

Il diritto all’abitazione degli stranieri. Profili problematici della normativa italiana

STEFANO VUOTO*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il diritto all’abitazione nell’ordinamento italiano. – 3. Il tema dei requisiti e le risposte della giurisprudenza. – 4. Due casi analoghi: l’ordinanza del Tribunale di Torino 25/7/2021 e la sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 11 aprile 2022

Suggerimento di citazione

S. VUOTO, *Il diritto all’abitazione degli stranieri. Profili problematici della normativa italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: stefano.vuoto@santannapisa.it.

1. Introduzione

Il presente lavoro intende soffermarsi su un tema, il diritto all'abitazione degli stranieri, tanto delicato quanto attuale: il diritto in esame non è espressamente contemplato dalla Costituzione italiana nemmeno in riferimento ai soli cittadini, ragione per cui la sua configurazione come diritto fondamentale è stata frutto di elaborazione da parte della dottrina e soprattutto della giurisprudenza (in particolare della Corte Costituzionale); la normativa italiana in materia, poi, di carattere nazionale e soprattutto regionale e locale, ha sempre presentato alcuni punti controversi, soprattutto con riferimento all'ammissione anche degli stranieri al godimento di tale diritto, operazione nella quale risulta assai facile il rischio di operare distinzioni di carattere discriminatorio fra chi sia titolare o meno della cittadinanza; a ciò si aggiunga infine che l'intensificazione negli ultimi anni del fenomeno migratorio, che ha portato sul territorio italiano un numero sempre crescente di stranieri, ha inasprito un tema già per sua natura delicato, dal momento che il dovere di garantire l'accesso ad un'abitazione sia ai cittadini che agli stranieri si è dovuto scontrare con risorse limitate. Questo quadro ha contribuito a creare «una condizione giuridica [dello straniero, ndr] “frammentata”, tra titoli di soggiorno e discipline regionali e locali, [...] sulla quale incidono talvolta anche discipline discriminatorie, volte a privilegiare coloro che hanno un radicamento prolungato sul territorio nazionale»¹.

Per fornire un adeguato quadro di riferimento grazie al quale potersi orientare all'interno delle questioni di cui si accennato, saranno prima presentati il contenuto, le caratteristiche e le “vicende” del diritto all'abitazione nel nostro ordinamento, per poi giungere al nucleo del lavoro, soffermandosi su un aspetto centrale, i requisiti richiesti dal legislatore (ora nazionale, ora regionale) agli stranieri per l'ottenimento dell'accesso all'abitazione: saranno a tal fine menzionati alcuni interventi legislativi significativi in materia e anche le risposte in merito della giurisprudenza, soprattutto costituzionale.

2. Il diritto all'abitazione nell'ordinamento italiano

Un importante passaggio preliminare all'analisi che in questa sede ci si propone è quello di individuare anzitutto il fondamento costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultimo, come accennato in sede introduttiva, non è esplicitamente previsto dalla Costituzione repubblicana, ma è stato

¹ F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Introduzione. La fatica di migrare, il ruolo dei territori*, in IID. (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 11.

tradizionalmente ricondotto a due disposizioni costituzionali: il 2° comma dell'art. 47 e l'art. 14.

La prima previsione del testo costituzionale richiamata contempla la «proprietà dell'abitazione» come uno dei fini a cui è indirizzato il risparmio popolare. La norma sembra esprimere l'intenzione dei Costituenti di «agevolare l'instaurazione di un rapporto giuridico con il bene immobile in cui vivere»², emergendo così un «favore costituzionale per l'accesso alla proprietà dell'abitazione»³. Occorre inoltre porre l'accento sul fatto che la disposizione costituzionale sembra non volersi soffermare tanto sulla dimensione della *proprietà* di immobili, quanto sulla *funzione* dell'abitazione, che risulta essere un essenziale presupposto strumentale rispetto al godimento di altri diritti previsti dalla Carta costituzionale: la casa è quindi «strumentalmente chiamat[a] a soddisfare [...] un insieme variegato di bisogni (personali, familiari, sociali e culturali)»⁴.

