì ricostruito in modo insufficiente la concatenazione di atti amministrativi e normativi che disciplinano la fattispecie. In particolare, avrebbe «omesso di considerare se il provvedimento impugnato fosse conforme al bando, se il bando fosse conforme al regolamento vigente *ratione temporis* e se la fonte secondaria fosse a sua volta conforme alla norma primaria parimenti vigente *ratione temporis*». Così facendo, il giudice rimettente avrebbe assunto a parametro di legittimità del provvedimento impugnato la

sola disposizione normativa primaria, con la conseguenza che non si è avveduto «della mancata espressa impugnazione in giudizio delle disposizioni regolamentari presupposte» e non si è interrogato «circa la sussistenza o meno di un potere di disapplicare d'ufficio tali disposizioni secondarie».

La difesa dell'interveniente osserva, a tale riguardo, che «la disapplicazione del regolamento in assenza di domanda di parte è possibile solo qualora la fonte secondaria non sia la fonte della lesione da cui origina l'interesse a ricorrere», nel qual caso, invece, l'azione di annullamento deve essere rivolta anche nei confronti del regolamento, oltre che del provvedimento amministrativo (art. 29 dell'Allegato 1, recante «Codice del processo amministrativo», al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»). Non potendo il giudice amministrativo, conseguentemente, superare i limiti della domanda e pronunciare l'annullamento del regolamento, le questioni sarebbero inammissibili per irrilevanza.

Secondo la difesa regionale, la peculiare natura impugnatoria del giudizio amministrativo renderebbe, ad ogni modo, carente la motivazione in punto di rilevanza. Nel giudizio *a quo*, infatti, la disposizione censurata non sarebbe stata evocata tra i motivi di impugnazione, sicché «il giudizio amministrativo potrà essere definito indipendentemente da quella», in quanto le questioni di legittimità costituzionale possono essere sollevate d'ufficio sempre che esse siano strumentali «alla positiva definizione delle censure concretamente svolte in ricorso» (è citato Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 25 agosto 2009, n. 5058). Verrebbe a mancare, pertanto, «l'esistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale».

4.3.− Le questioni sarebbero inammissibili anche per carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nell'escludere una motivazione *per relationem*, dovendo l'ordinanza di rimessione essere autosufficiente e, quindi, dovendo il giudice *a quo* fare propri i motivi della non manifesta infondatezza. Nel caso di specie, il TAR rimettente, invece, si sarebbe limitato a fare rinvio ad alcuni precedenti di questa Corte.

Il giudice *a quo*, inoltre, si sarebbe limitato a richiamare i princìpi di eguaglianza, ragionevolezza ed eguaglianza sostanziale, «senza nulla motivare sul punto in ordine ai motivi di fondatezza con i parametri costituzionali, che risultano solo formalmente individuati».

4.4.− Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate.

La difesa regionale rileva che con la sentenza n. 222 del 2013 questa Corte avrebbe ritenuto esente da censure di legittimità costituzionale la previgente normativa regionale (art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 6, recante «Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica», come modificato dall'art. 7 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, recante «Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale»), la quale prevedeva il requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi. In tal modo, sarebbe stata ritenuta condivisibile la *ratio* sottesa a detta normativa, consistente nella «volontà di impedire che soggetti non sufficientemente legati al territorio risultati assegnatari possano successivamente spostare la propria residenza anagrafica e comportare una eccessiva rotazione tra gli assegnatari, facendo venire meno l'efficienza dell'azione amministrativa nel procedimento di assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata, caratterizzato peraltro da un'istruttoria alquanto complessa».

È sulla base di quest'orientamento che il legislatore regionale, nell'approvare la legge reg.

Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, avrebbe riproposto il medesimo requisito della residenza biennale. Successivamente, la Regione autonoma ha ritenuto di «irrobustire il requisito del radicamento territoriale», adottando la disposizione censurata, e poi, preso atto del più recente indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, ha reintrodotto il requisito della residenza anagrafica biennale per l'accesso agli alloggi di edilizia sovvenzionata.

