

Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*

MARIO GORLANI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 9 marzo 2020. Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0044s-20.html>.

Data della pubblicazione sul sito: 14 maggio 2020

Suggerimento di citazione

M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Brescia. Indirizzo mail: mario.gorlani@unitn.it.

1. Negli ultimi quindici anni la Corte costituzionale è stata ripetutamente sollecitata a pronunciarsi¹ sulla compatibilità con la Carta fondamentale di numerose leggi regionali² che, nel definire i requisiti di accesso alle prestazioni sociali che la Regione e gli enti locali erogano nell'esercizio delle proprie competenze, hanno privilegiato coloro che risiedono in Regione da un certo periodo di tempo, escludendo i residenti di altre Regioni, o addirittura in taluni casi in modo esplicito gli stranieri extra-comunitari³.

Si tratta di leggi che hanno riguardato, principalmente, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma anche altre prestazioni sociali e che, in nome della limitatezza delle risorse disponibili e di ragioni di radicamento territoriale, hanno colto l'occasione per escludere dal novero dei potenziali beneficiari coloro che non possono dimostrare la residenza o lo svolgimento di attività sul territorio regionale per periodi variabili tra un minimo di due anni e un massimo di dieci anni.

Nonostante qualche incertezza e qualche oscillazione iniziale, la Corte costituzionale è riuscita, in questi anni, anche se non sempre ascoltata dai legislatori, a definire una linea di demarcazione tra criteri selettivi ragionevoli e criteri discriminatori, con una giurisprudenza che ha progressivamente messo a fuoco i profili di illegittimità e di contrasto con la Carta di varie opzioni legislative regionali, fino appunto alla sentenza n. 44 del 2020, con la quale la Corte sembra far compiere un vero e proprio salto di qualità alla sua giurisprudenza, pur in una sostanziale linea di continuità. Nelle numerose occasioni in cui la Corte si era occupata di questioni analoghe, infatti, non era mai giunta ad escludere, in modo così netto e perentorio, qualsiasi rilevanza al requisito della residenza prolungata come criterio selettivo ed

¹ Si vedano, in particolare, le pronunce nn. 432 del 2005; 32 del 2008; 107 del 2010; 40 del 2011; 2, 133, 172 e 222 del 2013; 141 e 168 del 2014; 106, 107 e 166 del 2018; 40 del 2020.

² Per una ricognizione di norme di questo tenore nella legislazione regionale si veda C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2020, 12. Cfr. anche P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 2014, 21 ss.

³ Va peraltro ricordato che, anche a livello nazionale, l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella l. n. 133 del 2008, ha ricompreso tra i soggetti destinatari in via prioritaria del piano nazionale per l'edilizia abitativa anche gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione: cfr. l'analisi di B. PEZINI, *Una questione che interroga l'eguaglianza*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC, Napoli, 2010, 183.

escludente di accesso alle prestazioni sociali⁴. Lo ha fatto nella sentenza che qui si commenta, con una pronuncia destinata a diventare un vero e proprio punto di riferimento per la futura giurisprudenza e per le scelte dei legislatori statale e regionali.

2. Al di là di motivazioni politico-ideologiche e di non infrequenti intenti discriminatori, specialmente nei confronti degli stranieri extra-comunitari⁵, tali scelte regionali selettive sono state giustificate, da un lato, con la limitatezza delle risorse (finanziarie e materiali) disponibili⁶, che non consentono un accesso generalizzato e indiscriminato alle provvidenze del *welfare state*, che impongono una gestione e pianificazione adeguata e inducono a privilegiare chi, attraverso la contribuzione fiscale, ha concorso ad accumulare le risorse da investire⁷; e, dall'altro lato, con la necessità di evitare un'attività amministrativa che,

⁴ Se non quando erano in gioco le prestazioni volte a soddisfare bisogni essenziali della persona, anche se non sempre è agevole individuarle esattamente: cfr. A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto Imm. Citt.*, 3/2018, 1.