Su questa linea si attesta anche la giurisprudenza in materia della Corte Costituzionale, il cui apporto ha contribuito a far sì che quello all'abitazione sia ormai pacificamente ritenuto come un vero e proprio diritto costituzionale. In particolare, la Consulta ha affermato, nella sentenza n. 217 del 1988, come il «diritto all'abitazione rientr[zi] [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»⁵, per poi definire tale diritto come «un fondamentale diritto sociale» che rientra fra «i compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»⁶. Occorre a tal proposito richiamare anche altre importanti sentenze della Corte in materia, a partire dalla n. 49 del 1987: in tale pronuncia la Corte rafforza quanto già espresso nella precedente sentenza, sottolineando come sia dovere della collettività «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»⁷; ancora, nella sentenza n. 404 dell'anno seguente, la Consulta sottolinea che il diritto in questione si collega direttamente al fondamentale diritto umano all'abitazione, di cui si trova riscontro

² A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, p. 8.

³ R. MANFRELOTTO, sub *Art. 47*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, il Mulino, Bologna, 2018, Vol. I, p. 301.

⁴ A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, cit., p. 5. Si pensi a tal proposito, fra i vari bisogni coperti da tutela costituzionale, ai diritti della famiglia di cui agli artt. 29 – 31 Cost. o al diritto al lavoro, per la tutela del quale la Repubblica promuove le condizioni tali da renderlo effettivo (cfr. art. 4, 1° comma, Cost.), fra le quali può essere inserita la possibilità di godere di un'abitazione.

⁵ Corte cost., sent. n. 217/1988, *Considerato in diritto*, p. 4.2.

⁶ *Ivi*, p. 5.2.

⁷ Corte cost., sent. n. 49/1987, *Considerato in diritto*, p. 5.

in fonti internazionali quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 25) e il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (art. 11).

Il riferimento invece all'art. 14 Cost. si fonda sul fatto che l'inviolabilità del domicilio da esso sancita e garantita appare difficile da concepire in assenza della proprietà sul domicilio stesso: in altri termini, anche se la libertà da intromissioni enunciata dalla disposizione in esame non configura in capo ai cittadini un vero e proprio diritto al domicilio, è d'altra parte vero che, come e forse ancor più che per altri diritti e libertà costituzionali, l'abitazione costituisce un presupposto in mancanza del quale la tutela offerta dal testo costituzionale vede svilita o quantomeno ridimensionata le propria portata.

Dopo aver brevemente richiamato l'ancoraggio costituzionale del diritto in questione, occorre domandarsi come tale diritto oggi vada inteso: bisogna comprendere se, in altre parole, esso sia da leggere come diritto che impone ai pubblici poteri il dovere di indirizzare i propri sforzi allo scopo di garantire a tutti un alloggio, o come necessità di favorire l'acquisto in proprietà della propria casa di abitazione, o ancora come «diritto sociale impostato su base selettiva al fine di strumentalizzarne il riconoscimento per il governo dei flussi migratori»⁸.

La giurisprudenza costituzionale ha di volta in volta specificato il contenuto e la portata di tale diritto, chiarendone progressivamente la natura: in prima istanza, esso si configura come diritto a ricevere una casa in assegnazione a seguito della attuazione di politiche pubbliche per la costruzione di alloggi; o ancora come diritto alla stabilità di godimento del proprio alloggio⁹; oppure, in tutt'altra accezione, come diritto strumentale al godimento di altri diritti e libertà già garantiti dalla Costituzione, come accennato *supra*. In ogni caso, è bene comunque precisare che quello all'abitazione è un diritto la cui attuazione va da un lato collocata sempre in un contesto di bilanciamento con altri diritti individuali ed interessi pubblici e dall'altro condizionata, come puntualizzato dalla Corte Costituzionale, dalle risorse della collettività: ecco che «solo il legislatore [...] può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di [...] diritti fondamentali»¹⁰. Alla luce di questa

⁸ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 3-4/2010, pp. 231-248, p. 235.

⁹ A tal proposito occorre ricordare anche una legislazione vincolistica (cfr. in particolare la l. n. 431/1998) relativa alla durata dei contratti di locazione ad uso abitativo ed al tetto del relativo canone, che, nell'imporre limiti all'autonomia privata delle parti contraenti, opera un bilanciamento proprio fra il diritto del conduttore al godimento del locale e quello del locatario a disporre dello stesso secondo i propri diritti.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 252/1989, *Considerato in diritto*, p. 3.

ricostruzione, appare efficace e pregnante la qualificazione del diritto all'abitazione come «un diritto sociale di grandi incertezze»¹¹.