Una volta rilevato che il requisito da ultimo reintrodotto sarebbe «senza dubbio conforme» alla giurisprudenza costituzionale, per quel che concerne la disposizione censurata la difesa dell'interveniente osserva come essa si differenzi rispetto alle fattispecie di altre leggi regionali già esaminate da questa Corte, in quanto non avrebbe posto una soglia rigida per l'accesso al beneficio, «perché non cristallizza la sussistenza del requisito di residenza nel territorio regionale al momento immediatamente precedente alla presentazione della domanda, in maniera univoca e vincolante, ma consente, invece, che il predetto requisito possa essere preso in considerazione anche se, in ipotesi, esso sia venuto a maturare in segmenti temporali distinti, cumulativamente considerati in un arco temporale più lungo, pari a 8 anni».

5.− In prossimità dell'udienza pubblica, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha depositato memoria con la quale, dopo aver replicato alle difese della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

5.1.− Una volta rammentato che le disposizioni regolamentari non possono essere oggetto del sindacato di costituzionalità e che quindi non può esserlo il regolamento regionale di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016, peraltro meramente attuativo della legge reg. Friuli- Venezia Giulia n. 1 del 2016, la difesa della parte privata osserva, altresì, che l'abrogazione implicita della normativa censurata e dello stesso regolamento non possono avere incidenza sulle questioni di legittimità costituzionale, poiché gli atti impugnati dinanzi al TAR rimettente sono tutti stati adottati sulla base della previgente disciplina.

5.2.− Il ricorrente rileva, inoltre, di avere eccepito nel giudizio *a quo* «l'erroneità del requisito della residenza anagrafico così come previsto dall'art. 4 D.P. Reg. 208/2016», tanto è vero che ha chiesto al TAR di interpretare la normativa regionale in senso costituzionalmente orientato, sulla base dei princìpi affermati da questa Corte: è proprio in ragione della ritenuta impossibilità di interpretazione adeguatrice che il giudice amministrativo ha poi ritenuto di sollevare d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale. D'altra parte, l'ATER resistente avrebbe sostenuto la legittimità della propria attività amministrativa «proprio sulla scorta» della disposizione censurata.

5.3.− La difesa del ricorrente reputa non fondati anche gli ulteriori argomenti addotti dalla Regione a sostegno dell'inammissibilità delle questioni.

Il TAR, innanzitutto, avrebbe correttamente motivato in punto di rilevanza, osservando che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale comporterebbe «l'accoglimento della domanda di alloggio pubblico da parte del ricorrente».

Non si potrebbe opporre, poi, la mancanza del *petitum*. L'ordinanza di rimessione, infatti, «non necessariamente deve contenere un vero e proprio *petitum*», ma deve soltanto definire il *thema decidendum*, come puntualmente avrebbe fatto il giudice *a quo*, spettando poi a questa Corte adottare la pronuncia più idonea per rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale.

Il giudice amministrativo non sarebbe neppure incorso in alcun salto logico od omissione di esame degli atti amministrativi e normativi presupposti, sia perché il regolamento sarebbe stato oggetto di impugnazione da parte del ricorrente, sia, soprattutto, perché l'ATER avrebbe individuato nella disposizione censurata quella fondante la legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati, sicché «doverosamente» il TAR ha sollevato le odierne questioni, non potendosi limitare a disapplicare il regolamento in presenza della identica normativa

primaria.

L’ordinanza di rimessione avrebbe, poi, puntualmente indicato il parametro costituzionale che si reputa violato e non avrebbe compiuto alcuna motivazione *per relationem*, in quanto avrebbe fatto propri gli argomenti utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale di norme analoghe a quella censurata.

5.4.− Nel merito, la difesa della parte privata – ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale in tema di accesso all’ERP – ribadisce che le questioni sollevate dovrebbero essere accolte.

6.− Ha depositato memoria anche l’ATER di Pordenone, argomentando in ordine all’inammissibilità e alla non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

6.1.− Secondo la parte resistente nel giudizio amministrativo, il TAR non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza. La disposizione censurata, infatti, è stata oggetto di modifiche da parte della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, che ha abbassato a due gli anni di residenza necessari per ottenere alloggi ERP: a fronte di tale mutamento normativo, il giudice *a quo* avrebbe dovuto motivare in ordine alla persistenza di un interesse concreto e attuale del ricorrente.