⁵ Pur successivamente "annacquate" in criteri escludenti omogenei per italiani e stranieri, in molti casi la vera motivazione di tali legislazioni regionali era rivolta a frenare l'insediamento di cittadini extra-comunitari sul territorio regionale, o comunque di impedire che, in ragione della loro frequente condizione di famiglie a basso-reddito, potessero avere una sorta di via d'accesso privilegiata alle provvidenze del *welfare state*. E infatti la dottrina ha spesso posto l'accento sul carattere xenofobo o discriminatorio di queste normative: cfr. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali*, 2/2018; P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, 2016, 109 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'eguaglianza*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC, Napoli, 2010, 224 ss.; A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano*, Torino, 2018.

⁶ F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013, 1 ss., parla di diritti sociali che "presuppongono una comunità distributiva, che deve essere indagata".

⁷ Su questo punto valgono però le nette affermazioni contenute nella sentenza n. 107 del 2018, nella quale si rileva che "l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno". Affermazioni che hanno fatto definitiva chiarezza sull'argomento del rapporto tra contribuzione fiscale prolungata e diritti di accesso alle prestazioni del *welfare*: cfr. ancora A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018*, cit., 7.

beneficiando soggetti diversi dai residenti realmente bisognosi, può risultare inadeguata e richiedere ulteriori interventi, con costi aggiuntivi se non anche sprechi.

Le due *rationes* sono complementari: la limitatezza delle risorse disponibili impone di selezionare la platea dei beneficiari⁸, nella scelta dei quali ci si basa non soltanto sulla condizione di bisogno, ma anche sul radicamento territoriale e sul legame con il contesto istituzionale da cui attendono la prestazione. E ciò sul presupposto, ammesso peraltro dalla stessa Corte nella sentenza n. 168 del 2014, che sia «possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata»⁹ e che il legislatore possa «valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità»¹⁰.

Se si aderisce a questa prospettiva, da un lato la logica finanziario-efficientista spinge nella direzione di utilizzare al meglio le poche opportunità finanziarie e amministrative disponibili, e porta a privilegiare coloro che, in condizione di bisogno, possono dimostrare di avere una prospettiva di lunga durata rispetto alla prestazione offerta, specialmente nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica; da un altro lato, la logica per così dire identitario-territoriale è volta a premiare chi a quel territorio è legato da più tempo, come una sorta di “premio di fedeltà” e come un tentativo di preservare i caratteri principali della tradizione e della cultura locale che l'arrivo di molti immigrati può minacciare¹¹.

⁸ Purché tali limitazioni tengano conto dei vincoli costituzionali, secondo quanto chiarito nella sentenza n. 168 del 2018: “a) il rispetto dei vincoli europei; b) il principio di ragionevolezza, che richiede un collegamento tra il limite previsto e la *ratio* della disposizione; c) il rispetto del nucleo minimo del diritto”: così C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”?*, cit., 15.

⁹ Come osserva C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018, 1171, per i diritti sociali (a differenza dei diritti di libertà) si tratta “di venire a individuare quel legame con la comunità che rende gli individui partecipi di una solidarietà sociale”.

¹⁰ Così la sentenza n. 222 del 2013, in *Le Regioni*, 2014, 243, con nota di D. MONEGO, *La “dimensione regionale” nell'accesso alle provvidenze sociali*.

¹¹ Cfr. L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, che parla della residenza prolungata come di una forma (nascosta) di cittadinanza.

3. Come detto, la giurisprudenza della Corte costituzionale non è giunta subito a conclusioni univoche su queste legislazioni¹². Lo ha fatto attraverso un percorso che, specialmente in relazione alle politiche abitative, è sembrato in un primo momento abbastanza concessivo nei confronti del criterio della residenza prolungata.

Il diritto all'abitazione assume connotazioni peculiari e dà origine a legami con il territorio più marcati rispetto ad altre provvidenze sociali. Abitare non vuol dire soltanto avere un tetto dove ripararsi e dare risposta ad un bisogno primario, ma vuole dire anche, se non soprattutto, creare legami con il contesto e con le persone con cui la persona viene in contatto; vuol dire intessere relazioni ed entrare a far parte di una comunità, partecipando alle decisioni politico-amministrative che la interessano, ma diventando al contempo i destinatari e l'unità di misura delle politiche pubbliche che le istituzioni rappresentative sono chiamate a varare per il benessere di tutti¹³. A differenza di altre prestazioni sociali, che possono essere usufruite ovunque e rispetto alle quali conta soprattutto la provvidenza in sé, più che il luogo in cui viene erogata¹⁴, nel diritto all'abitazione la territorialità assume una

¹² Per un quadro di insieme si veda M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, 2018, 1138 ss., che mette in evidenza che si tratta di un filone tutt'altro che monolitico e consolidato, perché «alcune possibili distinzioni e dunque differenziazioni di discipline, con conseguente introduzione di limitazioni in ordine al radicamento territoriale, paiono configurabili in ragione della natura e tipologia di provvidenza sociale».

