

Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*

CATERINA DOMENICALI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 9 marzo 2020

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0044s-20.html>

Sommario

1. La decisione in breve. – 2. La ragionevolezza come leva della promozione dell'uguaglianza sostanziale. – 3. Una svolta rispetto alla pregressa giurisprudenza. – 4. Quale spazio politico per la modulazione della garanzia del diritto all'abitazione?

Data della pubblicazione sul sito: 11 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Ricercatrice t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Indirizzo mail: caterina.domenicali@uniroma1.it.

1. La decisione in breve

Con la sent. 44/2020, la Corte costituzionale ha segnato una nuova tappa nel sindacato sulla legislazione in tema di edilizia residenziale pubblica (ERP), escludendo *a priori* la legittimità del criterio di accesso, previsto dalla maggior parte delle normative relative alla prestazione sociale in questione, consistente nella residenza di lungo periodo del richiedente sul territorio regionale. La tecnica di scrutinio che ha permesso ai giudici costituzionali di far penetrare il proprio sindacato fino a lambire il merito della discrezionalità legislativa è quella della ragionevolezza.

La verifica della razionalità delle condizioni di accesso all'edilizia popolare ha determinato una progressiva erosione della soglia di costituzionalità di tali normative. Adottate dalle Regioni nell'ambito della competenza in materia di politiche sociali e governo del territorio¹, le normative in materia di accesso all'abitazione per lo più richiedono l'esistenza di un pregresso rapporto con il territorio per usufruire del servizio erogato, differenziandosi sotto il profilo dei soggetti ai quali è richiesto il c.d. attaccamento sociale (solo gli stranieri oppure tutti i residenti), della dimensione della residenza (regionale o nazionale) e dell'estensione temporale del titolo di soggiorno richiesto.

Nella sua giurisprudenza, la Corte ha riconosciuto, per un verso, la natura irragionevolmente discriminatoria del requisito della residenza prolungata per l'ERP quando richiesto solamente agli stranieri e, per altro verso, ha sottoposto detto requisito a un controllo di proporzionalità quando richiesto alla generalità dei richiedenti. Con la decisione in commento, il Giudice delle leggi arriva a dichiarare che la preclusione all'accesso all'ERP per chi non abbia un rapporto stabile con il territorio è sempre e comunque irragionevole, a prescindere da una valutazione sulla differenziazione soggettiva o sulla sproporzione del requisito. Questa decisione conferma il ruolo propulsivo del principio di ragionevolezza rispetto agli obiettivi dello Stato sociale ma lascia aperte alcune questioni, connesse alla natura del diritto all'abitazione e alla presenza nell'ordinamento di norme statali ed europee che tutt'ora contemplano il radicamento territoriale come criterio rilevante per l'accesso all'edilizia popolare.

¹ Quella relativa all'ERP è infatti una materia composita che «si estende su tre livelli normativi» (sent. 94/2007): spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti»; rientra nel «governo del territorio», di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., «la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica»; rimane alle Regioni la fase della prestazione e gestione del servizio (ERP in senso stretto).

2. La ragionevolezza come leva della promozione dell'uguaglianza sostanziale

Il sindacato di ragionevolezza in tema di accesso alle provvidenze regionali trova il suo precedente «capostipite»² nella sent. 432/2005, adottata in tema di prestazioni per soggetti invalidi³: sulla base di un giudizio di eguaglianza-ragionevolezza, i giudici costituzionali valutano che il requisito della cittadinanza, selezionato dal legislatore regionale per la gratuità del trasporto pubblico locale per i portatori di invalidità al 100%, non si accorda con l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento degli stranieri, e deve recedere di fronte al punto di vista rilevante rappresentato dal fine di solidarietà sociale sotteso alla legge. Il passaggio successivo è argomentato nella sent. 222/2013⁴, ove la Corte si esprime sulla residenza prolungata per l'accesso all'ERP, riconoscendo che «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 tale vincolo sia «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli».