6.2.− L’ordinanza di rimessione sarebbe carente anche in ordine alla motivazione in punto di non manifesta infondatezza, avendo il TAR fatto soltanto un richiamo ai princìpi di diritto che questa Corte ha enunciato in casi analoghi. La disposizione censurata, tuttavia, si distinguerebbe rispetto alle altre normative regionali ritenute costituzionalmente illegittime, in quanto il periodo di residenza protratta può «anche essere discontinuo, purché sia stato maturato all’interno di un periodo più ampio, pari a otto anni»: il giudice *a quo* avrebbe pertanto dovuto motivare «sul perché i princìpi citati dovrebbero applicarsi anche al caso di specie».

6.3.− Nel merito, la difesa dell’ATER osserva che il diritto all’abitazione è finanziariamente condizionato e che, pertanto, spetterebbe al legislatore operare «il necessario bilanciamento tra il costo economico delle prestazioni, la sostenibilità del sistema e l’ampiezza del bacino dei potenziali beneficiari, individuando criteri selettivi coerenti con i princìpi di ragionevolezza e uguaglianza sostanziale».

La disposizione censurata sarebbe espressione di questa discrezionalità e sarebbe volta a «privilegiare chi è parte integrante della comunità regionale che sostiene tale servizio». La residenza protratta, infatti, consentirebbe di garantire il diritto all’abitazione di chi ha «una più impellente necessità» di un alloggio sul territorio, in quanto «[c]hi ha già sperimentato la mobilità è più incline a spostarsi per ottenere altrove un alloggio, mentre chi ha un vissuto caratterizzato dalla sedentarietà difficilmente prenderà la difficile decisione di emigrare altrove». L’eliminazione del requisito della residenza protratta aprirebbe, invece, il servizio «a domande meramente opportunistiche provenienti da soggetti che non hanno alcun legame con il territorio», incidendo sui diritti di quanti non possono trasferirsi altrove.

7.− Ha depositato memoria, infine, anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, insistendo per l’inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale e chiedendo, in subordine, la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

7.1.− La difesa dell’interveniente precisa che nel giudizio amministrativo il ricorrente non ha espressamente contestato il requisito della residenza protratta, ma al contrario ha sostenuto di possederlo alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina regionale, che conteggiasse anche i «diversi segmenti temporali trascorsi in precedenza». Il TAR, pertanto, sarebbe incorso in errore o comunque in contraddizione nel

ritenere che il ricorrente abbia contestato le norme primarie e secondarie che prevedono detto requisito, avendone invece chiesto «una diversa applicazione […] al suo particolare caso». Il che renderebbe la motivazione sulla rilevanza palesemente erronea e contraddittoria.

Dopo aver ribadito gli argomenti, già spesi nell'atto di intervento, per cui le questioni sarebbero irrilevanti anche perché il regolamento più volte citato non sarebbe stato impugnato e non sarebbe disapplicabile, la difesa regionale ritiene che il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente motivato sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata anche sotto un ulteriore profilo. Anche per gli alloggi di risulta, quali quello richiesto dal ricorrente, deve essere svolta, infatti, un'istruttoria sullo stato di bisogno del richiedente, ma «il giudice *a quo* non si è avveduto o comunque non ha dato atto delle fasi dell'istruttoria che hanno preceduto il diniego, omettendo di motivare in relazione al punteggio – indicatore dello stato di bisogno – che il ricorrente avrebbe ottenuto sulla base della propria situazione personale, familiare e reddituale»: in assenza di ciò, non è chiaro se il ricorrente avesse ottenuto o meno un punteggio sufficiente a essere utilmente collocato in graduatoria e ciò a prescindere dal possesso del requisito della residenza pregressa e protratta.

7.2.− Richiamati anche gli argomenti già spesi in ordine all'inammissibilità per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza o, ad ogni modo, per la non fondatezza delle questioni, la difesa dell'interveniente chiede, in subordine, la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Questi, infatti, non avrebbe dato atto delle modifiche apportate alla disposizione censurata dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024 e non avrebbe conseguentemente valutato la loro incidenza sulle questioni. A seguito di tali modifiche, per l'accesso alle misure di edilizia sovvenzionata è sufficiente la residenza protratta di due anni, sicché il ricorrente nel giudizio *a quo*, ove venisse rivalutata la sua domanda, «sicuramente avrebbe i requisiti di residenza per accedere al beneficio».

Considerato in diritto

8.− Il TAR Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, «l'essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti».