¹³ Come nota E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017, 23, «la disponibilità di un'abitazione adeguata risponde non solo a elementari bisogni "biogenici" di sicurezza personale, di benessere psico-fisico e di privacy, ma ad altrettanto importanti esigenze "sociogeniche", legate cioè alla possibilità di intrattenere relazioni sociali e all'esistenza di infrastrutture e di servizi sociali».

¹⁴ Non è un caso che la giurisprudenza costituzionale su prestazioni sociali diverse dal diritto all'abitazione sia sempre stata abbastanza puntuale nel rimarcare che il criterio della residenza prolungata non può mai essere un elemento escludente, e per qualche verso nemmeno preferenziale, atteso che non è ravvisabile alcun ragionevole nesso tra residenza prolungata e servizi scolastici, per l'infanzia o sanitari. Cfr., ad esempio, la sentenza n. 172 del 2013, o la sentenza n. 107 del 2018 in tema di accesso agli asili nido. Per un commento di quest'ultima sentenza si vedano L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della "residenza prolungata sul territorio regionale" per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in *www.giur.cost.org*, 2/2018; A. PITINO, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *Le Regioni*,

valenza centrale, perché il diritto sociale viene soddisfatto attraverso la disponibilità di una casa ove la persona e la sua famiglia possano condurre un'esistenza dignitosa nel contesto sociale in cui operano; e questo non può non aprire questioni più ampie, che coinvolgono la politica urbanistica, la funzione sociale della proprietà, il consumo del suolo, la dotazione di servizi e di opere di urbanizzazione.

La pianificazione delle politiche abitative implica, quindi, per le pubbliche amministrazioni problematiche più complesse. Come ha ricordato la Corte¹⁵, «l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia». Su questi presupposti la Corte, specialmente nell'ordinanza n. 32 del 2008, aveva riconosciuto la legittimità della legislazione lombarda dell'epoca¹⁶ in quanto «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire

2018, 1150 ss.; C. BERTOLINO, *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Le Regioni*, 2018, 1032.

¹⁵ Da ultimo nella sentenza n. 106 del 2018, in *Giur. Cost.*, 2018, 1202 ss, con nota di M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovraniste" delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*.

¹⁶ Si discuteva, in quel precedente, dell'art. 3, comma 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, recante «Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)», introdotto dall'art. 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 «Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)», in riferimento agli artt. 3, 47, 101, 102, 103, 104, 111, 117, commi primo, secondo, lettera m), terzo, e 120 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «per la presentazione della domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui al comma 3 dell'articolo 1 del regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 3, comma 41, lett. m) l.r. 1/2000), i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda».

(sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007)»¹⁷.

Di analogo tenore la sentenza n. 222 del 2013, secondo cui «la Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità». In questo caso, «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli».

Fino al 2013¹⁸, quindi, nella giurisprudenza costituzionale si trovavano pronunce non “insensibili” alle ragioni del radicamento territoriale prolungato come criterio selettivo per l’accesso ai servizi abitativi pubblici, sulla base di un ragionamento che può semplificarsi in questi termini: le politiche abitative impegnano risorse che sono limitate e non sufficienti per tutti, e consumano suolo e condizionano la politica urbanistica; ne segue che è ragionevole che esse siano pianificate sulla base delle esigenze di coloro che, essendo residenti da tempo nel contesto in cui vengono realizzate, danno maggiore garanzia di stabilità della loro permanenza, evitando così di dar luogo ad un’attività amministrativa dispersiva ed inefficiente, magari da ripetere a breve perché altre domande sono rimaste insoddisfatte.