Consequentemente, sono dichiarate illegittime le leggi che in modo diretto discriminano gli stranieri nell'accesso al servizio di ERP. È il caso della normativa regionale (ligure) che, ai fini dell'attribuzione degli alloggi, prevede la regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale» per i cittadini di paesi extracomunitari⁵: nonostante l'art. 3 Cost. non sia richiamato⁶, nella sostanza la sent. 106/2018 rileva una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli stranieri, valutando irragionevole e priva di proporzionalità la misura del periodo di residenza fissata dal legislatore regionale e illogica la sua parametrizzazione all'intero territorio nazionale. Ancora in tema di diritto all'abitazione, la sent. 166/2018 dichiara illegittime le condizioni di accesso al c.d.

² C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta Online*, Studi, 2020/I, 182.

³ Il dubbio di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., riguarda la l.r. Lombardia 1/2002 sulla circolazione sui mezzi del trasporto pubblico regionale, consentita gratuitamente ai soggetti con una invalidità totale purché cittadini italiani e residenti.

⁴ Riguardante l'accesso a diverse provvidenze sociali così come disciplinate dalla l. r. autonoma Friuli-Venezia Giulia 16/2011: a tutti gli aspiranti viene richiesto di risiedere da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale, mentre ai soli stranieri, non comunitari, si impone anche di risiedere in Italia da non meno di cinque anni.

⁵ Art. 4, comma 1, l. r. Liguria 13/2017, che modifica il requisito precedentemente delineato sulla falsariga dell'art. 40, comma 6, TU Immigrazione.

⁶ L'incostituzionalità della disposizione è imputata alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per manifesto contrasto con la direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. 3/2007.

bonus affitti, subordinato dal legislatore statale per i soli stranieri al possesso del certificato di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima Regione⁷: posto che la misura di sostegno del pagamento del canone di locazione rinviene la propria *ratio* nella scelta politica (non dovuta nell'*an* né nel *quantum*) di consentire ai più indigenti di soddisfare le proprie esigenze abitative, una differenziazione nell'accesso a tale provvidenza che prescindendo da questa proprietà rilevante si risolve in una «irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea»⁸.

Anche le normative apparentemente neutre devono sottostare al vaglio di ragionevolezza della Corte. È dunque incostituzionale la regola dell'appartenenza territoriale adottata dalla Regione Valle d'Aosta, che per l'accesso all'ERP richiede la residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente, per tutti i residenti, cittadini italiani e non⁹. In questo caso, i diversi profili del sindacato di irragionevolezza si intrecciano per giungere all'incostituzionalità della norma censurata. A parere della Corte, la norma cela una irragionevole discriminazione (poiché gli italiani potrebbero più agevolmente maturare il requisito) che emerge grazie al test di proporzionalità: «l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo».

Da tale giurisprudenza si sarebbe potuto trarre che ogni differenziazione sotto il profilo del radicamento territoriale nell'accesso alle graduatorie pubbliche per l'ERP fosse da ritenersi incostituzionale e che le normative che ponessero in via generale tale condizione dovessero rispondere al vaglio di proporzionalità. In questa direzione si è mossa anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea con riferimento al principio di non discriminazione¹⁰: il requisito della residenza ai fini dell'accesso a un beneficio può integrare una forma

⁷ Art. 11, comma 13, d.l. 112/2008.

⁸ Che sconta anche il vizio del contrasto con la direttiva del 2003 e della manifesta irrazionalità intrinseca, prevedendo lo stesso termine necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana.

⁹ Art. 19, comma 1, lett. b), l. r. autonoma Valle d'Aosta 3/2013, dichiarato illegittimo dalla sent. 168/2014.

¹⁰ Corte di Giustizia, c-571/10, 24 aprile 2012, ha dichiarato che osta al diritto europeo una normativa che riservi ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo un trattamento diverso rispetto ai cittadini.

di discriminazione dissimulata a danno dei lavoratori comunitari¹¹, pertanto deve essere sottoposto a scrutinio rigoroso e ritenersi giustificato solo se coerente e proporzionato con gli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa interna.

Si può comprendere, pertanto, la portata innovativa della sent. 44/2020, ove la Corte ha inteso superare definitivamente il requisito della residenza protratta per l'accesso all'edilizia popolare anche quando rivolto a tutti i possibili beneficiari del servizio e a prescindere dalla sua proporzionalità. In questo caso, il giudizio di ragionevolezza vira verso i lidi del sindacato di razionalità intrinseca: i giudici limitano ulteriormente la discrezionalità del legislatore regionale, sanzionando una vera e propria deviazione della norma dal suo fine legale, che, in tema di edilizia residenziale pubblica, è lo stato di bisogno del richiedente.