Vi sono poi, anche norme internazionali ed in particolare europee che richiamano il diritto all'abitazione. Sebbene tale diritto non sia espressamente contemplato nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte di Strasburgo ha, in varie occasioni, riconosciuto il diritto all'abitazione attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della Convenzione stessa, che garantisce la tutela della vita privata e familiare e del domicilio, anche se solo in casi estremi di lesione dello stesso. Nell'operare tale riconoscimento, la Corte EDU non si è comunque spinta fino a sancire un obbligo, in capo ai singoli Stati firmatari, di fornire un'abitazione per coloro che non ne dispongono o che si trovano in condizioni di disagio economico e/o sociale; dalla norma della CEDU discenderebbero piuttosto obblighi di mezzi, nel senso che lo Stato si dovrebbe impegnare per affrontare il problema abitativo per i soggetti maggiormente in difficoltà e per assisterli a trovare delle soluzioni. Il diritto all'abitazione è peraltro espressamente previsto dalla Carta sociale europea¹², approvata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, soprattutto nella versione del testo revisionata nel 1996, che all'art. 31 prevede che «tutte le persone hanno diritto all'abitazione» e dispone, a garanzia dell'effettività di tale diritto, che gli Stati firmatari «s'impegnano a prendere misure destinate: a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

Una volta inquadrato il diritto in questione, è necessario soffermarsi su un aspetto centrale con riferimento allo specifico tema che qui ci si propone di trattare: la possibilità di riconoscere il diritto all'abitazione non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri.

Occorrerà anzitutto richiamare brevemente, per completezza, gli orientamenti generali della dottrina e della giurisprudenza (soprattutto della Corte Costituzionale) sulla possibilità di estendere agli stranieri il godimento dei diritti costituzionali. Bisogna segnalare fin da subito come «la Corte costituzionale, sin

¹¹ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit., p. 235, che a sua volta mutua l'espressione da F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 58 e P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 424.

¹² Occorre ricordare che la CSE assume rilevanza nel nostro ordinamento in virtù dell'art. 117, 1° comma, Cost. e di quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349/2007 (cc.dd. sentenze gemelle) in riferimento alla CEDU (ma l'affermazione è estendibile anche alla Carta sociale), cui è stato riconosciuto il valore di norma interposta nei giudizi di costituzionalità delle norme interne.

dalle decisioni più risalenti, abbia disatteso una interpretazione letterale delle disposizioni costituzionali, che si limiti a verificare i termini utilizzati: “cittadini”, “tutti” o “lavoratori”»¹³. Per tale ragione, in linea generale, con riferimento a quei diritti che sono costituzionalmente riconosciuti *anche* al non cittadino, ogni disciplina normativa che interviene sulla condizione dello straniero deve essere conforme alla Costituzione, ragion per cui non sono possibili deroghe ed eccezioni alle garanzie fissate dalle norme costituzionali, che non possono in questo caso fondarsi sul criterio di ragionevolezza. Con riferimento invece alla concreta applicazione delle disposizioni costituzionali che riferiscono ai soli «cittadini» il godimento di alcuni diritti, il principio di eguaglianza verrà in rilievo per valutare normative di per sé conformi alla disciplina costituzionale ma che diversificano la posizione dello straniero da quella del cittadino: in questi casi si deve appurare che questa diversità di disciplina trovi giustificazione in una effettiva diversità di situazioni in relazione allo scopo della norma. In altre parole, il legislatore può apprezzare e dare rilievo a dette differenze, purché ciò avvenga secondo valutazioni razionali e non arbitrarie¹⁴. Come si può intuire, in questa valutazione il problema principale consiste nel determinare *se* ed eventualmente *in quale misura* si possa apprezzare l'elemento sulla base del quale la differenziazione viene operata, cioè la mancanza della cittadinanza.