La Corte comincia a valutare con maggior rigore la ragionevolezza del criterio della residenza prolungata a partire dalla sentenza n. 168 del 2014, nella quale viene scrutinata una disposizione di una legge della Regione Valle d’Aosta che prescrive il requisito temporale di residenza per otto anni. La Corte conclude per

¹⁷ L’ordinanza n. 32 del 2008 è commentata da F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, 611 ss.

¹⁸ Non contraddice questo orientamento giurisprudenziale la sentenza n. 40 del 2011, che dichiara l’illegittimità costituzionale di una legge friulana che aveva limitato ai soli cittadini comunitari residenti da almeno 36 mesi l’accesso al sistema regionale integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, perché la disposizione censurata “introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi”. Si veda il commento alla sentenza di F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell’accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011, 1257 ss.

l'illegittimità costituzionale della disposizione perché «nella specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

Resta comunque il riconoscimento dell'astratta possibilità di richiedere garanzie di stabilità; ma vengono posti paletti sulla durata della previa residenza richiesta che, «ove superi un numero di anni contenuti, perde quei caratteri di ragionevole collegamento tra mezzi e fini». Nello stesso senso va letta la sentenza n. 106 del 2018, sia pur riferita specificamente ai c.d. «soggiornanti di lungo periodo», ove l'accento viene posto sull'eccessiva durata del requisito richiesto (dieci anni) e sull'assenza di proporzionalità, anziché sul carattere discriminatorio in sé della previsione¹⁹.

Dall'esame complessivo della giurisprudenza costituzionale fino al 2013, ma implicitamente anche di quella successiva (in particolare delle sentenze n. 168 del 2014 e n. 106 del 2018), e fatta eccezione per i casi di esplicite discriminazioni tra cittadini italiani ed europei ed extracomunitari, sembrava potersi dedurre che non fosse irragionevole per le Regioni stabilire requisiti di residenza prolungata come condizione per accedere ai servizi di edilizia residenziale pubblica, purché di breve durata e purché non venissero operate arbitrarie distinzioni sulla base della nazionalità del richiedente; anche se fin dal 2018 i tempi parevano maturi per giungere alle conclusioni a cui la Corte è pervenuta nella sentenza più recente.

4. Se quella che abbiamo provato a ricostruire è la lettura corretta della giurisprudenza costituzionale fino al 2018, non può non convenirsi che la sentenza n. 44 del 2020 rappresenti, se non un vero e proprio *overruling*, un'evoluzione rilevante dell'orientamento precedente²⁰, o il punto di approdo di una parabola già ben

¹⁹ Sulla sentenza n. 106 del 2018 può leggersi il commento di A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (osservazioni a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *www.giurcost.org*, 2/2018.

²⁰ Cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della doppia pregiudiziale?*, cit., 14, che nota che «la Corte ha dovuto sciogliere un'incertezza e prendere una posizione: l'ha fatto in modo chiaro, seppur senza confrontarsi espressamente con i propri precedenti divergenti».

delineata nella sua traiettoria, con la Corte del 2020 nettamente più sbilanciata, nel giudizio di ragionevolezza sul nesso tra mezzi impiegati dal legislatore e fini perseguiti dalla normativa, sull'aspetto dei bisogni che l'edilizia residenziale è chiamata a soddisfare rispetto alle esigenze di efficiente gestione delle risorse pubbliche e di riduzione degli sprechi nell'attività amministrativa. Anche per questo la sentenza n. 44 del 2020 può, a buon diritto, essere considerata una pronuncia di grande rilevanza per la chiarezza dei principi enunciati e perché può diventare una guida preziosa per orientare i legislatori regionali nelle scelte future di politica legislativa in materia di requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica²¹.

Si discuteva, nel giudizio *a quo*, di un regolamento regionale²² recante la «disciplina dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici in attuazione di quanto disposto dall'art. 23 della L.R. 8 luglio 2016, n. 16», in particolare dell'art. 7 che, nello stabilire i requisiti di accesso ai servizi abitativi pubblici, poneva come condizione necessaria – e non quindi come criterio solo preferenziale, ma anche escludente – il possesso della «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano rileva tre distinti profili di non manifesta infondatezza della questione: il primo basato sull'asserita violazione dell'art. 3 Cost. e, quindi, del canone di ragionevolezza e proporzionalità; il secondo in riferimento all'art. 10 Cost. per quanto riguarda la categoria dei titolari di protezione internazionale; il terzo con riferimento all'art. 117 Cost. e, tramite esso, alla direttiva 2003/09.