La Corte costituzionale ha accertato l'incostituzionalità della l. r. Lombardia 16/2016 laddove esigeva, per chiunque volesse accedere all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda»¹². In vigore con lo stesso contenuto normativo da ormai vent'anni¹³, questa previsione aveva superato indenne il vaglio di costituzionalità nell'ord. 32/2008¹⁴. Stando ai paletti fissati dalla sopra ricordata giurisprudenza e analogamente a molte altre normative regionali in materia di ERP¹⁵, la disposizione sembrava rispondere al vaglio di proporzionalità¹⁶. L'argomentazione dei giudici costituzionali, invece, è tutta incentrata sulla coerenza del criterio della residenza protratta in sé con la funzione del servizio sociale *de quo*, sulla base della considerazione che il principio di ragionevolezza esige che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei

¹¹ Corte di Giustizia, C-388/01 Commissione c. Italia, 6 gennaio 2003, in tema di accesso ai musei con tariffe agevolate per i residenti.

¹² Art. 22, comma 1, lettera b), l. r. Lombardia 16/2016 (Disciplina regionale dei servizi abitativi).

¹³ A partire dall'art. 3, comma 41-*bis*, della l. r. Lombardia 1/2000.

¹⁴ Sulla base di una sommaria valutazione di «coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire» e dell'utilizzo estensivo della sent. 432/2005, la quale, invece, come sottolinea C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 184, si riferiva alla residenza *tout court* e non al diverso criterio della residenza protratta.

¹⁵ Per una panoramica, v. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 179.

¹⁶ Come si è detto, le disposizioni precedentemente dichiarate illegittime prevedevano tutte periodi molto lunghi, per i quali l'irragionevolezza nell'esercizio della funzione legislativa assumeva i tratti dell'evidenza: cfr. C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in questa *Rivista*, 5-6/2018, 1184.

beneficiari dei servizi sociali [presentino] un collegamento con la funzione del servizio».

Se la causa del servizio di ERP è il soddisfacimento del fondamentale bisogno abitativo volto ad «assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti», secondo la Corte il filtro selettivo rappresentato dalla «condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione»: anzi, «determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione», «non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare». Si tratta, insomma, di una *aberratio legis* causata dalla deviazione della volontà del legislatore dallo scopo oggettivo della legge¹⁷.

Lo scollamento tra il requisito della residenza stabile e «qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente» appare «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» e illegittimo rispetto all'art. 3 Cost. con riferimento sia ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, sia al secondo comma, poiché «contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Grazie alla valvola dell'art. 3, comma 2, Cost., la Corte può affermare che l'esercizio della discrezionalità legislativa è illegittimo per il fatto di realizzare, anziché rimuovere, una situazione di svantaggio. In altri termini, l'accesso all'ERP sulla base di indicatori dello stato bisogno è costituzionalmente dovuto, in quanto intervento correttivo di disuguaglianze di fatto: deviare tale prestazione sociale dalla sua finalità, adottando criteri selettivi che sottendono una *ratio* divergente, significa violare il principio di uguaglianza sostanziale. Il vizio di irrazionalità intrinseca prefigura, allora, l'accertamento dell'incostituzionalità della norma per contrasto con la *ratio Constitutionis* rappresentata dall'art. 3, secondo comma, Cost.: la contraddizione logica rispetto ai fini legali della disposizione è in realtà una contraddizione assiologica rispetto alla Costituzione, una irragionevolezza esterna che prelude a uno scrutinio particolarmente pervasivo sulle scelte legislative della Regione¹⁸.

¹⁷ Per questo modo di atteggiarsi del giudizio di ragionevolezza, v. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, 207. Come meglio si dirà (v. par. successivo), questa struttura di giudizio era stata già utilizzata per valutare la legittimità dei regimi di accesso ad altri diritti sociali: in particolare, del servizio di asilo nido, nella sent. 107/2018, non a caso più volte richiamata dalla decisione 44/2020.