Ad avviso del giudice rimettente, conformemente a quanto già affermato da questa Corte, il requisito della residenza pregressa e protratta è del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale, che è quella di assicurare in concreto il soddisfacimento del diritto all'abitazione; determina una ingiustificata diversità di trattamento fra persone che si trovano nella medesima condizione di fragilità; tradisce il dovere della Repubblica 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.

9.− In via preliminare, deve rilevarsi che, successivamente all'adozione degli atti amministrativi impugnati nel giudizio *a quo*, ma prima che venissero sollevate le odierne questioni, la disposizione censurata è stata oggetto di modifica da parte dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, il quale ha inserito le parole «di cui all'articolo 16, per l'azione» dopo le parole «ovvero, per l'azione». A seguito di detta modifica, per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata è necessario essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno due anni, e non più da almeno

cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti.

L'intervento del legislatore regionale, tuttavia, è del tutto ininfluente nel giudizio *a quo*. La legittimità degli atti amministrativi in quella sede impugnati, come rileva anche la parte privata, non può che essere valutata, in base al principio *tempus regit actum*, sulla scorta della sola normativa vigente al momento della loro adozione e pertanto, per quel che riguarda la normativa di rango primario, alla luce dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024.

Tale considerazione vale anche a rigettare l'eccezione d'inammissibilità formulata dall'ATER di Pordenone, in quanto la citata modifica normativa non incide in alcun modo sull'interesse a ricorrere nel giudizio amministrativo, sicché nulla doveva argomentare sul punto il TAR rimettente ai fini della corretta instaurazione del presente giudizio. Neppure può essere accolta la richiesta della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di restituire gli atti al giudice *a quo*: al di là del fatto che, come detto, la modifica normativa non ha influenza alcuna sul giudizio amministrativo, essa è antecedente al promovimento delle questioni di legittimità costituzionale, di modo che non può neppure considerarsi *ius superveniens*.

10.– Ancora in via preliminare, devono essere valutate le diverse eccezioni d'inammissibilità prospettate dall'ATER di Pordenone e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

10.1.– Entrambe lamentano che la motivazione in punto di non manifesta infondatezza sarebbe stata compiuta *per relationem* o sarebbe comunque carente.

Le eccezioni non sono fondate.

Quanto all'asserita motivazione *per relationem*, è sufficiente osservare che il TAR riporta un ampio stralcio della sentenza n. 147 del 2024 di questa Corte, per poi testualmente affermare che, «in considerazione del fatto che la norma della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia contiene una previsione che ricalca quelle analoghe già più volte censurate dalla Corte costituzionale, [esso giudice] non può che condividere le considerazioni del Giudice delle leggi». In tal modo, il giudice *a quo* ha dimostrato di far propri gli assunti della costante giurisprudenza costituzionale e di ritenerli trasponibili alla disposizione censurata (sentenze n. 29 del 2026, n. 171 del 2024, n. 178 e n. 109 del 2022).

Né colgono nel segno le eccezioni là dove lamentano la mancata evocazione del parametro costituzionale o, a ogni modo, l'insufficiente motivazione sul punto. Il TAR rimettente, infatti, ha puntualmente indicato quali parametri di legittimità costituzionale sia i princìpi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., sia il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Quanto alle ragioni di contrasto, esse sono pianamente evincibili dall'esteso passo della sentenza n. 147 del 2024 che, come detto, è integralmente riprodotto nell'atto di promovimento e che il giudice *a quo* ha inteso far proprio.

10.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha altresì eccepito che il TAR non avrebbe motivato in relazione al punteggio – indicatore dello stato di bisogno – circa la situazione personale, familiare e reddituale del ricorrente, con il che non sarebbe chiaro se questi avesse ottenuto o meno un punteggio sufficiente a essere utilmente collocato in graduatoria, a prescindere dal possesso del requisito della residenza pregressa e protratta.

Anche quest'eccezione non è fondata.

Innanzi tutto, la disposizione censurata configura un requisito di ammissione, la cui mancanza non consentirebbe alla stessa amministrazione di valutare le condizioni che

integrano lo stato di bisogno, stante la preclusione dell'esame nel merito della domanda.