Il profilo principale sollevato dal giudice *a quo* è il primo. Esso muove da un'accurata ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalle sentenze che hanno messo in luce le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica, che sono «quelle di garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sent. n. 176 del 2000), perché «l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata

²¹ La sentenza n. 44 del 2020 contiene alcuni spunti rilevanti, unitamente all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano, anche sulla questione della “doppia pregiudizialità”, sulla base del più recente orientamento (sentenze n. 269/2017, 20/2019, 63/2019) secondo cui la Corte decide nel merito le questioni di costituzionalità a prescindere dalla possibilità di disapplicazione della legge, di fronte ai casi di doppio vizio, cioè di contrasto sia con la CDF sia con la Costituzione: il tema è diffusamente trattato nel commento di C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”?*, cit.

²² Regolamento Regionale di cui alla delibera X/7004 del 31.7.2017.

soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie» (sent. n. 168 del 2014)²³. Il diritto a disporre di un’abitazione rappresenta un elemento essenziale per consentire all’individuo e ai nuclei familiari in cui è inserito di vivere una vita dignitosa, nel rispetto sociale e senza l’assillo di dover continuamente cercare altre soluzioni o di temere uno sfratto perché non in possesso di redditi sufficienti per sostenere il canone di affitto richiesto. Il diritto costituzionale all’abitare²⁴ - fondato principalmente sui riferimenti degli artt. 47 e 3 Cost. – assume così a pieno titolo la connotazione di un diritto sociale fondamentale, che la Repubblica deve impegnarsi a garantire a tutti, ed in particolar modo ai non abbienti, e che trova nella legislazione (statale e regionale) e nelle iniziative di edilizia residenziale pubblica il suo strumento privilegiato di attuazione.

La condivisione da parte della Corte dei dubbi di costituzionalità sollevati dal giudice *a quo* in ordine al primo profilo è netta e integrale: partendo dalla *ratio* del servizio, che è quella del soddisfacimento del bisogno abitativo, afferma con convinzione che «la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione», rilevando altresì che «l’esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione», perché tale requisito non è «rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare». Dagli argomenti della Corte scompare qualunque “indulgenza” per tali requisiti²⁵, anche se contenuti entro ragionevoli

²³ Sull’esistenza di un diritto costituzionale all’abitazione si veda quanto scriveva T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974, pp. 392 ss.: «L’abitazione costituisce punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di “valori” strettamente legati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base (assieme all’istanza partecipativa) della democrazia sostanziale» (e specifica, poi, che tali valori sono, oltre al domicilio, la famiglia, la scuola, la salute e il lavoro). Analogamente F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 63, parla di un “diritto all’abitazione” come di “un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale».

²⁴ Si veda la definizione che ne propone E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare*, cit., 2, e le ragioni che portano l’A. a preferire questa espressione rispetto ad altre analoghe, anche più frequenti, come “diritto alla casa” o “diritto all’abitazione”.

²⁵ Ma anche qualunque considerazione sul bilanciamento tra diritto all’abitazione ed esigenze finanziarie: cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della doppia pregiudiziale?*, cit., 15.

limiti di tempo, perché così costruito «il requisito si risolve semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)».

Anche il tradizionale argomento portato dalle difese regionali a sostegno di tali normative – quello secondo cui il requisito della residenza protratta per anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo» - viene confutato dal suo stesso interno, perché, ad avviso della Corte, la previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale: la rilevanza attribuita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica.

Con questi argomenti la Corte sembra porre una pietra tombale su qualche prudente apertura del passato rispetto ad una ragionevole durata della residenza come criterio di accesso all'edilizia residenziale pubblica. Al centro della scena – e della valutazione di ragionevolezza – rimane solo il bisogno a cui dare risposta, con una legislazione che deve rendersi coerente con questo obiettivo, senza indulgere a suggestioni identitarie o localistiche.