¹⁸ Per la distinzione tra giudizio di ragionevolezza interna e sindacato di ragionevolezza esterna, v. G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale: bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, Il Mulino, 1978, 103 e ss. Per la differenziazione tra ragionevolezza rispetto allo scopo e

Questa decisione dà nuova linfa alla tesi secondo cui, «grazie al giudizio di ragionevolezza, si sia recuperato, nella crisi dello Stato sociale, il compito stabilito nell'art. 3, c. 2, Cost.: ad esso verrebbe dato sostanza attraverso il vaglio generalizzato della legislazione condotto con il prisma della ragionevolezza»¹⁹. Non solo: questa lettura intende l'eguaglianza sostanziale in senso «forte», ovvero sia «come principio che impone alla Repubblica interventi dichiaratamente volti a realizzare finalità redistributive» e direttamente giustiziabile. Anche la Corte costituzionale è chiamata a partecipare al processo di adattamento del diritto positivo all'esigenza di rimuovere gli ostacoli di fatto che determinano una intollerabile limitazione della libertà ed eguaglianza, attivando il contenuto normativo dell'art. 3, comma 2, Cost. e, nel caso di specie, rimodulando la platea dei destinatari della prestazione. Così, il sindacato di ragionevolezza si pone come «un formidabile strumento di controllo, dalla cui applicazione le posizioni individuali di quanti versano in una delle condizioni di *deficit* di libertà e di eguaglianza espressamente configurate dall'art. 3, c. 2, Cost., potrebbero riuscire rafforzate in termini di «sviluppo della personalità» e di «effettiva partecipazione» all'organizzazione sociale, economica e politica»²⁰.

3. Una svolta rispetto alla pregressa giurisprudenza

La giurisprudenza costituzionale in tema di prestazioni sociali segue percorsi differenziati in ragione della tipologia di provvidenza sociale di volta in volta in questione²¹, legando a doppio filo il margine di discrezionalità del legislatore alla natura primaria del bisogno cui far fronte²². Per le prestazioni ritenute non essenziali, con cui il legislatore, pur perseguendo finalità di solidarietà sociale, «appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana» (sent. 222/2013) l'introduzione di regimi direttamente o

ragionevolezza rispetto al valore v. anche B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, 45 ss.; ID., *Le quattro fasi del giudizio di ragionevolezza*, in AA. VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 ottobre 1992*, Milano, Giuffrè, 1994, 261 ss.

¹⁹ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 432.

²⁰ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 433.

²¹ 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 questa *Rivista*, 5-6/2018, 1139.

²² M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, 60, isola nella giurisprudenza costituzionale quattro categorie di prestazioni sociali, con un differente «dosaggio» da parte della Corte nell'accesso al diritto in relazione all'essenzialità dei beni in gioco.

indirettamente differenziati sulla base del criterio della residenza ha maggiori *chances* di superare il vaglio di legittimità (sempre che la sua causa normativa non sia palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria)²³. Il criterio del radicamento territoriale è «destinato a soccombere», invece, quando si tratta di «provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona», la cui allocazione non potrà che dipendere dallo stato di indigenza (ancora sent. 222/2013). Più in generale, la Corte ha sempre affermato che le differenziazioni non si devono tradurre mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai bisogni primari della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini²⁴.

Così, in relazione alla disciplina degli asili nido²⁵, nella sent. 107/2018 la Corte individua la *ratio legis* nella funzione educativa a vantaggio dei bambini nonché nella funzione socio-assistenziale in favore dei genitori privi di mezzi economici e, soprattutto, dell'accesso delle donne al lavoro: rispetto a questi bisogni essenziali della persona, lo scopo fatto proprio dal legislatore con il criterio di selezione contestato manifesta la sua irragionevolezza. Quando, invece, la legislazione attiene alla «sicurezza o assistenza sociale», il suo ambito di operatività può essere circoscritto dal legislatore in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, fermo il rispetto del principio di ragionevolezza: in tema di assegno sociale, nella sent. 50/2019 la Corte nega si tratti di un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona, rinvenendovi una prestazione economica componente dell'assistenza sociale che può essere riconosciuta «al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano».

La giurisprudenza costituzionale colloca il diritto all'abitazione «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (sent. 404/1988). Mentre l'art. 47, comma 2, Cost. delinea il diritto in una accezione debole²⁶, grazie all'art.

²³ Così è anche nel caso della sent. 432/2005, ove la Corte conviene con la Regione laddove sottolinea come la scelta «legislativa di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita, ovvero un diritto a fruire di tariffe agevolate, non configuri in alcun modo una prestazione essenziale o minimale, né si presenti, ovviamente, come una scelta costituzionalmente obbligata».