Coerentemente con questo orientamento generale, è ormai opinione ormai alquanto diffusa, in riferimento allo specifico diritto qui analizzato, che esso possa essere riconosciuto anche agli stranieri. A questo proposito, è anzitutto da osservarsi che, qualora, alla stregua di quanto esposto *supra*, si riconosca come fondamentale il diritto all'abitazione, «il principio costituzionale di uguaglianza» (citando ancora una volta le parole della Corte Costituzionale) «non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo»¹⁵, ragion per cui sarebbe illegittimo precludere agli stranieri, solo sulla base di tale *status*, il godimento del diritto qui in esame¹⁶.

¹³ L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, p. 70.

¹⁴ Sul tema cfr. M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 3 ss.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 432/2005, *Considerato in diritto*, p. 5.1.

¹⁶ Il legislatore, in base alla propria discrezionalità, può comunque operare alcune distinzioni nell'ambito della titolarità dei diritti fra soggetti uguali, quali cittadino e straniero, sulla base di differenze di fatto (cfr., a tal proposito, Corte cost., sent. n. 104/1969, *Considerato in diritto*, p. 4): occorrerà, a tal fine, che la differente disciplina trovi giustificazione in una *effettiva* diversità di situazione, derivante dal mancato possesso della

Si ricordi poi la presenza anche di norme internazionali, ed in particolare europee, a suffragio di questa posizione: un generale divieto di discriminazione fra cittadini europei e stranieri è sancito dall'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 21 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea, mentre, con riguardo al tema specifico, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio Europeo prevede che coloro che risultano titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (rilasciabile a condizione di essere residenti regolari da almeno cinque anni e disporre di risorse sufficienti per provvedere alle esigenze proprie e della propria famiglia) abbiano diritto a ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali riguardo all'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (art. 11).

Inoltre (ed è questo uno dei punti cardine dell'argomentazione a favore dell'estendibilità) l'indirizzo troverebbe giustificazione nel fatto che, come ai cittadini è riconosciuto il diritto all'abitazione in quanto strumentale a soddisfare bisogni essenziali e pertanto a condurre un'esistenza dignitosa, lo stesso dovrebbe avvenire *a fortiori* per gli stranieri, per i quali un'abitazione risulta elemento ancor più fondamentale nell'ottica di un percorso di integrazione.

3. Il tema dei requisiti e le risposte della giurisprudenza

La legislazione italiana in materia, nazionale e soprattutto regionale e locale, sembra tuttavia non rispettare del tutto l'indirizzo, suffragato anche da norme europee, poc'anzi richiamato. Questo si verifica soprattutto nella misura in cui il legislatore stila i requisiti necessari per gli stranieri ai fini dell'accesso all'ottenimento di un alloggio.

Partendo dalle leggi nazionali, l'art. 40, 6° comma, del Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, di seguito TUI) limita l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (e alle altre misure rivolte ad agevolare l'accesso alla casa) ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno di lungo periodo) o di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitino regolare attività lavorativa, requisito non richiesto agli italiani e «che – evidentemente – viola il principio di pari trattamento»¹⁷, nonostante lo stesso TUI riconosca che tutti gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno «sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale» (art. 41). Ancora, il d.l. n. 112/2008 (poi convertito in l. n. 133/2008), istitutivo di un Piano nazionale di edilizia abitativa, stabilisce che

cittadinanza italiana, e che, in concreto, la diversa situazione rilevi ai fini della *ratio* della norma.

¹⁷ F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismi.it*, n. 3/2016, p. 17.

possano ottenere l'accesso alle abitazioni di edilizia residenziale anche gli stranieri a basso reddito, purché «residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione» (art. 11). Si aggiunga poi che il TUI, nell'elencare i requisiti necessari al rinnovo del permesso di soggiorno, prevede fra essi la condizione che lo straniero abbia a disposizione un'abitazione «adeguata»¹⁸ e anche che il d.lgs. n. 3/2007, di attuazione della direttiva 2003/109/CE, individua la previa disponibilità di un alloggio come condizione per poter ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo.