5. Peraltro, pur nella nettezza delle sue affermazioni, anche nella sentenza n. 44 del 2020 la Corte non chiude completamente la porta ad una valorizzazione della stabilità nell'assegnazione dell'alloggio. Quest'ultimo è un concetto che assume una valenza diversa, più neutra, rispetto al tema del “radicamento territoriale”: la prima espressione evoca esigenze di efficienza amministrativa, che guardano soprattutto alla preoccupazione di non sprecare inutilmente risorse e attività amministrativa senza dare risposta duratura ai bisogni che si stanno affrontando, con il rischio di dover ripetere la medesima iniziativa a breve. Il radicamento territoriale richiama, invece, suggestioni identitarie e ideologiche, che la Corte, con la sentenza n. 44 del 2020, mette al bando con decisione, o quantomeno ridimensiona fortemente.

Parlare di esigenze di stabilità nelle politiche di edilizia residenziale pubblica, per la Corte, non è arbitrario né improprio; anche se occorre fare riferimento ad altri e ben più significativi elementi sui quali si potrebbe ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità, ovvero a quegli elementi che consentono di riconoscere una probabilità di permanenza per il futuro. La Corte non esplicita quali siano tali elementi: si è ipotizzato che potrebbero esserlo un rapporto di lavoro a tempo

indeterminato, o l'iscrizione dei figli nelle scuole locali²⁶. Il rischio, tuttavia, è che, nella ricerca di altri elementi di prognosi della stanzialità, si finisca nel cadere in una sorta di cortocircuito, perché se si fa riferimento alla sussistenza di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si crea una discriminazione proprio a danno dei più bisognosi che il lavoro non l'hanno, o che lo stanno cercando, mentre se si fa riferimento all'inserimento nel sistema scolastico si dà vita ad una tautologia, perché quest'ultimo postula una pregressa residenza che è proprio ciò di cui la Corte ha voluto escludere la rilevanza. Ulteriori ipotetici requisiti appaiono comunque di natura discriminatoria²⁷.

D'altro canto, la Corte consente di recuperare il requisito della residenza prolungata – *rectius*: la prospettiva della stanzialità – come elemento da valutare in sede di formazione della graduatoria²⁸, non come «una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». La residenza prolungata, riletta e ridimensionata a criterio premiale e non più a criterio escludente, può contribuire così a soddisfare in modo complessivamente equo le opposte spinte che si manifestano in questo tipo di legislazioni.

6. Rimane in ogni caso qualche perplessità sulla logica stessa di indici di una prospettiva di stanzialità in capo ai soggetti richiedenti²⁹, soprattutto quando si sta parlando dell'assegnazione di alloggi già costruiti, e non della pianificazione di nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica (che impattano sulla

²⁶ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Radicalamento territoriale e accesso dei minori agli asili nido*, in *Studium juris*, 2019, 449, che indica, come elementi capaci di provare il legame di fatto tra l'individuo e la comunità, rivolti al futuro e non al passato, come il numero di figli, i bambini in età scolare che frequentano le scuole della regione, la tipologia di un contratto lavorativo, la frequenza di un corso universitario”.

²⁷ C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale*, cit., 1184, sottolinea la difficoltà di individuare tali indici ulteriori senza che determinino forme di discriminazione.

²⁸ E del resto – ricorda la Corte - la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al «periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare» e alla «durata del periodo di residenza in Regione» (art. 23, comma 10, lettera d).

²⁹ Anche in considerazioni delle trasformazioni socio-economiche determinate dai mutamenti di un mercato del lavoro “sempre più instabile e frammentato”, in cui “la possibilità di ottenere buone occasioni lavorative spesso implica la disponibilità e la capacità di spostarsi sul territorio. Capacità che risulterà più limitata per coloro che hanno acquistato un'abitazione, soprattutto se hanno un mutuo in corso”: cfr. E. OLITIVO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., 214.

pianificazione urbanistica e sul consumo di suolo, e quindi devono fondarsi su una prognosi ragionevole delle esigenze abitative del futuro).