²⁴ Come precisato, ad esempio, nelle sentt. 306/2008, 187/2010, 2, 40 e 172/2013, 22 e 230/2015, 107/2018.

²⁵ L'art. 1, comma 1, l. r. Veneto 6/2017, assegnava titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido, dopo i bambini portatori di disabilità, ai figli di genitori residenti anche in modo non continuativo in Veneto o che vi avessero lavorato ininterrottamente da almeno quindici anni.

²⁶ Esprimendo un *favor* per l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione volto ad agevolare la disponibilità di un alloggio, non a garantire la proprietà o locazione: cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1989, 28.

3, comma 2 Cost., esso assurge a «fondamentale diritto sociale», coesistente al riequilibrio delle disuguaglianze e alla rimozione di forme di esclusione, onde garantire la partecipazione attiva dei soggetti deboli alla vita sociale e «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sent. 217/1988).

Per la sua attuazione, il diritto all'abitazione necessita pur sempre della mediazione legislativa e di una decisione politica in ordine all'erogazione della prestazione. In tema di diritti sociali, infatti, «[l]'universalità [...] può essere enunciata soltanto in una prospettiva astratta»: nel momento in cui si prendano in considerazione le «applicazioni concrete delle previsioni normative inerenti a tali diritti, non si può che fare i conti con la realtà della scarsità delle risorse [...]»²⁷. Ciò è tanto più vero per i diritti sociali «condizionati», ovverosia quelle situazioni soggettive che richiedono per la loro effettività la predisposizione di una organizzazione erogatrice²⁸.

Le difficoltà materiali della *governance* regionale nel garantire accesso all'ERP ai soggetti richiedenti potrebbero quindi giustificare una regolazione del diritto che includa il criterio della residenza tra i requisiti dell'accesso. Nelle scelte in tema di edilizia residenziale pubblica non è il bilanciamento con i vincoli finanziari a venire direttamente in rilievo, quanto piuttosto l'esigenza di organizzazione del servizio in relazione alle risorse della collettività di riferimento, che fa parte del contesto in cui la norma si colloca. Il sindacato di ragionevolezza serve proprio a stimare cosa comporti l'applicazione al contesto del principio contenuto nella norma parametro e impone di verificare direttamente, ripercorrendo da un diverso punto di vista le valutazioni del legislatore, se il contenuto della disciplina positiva sia in grado di concretizzare adeguatamente il principio costituzionale nel caso di specie²⁹.

Attraverso questo schema, fino a oggi, la Corte aveva apprezzato alcune delle esigenze organizzative rivendicate dal legislatore in relazione all'erogazione del servizio abitativo, mentre aveva definitivamente contestato l'assolutezza dell'argomento del "pregresso contributo" apportato alla comunità di

²⁷ A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in *GdP La Rivista*, 03/2012, 3.

²⁸ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30. Diversamente, sottolinea il rischio di *deminutio* connesso alla qualificazione dei diritti sociali come condizionati B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene Editore, 2010, 165.

²⁹ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 449.

riferimento³⁰. Il giudice delle leggi aveva considerato coerente con la *ratio* della provvidenza l'adozione di criteri connessi alla prospettiva di stabilità dei residenti, purché contenuta entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli, per consentire una più efficiente allocazione del bene: in particolare, evitare che l'alloggio fosse assegnato a chi non avesse ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio sarebbe servito a scongiurare «avvicinamenti troppo ravvicinati tra conduttori», con l'effetto di aggravare l'azione amministrativa e ridurre l'efficacia (sent. 222/2013 e sent. 106/2018), «in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica» stessa (sent. 168/2014). Da ultimo, la Corte ha riaffermato la legittimità «in astratto» della «richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio» (sent. 166/2018), lasciando, però, qualche dubbio su quali potessero essere gli indici di radicamento territoriale e sociale «altri» rispetto a quelli annullati, in grado di superare il vaglio di ragionevolezza³¹.