A ogni modo, il giudice rimettente dà espressamente conto, in più passaggi della sentenza non definitiva, della circostanza che il provvedimento impugnato, così come quelli endoprocedimentali, sono stati adottati solo ed esclusivamente in quanto è stata riscontrata l'assenza del requisito della residenza pregressa e protratta. Del resto, tutti i motivi di ricorso ruotano attorno alla sussistenza o insussistenza di detto requisito e, inoltre, il giudice amministrativo espressamente afferma che l'istanza del ricorrente «è risultata completa e non bisognevole di integrazioni», tanto che nemmeno viene in considerazione, nel giudizio *a quo*, il suo stato di bisogno.

10.3.− La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infine, prospetta ulteriori eccezioni d'inammissibilità per l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, che ruotano tutte attorno alla circostanza che il ricorrente non avrebbe contestato il requisito della residenza pregressa e protratta, ma avrebbe sostenuto, sulla base di una interpretazione adeguatrice, di possederlo. Il regolamento regionale che prevede detto requisito, pertanto, non sarebbe stato impugnato, con la duplice conseguenza che il giudice amministrativo non potrebbe superare i limiti della domanda e pronunciarne l'annullamento e che la norma censurata, che stabilisce il medesimo requisito replicato dal regolamento, non sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*.

Neppure queste eccezioni sono fondate.

Il censurato art. 29, comma 1, lettera *c)*, come si è visto, dispone che i requisiti minimi dei beneficiari finali delle azioni regionali per le politiche abitative siano recati dai regolamenti che la Regione, ai sensi dell'art. 12 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, è chiamata a adottare per disciplinare ciascuna di esse. Per l'azione concernente gli alloggi di edilizia sovvenzionata – quale quello per cui aveva fatto domanda il ricorrente – la Regione ha adottato il regolamento di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016, il cui art. 4, comma 2, lettera *a)*, reca una norma pressoché identica a quella censurata.

A dispetto di quanto affermato dalla difesa regionale, il TAR rimettente dà adeguatamente conto del rapporto intercorrente fra la normativa primaria censurata e quella regolamentare e della conseguente rilevanza delle questioni sollevate.

Deve osservarsi, innanzitutto, che il giudice *a quo* in più punti dell'atto di promovimento riferisce dell'esistenza del regolamento e, anzi, rigetta il primo dei motivi di ricorso proprio ritenendo applicabile nella fattispecie concreta la disciplina di cui all'art. 4 di detto regolamento.

In secondo luogo, e soprattutto, deve rilevarsi che il TAR, quando passa a esaminare il quarto motivo di ricorso, da cui scaturisce il presente incidente di costituzionalità, riferisce che il ricorrente «chiede l'accoglimento del ricorso per effetto dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina contenuta nella legge regionale e nel regolamento attuativo», per poi immediatamente affermare che «la norma primaria contenuta all'art. 29 comma 1 lett. c) della L.R. 1/2016, per la sua chiarezza testuale, non si prest[a] ad interpretazioni adeguatrici o costituzionalmente orientate, potendo essere soltanto assoggettata allo scrutinio di legittimità costituzionale». È a questo punto che il giudice *a quo* asserisce che «la decisione della causa non può prescindere dall'incidente di costituzionalità della norma regionale rilevante nella presente sede», la quale prevede il requisito della residenza pregressa e protratta e dispone «che i regolamenti di cui all'art. 12 (quale il citato D.P.Reg. 0208/Pres. del 26.10.2016) prevedano tale requisito». Afferma, infine, che «il ricorrente ha adito questo Tribunale al fine di contestare il requisito della residenza nella Regione da almeno cinque anni negli otto anni precedenti, richiesto per l'assegnazione degli alloggi, requisito di cui il provvedimento di diniego ha fatto applicazione e che risulta stabilito dalla norma regionale in questione, che esclude in radice l'accoglibilità della domanda del

ricorrente. Con la conseguenza che, in permanenza della norma stessa, il provvedimento gravato risulterebbe esente dai vizi dedotti».

Il TAR rimettente, pertanto, ha adeguatamente motivato in punto di rilevanza, assumendo con nettezza che l'ostacolo all'accoglimento del ricorso sia costituito dalla norma primaria – replicata dal regolamento e posta a fondamento del provvedimento di diniego – della cui legittimità costituzionale dubita. Tanto basta per la corretta instaurazione del giudizio innanzi a questa Corte, al quale rimane estranea, per essere semmai rimessa al giudice *a quo*, la questione della necessaria impugnazione o della disapplicabilità del regolamento, in un caso peraltro in cui il regolamento è conforme alla legge regionale censurata.