In primo luogo, ove si faccia riferimento all'opzione locativa e non a quella proprietaria³⁰, e quindi ad assegnazioni di questi alloggi a titolo temporaneo, nell'ipotesi in cui un soggetto vi rinunci perché intenzionato a spostarsi altrove, l'immobile non dovrebbe rimanere nella sua disponibilità, ma essere restituito alla funzione sua propria, che è quella di soddisfare esigenze abitative in capo a soggetti bisognosi. Una prospettiva di stanzialità, in un "mercato" dell'edilizia residenziale pubblica "affollato" di soggetti richiedenti, può non essere un valore rilevante, sempre che si mettano in campo meccanismi di decadenza dei soggetti assegnatari che non dimostrino un'effettiva necessità nel tempo di tali abitazioni.

Sotto altro profilo, la stanzialità non è necessariamente un valore costituzionale rilevante, essendola invece la libertà di circolazione e soggiorno, e quindi la libertà di scegliere dove collocare la propria attività, la propria vita di relazione, i propri interessi³¹.

È pur vero che la Regione – ma soprattutto i Comuni ricompresi nel suo territorio – deve poter basare la programmazione delle necessità di edilizia abitativa su elementi concreti; e questo calcolo non può che prendere come riferimento le necessità che il territorio e la popolazione residente esprime. Un Comune, a meno che non stia pianificando una politica espansiva per ragioni contingenti – oggi peraltro non semplice alla luce delle recenti leggi sulla riduzione del consumo di suolo – non potrà che basare sulla domanda del suo territorio e dei suoi cittadini la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Ma è altrettanto vero, dando credito alle tesi regionali, che escludere i non residenti introduce un elemento di rigidità nella mobilità territoriale proprio a danno di coloro che possono avere maggiore necessità di spostarsi per trovare lavoro e casa. La Corte fa sintesi tra queste due opposte motivazioni operando un distinguo tra residenza prolungata come criterio escludente e residenza prolungata come criterio preferenziale, che porta a dare priorità ai residenti, a parità di altre condizioni, ma che non impedisce ad un soggetto proveniente da fuori, che ne ha necessità, di concorrere nell'assegnazione dell'alloggio.

³⁰ Cfr. E. OLITIVO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., 215.

³¹ Il profilo relativo alla violazione della libertà di circolazione e soggiorno, a differenza della sentenza n. 107 del 2018, non viene preso in considerazione nella sentenza n. 44 del 2020, sebbene l'ordinanza di rimessione avesse richiamato, attraverso l'art. 117, co. 1, Cost., l'art. 11 della Direttiva 2003/109 sui soggiornanti di lungo periodo. Nella detta sentenza l'attenzione è focalizzata sulla violazione del canone di ragionevolezza e sull'enunciazione di un principio generale, valevole a prescindere dalla distinzione tra italiani e stranieri.

Va anche sottolineato che il tema abitativo ha in parte perso i connotati di una vera e propria emergenza come ha avuto per decenni, tanto che oggi, per alcuni versi, si pone spesso, soprattutto da un punto di vista urbanistico, il problema opposto di un'offerta di alloggi ben superiore alla domanda, con innumerevoli alloggi sfitti e altrettanti invenduti, e con situazioni di degrado urbano e, quindi, sociale, che richiedono ingenti e onerose iniziative di "rigenerazione"³² urbanistica ed edilizia. Il diritto all'abitazione vive così oggi la contraddittoria condizione di un eccesso di offerta, che tuttavia non sempre riesce ad incontrarsi con una domanda ancora sovrabbondante, perché quest'ultima si rivolge soprattutto al mercato dell'edilizia residenziale pubblica come unico contesto in grado di garantire prezzi realmente calmierati e sostenibili e una sufficiente stabilità nel tempo dell'alloggio.

In questa divaricazione tra offerta privata eccedente, ancorché poco appetita da persone a basso reddito, ed offerta pubblica carente, dovrebbero trovare spazio meccanismi di sussidiarietà orizzontale³³, indicati come possibile, se non addirittura doveroso, modello operativo nell'art. 118, co. 4, Cost., ma sin qui non sufficientemente praticati ed esplorati nelle loro potenzialità, specialmente nel mercato immobiliare³⁴. Nella logica costituzionale e legislativa, e soprattutto nel contesto edilizio odierno, l'intervento di edilizia residenziale pubblica dovrebbe essere pensato dalle amministrazioni in una logica residuale, a colmare i vuoti e le carenze di un mercato privato che non sia in grado, da solo, di soddisfare le esigenze di tutti; tenendo conto anche della pianificazione urbanistica come ulteriore strumento

³² Si veda, sul tema, gli scritti recenti di P. CARPENTERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 1/2020; R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 2018, 947 ss.; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2017, 603 ss.