Nella decisione 44/2020, la *ratio* di tale criterio di accesso viene integralmente sconfessata: da un lato, la residenza protratta «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale», poiché dà rilievo a una condizione del passato che nulla indica sulla probabilità di permanenza per il futuro; dall'altro, «lo stesso “radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno», data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica. Mentre la residenza *tout court* «serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento», la residenza protratta «può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», comportando «il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di

³⁰ Sent. 107/2018, in tema di accesso agli asili nido: la Corte ha confutato la difesa regionale (secondo cui la norma impugnata legittimamente avrebbe dato la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia»), sulla base di specifici profili di irrazionalità del criterio (nulla assicura che il genitore residente o occupato abituale abbia pagato tributi in Veneto per un lungo periodo, dovendosi peraltro preliminarmente verificare il tipo di copertura finanziaria – propria o derivata – adottata per erogare il servizio) ma soprattutto perché è la stessa Costituzione a escludere che il dovere tributario sia retto dalla logica della controprestazione e a rendere di per sé contraddittoria l'applicazione di tale argomento, «manifestazione del dovere di solidarietà sociale», alle prestazioni sociali.

³¹ Cfr. C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale*, cit., 1184.

aver dovuto mutare regione di residenza»³². La Corte ammette solamente che «[l]a prospettiva della stabilità [possa] rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria», come del resto fa la stessa legge regionale censurata³³.

4. Quale spazio politico per la modulazione della garanzia del diritto all'abitazione?

La prospettiva della Corte pare essersi ribaltata rispetto a quando aveva considerato che «[l]'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale» (sent. 222/2013, nonché sent. 106/2018). Nella decisione in commento, l'edilizia popolare diviene essa stessa strumento di integrazione della persona nella comunità, punto di partenza del processo di radicamento. Questa ricostruzione conferma la tesi che colloca l'abitazione tra quei bisogni vitali che hanno diritto a essere soddisfatti come prerequisito necessario per soddisfare altri bisogni primari delle persone³⁴.

Il «principio di proporzionalità temporale» nell'accesso degli stranieri ai diritti sociali³⁵, in base alla durata del soggiorno e al conseguente attaccamento sociale dell'immigrato, rappresenta un punto di equilibrio tra l'interesse a privilegiare nella distribuzione delle risorse i membri della comunità e l'interesse dello straniero stabilmente residente a vedere rispettata la sua dignità sia come singolo sia nelle relazioni sociali. Dopo la sent. 44/2020, l'esito di tale bilanciamento per l'accesso all'edilizia popolare si sposta nettamente in favore dell'inserimento dello straniero nella comunità, in una prospettiva universalistica del godimento della provvidenza in questione.

Per la verità, vi sono altre norme nell'ordinamento che danno dignità al criterio del soggiorno di medio e lungo periodo nella logica della funzione socio-assistenziale del servizio abitativo. Simili disposizioni, finora, hanno concorso a definire l'orizzonte di legittimità delle legislazioni regionali in tema di ERP. Si tratta del d. lgs. 286/1998 (T.U. immigrazione), che all'art. 40, comma 6, fissa il livello essenziale della prestazione di ERP, imponendo ai soggetti pubblici l'integrazione socio-abitativa edilizia a parità di condizioni con i cittadini italiani

³² La Corte lo aveva già affermato nella sent. 107/2018. Evidenzia gli effetti del criterio della residenza prolungata nei confronti delle persone che mutino spesso residenza F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in questa *Rivista*, 6/2011, 1277.

³³ Analogamente, sent. 107/2018.

³⁴ Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene editore, Napoli, 2017, 15.

³⁵ Cfr. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 60.

per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro³⁶; la previsione ora trova copertura nella direttiva 2003/109/CE, che all'art. 11 impone l'equiparazione ai cittadini del c.d. soggiornante di lungo periodo (lo straniero che risieda regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni) nel godimento dei servizi e prestazioni sociali, tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di ERP.