11.− Nel merito, le questioni sono fondate.

11.1.– Non v'è dubbio che il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», il quale ha dunque il dovere di 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, richiamata ancora di recente dalle sentenze n. 1 del 2026, n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto si tratta di un servizio funzionale «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. 1 del 2026, n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).

11.2.− La giurisprudenza di questa Corte è oramai costante nel senso 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» (sentenza n. 67 del 2024). Il criterio della prolungata residenza, infatti, «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). La giurisprudenza costituzionale sottolinea dunque che il requisito della residenza pregressa e protratta, proprio perché sganciato da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno, configura «una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP» ed è quindi «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (sentenza n. 44 del 2020).

Alla luce di questi princìpi, questa Corte ha ripetutamente affermato che requisiti del genere – oltre a violare, per quanto si è anzidetto, il principio di ragionevolezza – violano tanto il principio d'eguaglianza in senso formale (art. 3, primo comma, Cost.), in quanto determinano una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità (sentenze n. 1 del 2025 e n. 147 del 2024), quanto 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 e n. 67 del 2024).

11.2.1.− Al contempo, ha riconosciuto che, come è ragionevole richiedere la residenza sul territorio regionale al momento della domanda (sentenza n. 77 del 2023), così il legislatore regionale può prendere in considerazione il radicamento territoriale in sede di formulazione delle graduatorie laddove sia espressivo di una ragionevole prospettiva di stabilità (sentenze n. 1 del 2026, n. 67 del 2024, n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020). Il che – se non può accadere attribuendo un punteggio *ad hoc* alla residenza pregressa e protratta in sé considerata, che determinerebbe una prevalenza del criterio del radicamento territoriale sugli indici rivelatori dello stato di bisogno, in contrasto con l'art. 3 Cost. (sentenza n. 1 del 2026) – può avvenire, invece, con una proporzionata valorizzazione di circostanze quali l'anzianità di presenza nelle graduatorie, che «documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa» (sentenze n. 1 del 2026, n. 147 e n. 67 del 2024) e dalla quale «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» (ancora, sentenza n. 1 del 2026).

11.3.− La norma censurata, prevedendo il requisito della residenza pregressa e protratta per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, è del tutto analoga alle altre norme regionali già scrutinate da questa Corte e, pertanto, deve essere del pari dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

Non depone in senso contrario l'argomento della difesa regionale secondo cui la disposizione non porrebbe una soglia rigida per l'accesso al beneficio, perché consentirebbe che il requisito della pregressa residenza quinquennale maturi «in segmenti temporali distinti, cumulativamente considerati in un arco temporale più lungo, pari a 8 anni». Al di là del fatto che norme strutturalmente analoghe sono state del pari ritenute costituzionalmente illegittime (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024), questa Corte in proposito ha già espressamente osservato che una tale modalità di computo del periodo di residenza pregressa e protratta non fa venire meno l'irragionevolezza del requisito, in quanto disegna comunque uno scenario privo di collegamento funzionale con la finalità di soddisfare il bisogno abitativo e insuscettibile di inferire alcunché in merito alle prospettive di stabilità (sentenza n. 67 del 2024).

11.4.− L'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, il protrarsi della residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti.

12.− L'art. 5, comma 8, della richiamata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, come si è visto (*supra*, punto 9), ha modificato l'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, disponendo che, per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, è necessario essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno due anni. Tale norma risulta costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni che determinano l'illegittimità costituzionale di quella censurata dal giudice *a quo*, richiedendo, di nuovo, la residenza anagrafica pregressa e protratta per l'accesso all'edilizia sovvenzionata.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale, pertanto, anche l'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente successivamente all'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, limitatamente alle parole «per l'azione di cui all'articolo 16,».

13.− In conclusione e riassuntivamente, in conseguenza delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale adottate con la presente sentenza, è espunto dalla normativa regionale il requisito della residenza pregressa e protratta per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2024, n. 8 (Misure finanziarie multisettoriali), nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, il protrarsi della residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente successivamente all'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, limitatamente alle parole «per l'azione di cui all'articolo 16,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

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.