³³ Come ricorda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2010, 4 ss., già la legge Luzzati aveva fatto sua una logica di sussidiarietà orizzontale, con i Comuni invitati "a intraprendere la costruzione di case popolari soltanto per darle a pigione, ove fosse riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate, solo nel caso in cui mancassero i suddetti soggetti, o ne fosse insufficiente l'azione, e adottando il regime giuridico del pubblico servizio".

³⁴ Come rileva G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, 162, ai poteri pubblici è sempre più richiesta "non tanto, né solo, la mera erogazione di servizi, bensì di svolgere una funzione di direzione e vigilanza al fine di assicurare l'effettività del conseguimento del diritto".

conformativo del regime dei suoli nell'ottica di soddisfare le esigenze di tutti³⁵. Un efficace intervento pubblico sussidiario e regolatorio, volto a favorire l'incontro tra domanda ed offerta, potrebbe superare la necessità di introdurre criteri selettivi nell'assegnazione degli alloggi – e, quindi, anche di evitare legislazioni regionali discriminatorie e contrarie alla Costituzione – risolvendo al contempo non irrilevanti problemi urbanistici e di degrado territoriale.

7. In conclusione, la sentenza n. 44 del 2020 sembra segnare il punto di approdo della giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla residenza qualificata quale requisito di accesso esclusivo ai servizi abitativi e all'edilizia residenziale pubblica; o, meglio ancora, la piena maturazione di un indirizzo interpretativo della Consulta già manifestatosi negli anni passati, ma mai con analoga chiarezza e con un scrutinio così rigoroso della ragionevole connessione tra le finalità della normativa e i mezzi messi in campo dalla normativa regionale per perseguirle. Della sentenza non potranno non tenere conto le future scelte dei legislatori regionali, ove tentati dall'introdurre discipline analoghe a quella lombarda. In questo senso, va riconosciuto alla sentenza n. 44 del 2020 un carattere pedagogico, perché contiene un invito esplicito ai legislatori locali di evitare tentazioni etno-identitarie che non possono trovare ospitalità nel quadro dei principi costituzionali, e di focalizzare l'attenzione sulla razionalità e l'efficienza delle politiche che vogliono introdurre, perché solo muovendo da tali presupposti è possibile un uso corretto, produttivo e non discriminatorio delle risorse pubbliche.

Ne risulta confermato un modello di *welfare* dalla chiara connotazione universalistica e anti-localistica³⁶, ed in particolare un forte monito della Corte a non utilizzare il sistema del welfare per creare barriere più o meno occulte alla libera circolazione delle persone e alla loro integrazione in nuove comunità.

D'altra parte, i tentativi localistici di gestire processi epocali di ricollocazione territoriale della popolazione mondiale finiscono per contraddire i fondamenti della nostra cultura costituzionale e si rivelano altresì approssimativi e tendenzialmente inefficienti, come sottolinea puntualmente la Corte, in tal modo accentuandone il carattere gravemente discriminatorio. Le persone meno abbienti o più

³⁵ E' quanto sta in parte avvenendo con i progetti di *social housing*, che rappresentano una modalità di coinvolgimento dei privati negli interventi di edilizia residenziale pubblica, attraverso forme di incentivazione (come la riduzione degli oneri di costruzione, le agevolazioni e detrazioni fiscali, ecc...): cfr. M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Diritto pubblico*, I, 2014, 168 ss.

³⁶ Per cenni alla problematica della vocazione universalistica dei diritti sociali, oggetto di una vastissima bibliografia, si veda, di recente, A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *www.giurcost.org*, 3/2018.

bisognose si spostano naturalmente verso i luoghi dove possono trovare lavoro e, quindi, fonti di sostentamento e di supporto alle necessità quotidiane. Il rendere loro meno accessibili i servizi del welfare non ha l'effetto di frenare tali movimenti, ma soltanto di creare divisione sociale, indebolendo quel vincolo di solidarietà che è un valore fondamentale della nostra Costituzione.