Queste norme sottendono una *ratio* analoga a quella del criterio dichiarato illegittimo con la sent. 44/2020, ovvero quella di integrare nel territorio i cittadini extracomunitari che abbiano consolidato i vincoli lavorativi, culturali, familiari e sociali contratti durante il soggiorno. La disposizione nazionale e quella europea integrano il perimetro nel quale si deve collocare la legislazione regionale, tenuta a equiparare al cittadino, nell'accesso all'ERP, *almeno* il soggiornante legato con una certa stabilità al territorio (da questo punto di vista, le normative regionali non sembrano porre problemi, equiparando di regola cittadini e stranieri regolari nell'accesso al servizio). Al contempo, esse confermano che, al di sopra del nucleo minimo di garanzia del diritto all'abitazione, è nella discrezionalità politica del legislatore regionale definire i criteri di accesso al servizio abitativo pubblico. L'art. 40, TU immigrazione, in particolare, disegna per cerchi concentrici i livelli di accesso ai servizi abitativi per gli stranieri: quanto più ci si allontana dal nucleo essenziale di tutela della dignità della persona³⁷, tanto più si stringono le maglie di accesso al servizio³⁸.

La Corte costituzionale, invece, con la decisione 44/2020, sembra dare una prospettiva univoca di attuazione del diritto sociale all'abitazione, compiendo un passo ulteriore verso l'affermazione dell'universalità dei diritti sociali. Sfumano i confini tra la garanzia del nucleo duro del diritto e le prestazioni ulteriori che il legislatore può modulare. È vero che la distinzione avanzata dalla Corte tra

³⁶ Tale parità di trattamento è rafforzata dagli artt. 43 e 44 del medesimo TU, che tipizzano i comportamenti discriminatori, tra cui la mancata locazione e l'imposizione di condizioni più svantaggiose in ragione della mancanza di *status* di cittadino, prevedendo un'apposita azione civile c.d. anti-discriminatoria attivabile dallo straniero (proprio questa procedura ha instaurato il contenzioso su cui si è innestato l'incidente di costituzionalità deciso con la sent. 44/2020). Si è tuttavia dubitato della legittimità dell'art. 40, comma 6, per contrarietà con la convenzione OIL 97/1949 sui lavoratori migranti, che garantisce alla generalità dei lavoratori migranti presenti legalmente sul territorio – senza discriminazioni basate sul consolidamento del loro soggiorno – il principio di parità di opportunità e trattamento rispetto ai cittadini anche in materia di accesso agli alloggi pubblici: cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 182.

³⁷ Quale può essere la sistemazione temporanea in un centro di accoglienza ai sensi del comma 1: cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 189.

³⁸ Arrivando al livello del comma 6, dedicato per l'appunto all'equiparazione nell'accesso all'ERP per i residenti stranieri "qualificati".

«provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona», tese al soddisfacimento di bisogni primari (e che quindi non possono comunque essere subordinate ad una residenza protratta) e provvidenze che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona e premiano il contributo offerto alla comunità è labile³⁹; tuttavia, per ogni diritto si può isolare un nucleo duro che corrisponde a un bisogno primario della persona, da riconoscere universalmente, e ciò che, come l'accesso all'ERP, ne rappresenta la piena attuazione⁴⁰, condizionata alle scelte politiche.

La prospettiva di tutela dei diritti sociali nella Carta costituzionale non è univoca, dovendo fare i conti con le condizioni politiche dell'attuazione di tali diritti⁴¹ e con la definizione legislativa dell'equilibrio tra i diversi beni alla base di una organizzazione politica. Lo stesso principio di uguaglianza sostanziale, come soluzione intermedia tra egualitarismo ed eguaglianza delle opportunità⁴², non impone di dare risposta a ogni bisogno ma imputa al decisore politico la definizione delle condizioni di accesso alle prestazioni volte a rimuovere le disuguaglianze. Questa discrezionalità va senz'altro esercitata tenendo a mente il fine di superare le sperequazioni sociali, che la Repubblica richiede di rimuovere per rinsaldare il vincolo di appartenenza alla comunità politica⁴³. Al contempo, il margine di discrezionalità del legislatore, laddove la Costituzione stessa non fissi direttrici precise, dovrebbe trovare spazio entro i limiti rinvenibili nell'ordinamento costituzionale ed essere sindacabile nel merito solo quando assuma una finalità incostituzionale. Alla luce di questa decisione, poco spazio sembra rimanere alla Regione, in quanto ente di governo della comunità stanziata sul territorio, nel definire il *quantum* e il *quomodo* dell'integrazione attraverso l'accesso alle prestazioni sociali.

³⁹ C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale*, cit., 1176.

⁴⁰ Cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 189.

⁴¹ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30

⁴² A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. il principio di eguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*. I, Il Mulino, 1984, 324.

⁴³ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 8.