Ancora, la l. n. 431/1998 (su cui cfr. *supra*, nota 9) con l'art. 11 ha istituito il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, allo scopo di «di sostenere gli indigenti al fine di consentire loro di soddisfare le esigenze abitative mediante ricorso al mercato e prevenire il rischio di sfratti per morosità»¹⁹; l'art. 11, 13° comma, del d.l. poc' anzi richiamato, ha poi previsto, fra i requisiti per beneficiare dei suddetti contributi integrativi, solo per i cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione Europea, un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale (rispettivamente di almeno dieci e cinque anni); il comma in questione è stato poi dichiarato incostituzionale (Corte cost., sent. n. 166/2018) in quanto, dal momento che si traduceva in una discriminazione nei confronti degli stranieri²⁰.

Dalla breve rassegna di fonti nazionali fin qui operata è già possibile rintracciare nel complesso di norme in materia di accesso all'abitazione per gli stranieri una contraddizione di fondo: se il fine dell'accesso all'abitazione dovrebbe essere quello di facilitare l'inserimento dello straniero nel tessuto socio-economico locale, in quanto l'abitazione risulta, come più volte sottolineato, strumentale al soddisfacimento di bisogni primari, non si comprende perché l'accesso al diritto sia concesso a *chi è già* titolare di un'abitazione. In questo modo, si agevolano quegli stranieri che risultano già integrati nella realtà sociale di riferimento o che hanno almeno compiuto un primo passo in tale processo di integrazione, rendendo invece più difficile (vista anche una limitata disponibilità di risorse) l'accesso all'abitazione agli stranieri che già non ne posseggano una.

La problematicità del tema dei requisiti emerge con ancor più forza quando si passa ad esaminare la normativa regionale e locale in materia. Ci si soffermerà adesso su alcuni interventi legislativi regionali eclatanti con riferimento, appunto,

¹⁸ Cfr. artt. 22, 26, 29, 36 TUI, a seconda che il permesso sia richiesto, rispettivamente, per motivi di lavoro subordinato od autonomo, ricongiungimento familiare, cure mediche.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 166/2018, *Considerato in diritto*, p. 5.2.

²⁰ Cfr. E. VIVALDI, *L'accesso all'abitazione per i migranti. Quadri normativi e prassi*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera*, cit., pp. 71-72.

all'elemento dei requisiti richiesti agli stranieri per l'accesso all'abitazione²¹ e sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in proposito.

Un'importante sentenza della Consulta in materia è la n. 106 del 2018, che annulla, per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., con riferimento al principio di parità di trattamento prescritto per i soggiornanti di lungo periodo dalla direttiva 2003/109/CE, la norma della Regione Liguria (l.r. n. 13/2017, art. 4, 1° comma) che introduceva, quale condizione di accesso all'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) *solo* per gli stranieri, il requisito della residenza di almeno dieci anni sul territorio nazionale; la sentenza, pur richiamando in alcuni passi la possibilità, per le politiche regionali, di chiedere un radicamento territoriale continuativo in riferimento all'accesso ad un bene di prima importanza e tendenzialmente duraturo qual è l'abitazione, rileva l'irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità di una norma che prevede ben dieci anni di residenza, nonché l'illogicità della richiesta di residenza sull'intero territorio nazionale e non sul territorio della Regione (rispetto al quale avrebbe potuto eventualmente aver senso il requisito)²². In questa sentenza non si esclude quindi, in linea di principio, la possibilità di prevedere un certo periodo di soggiorno sul territorio, ma il numero di anni di residenza richiesti e il riferimento alla residenza sull'intero territorio nazionale risultano irragionevoli e sproporzionati. È tuttavia singolare e meritevole di essere segnalato il fatto che la Corte dichiari l'illegittimità della disposizione in questione solo con riferimento all'art. 117 Cost. e quindi solo per il contrasto con la normativa europea, senza alcun riferimento all'art. 3 Cost.,

²¹ È opportuno segnalare come la normativa regionale e locale ponga alcuni problemi che si aggiungono alle incertezze che già derivano dalla mancanza di un intervento legislativo che riordini le disposizioni inerenti la condizione giuridica dello straniero: *in primis*, la differenziazione nella disciplina dell'accesso degli stranieri ai servizi sociali, che deriva da differenze di carattere geografico, storico e socio-economico; in secondo luogo, tale materia è sovente oggetto di contrapposizione ideologica e politica. Ecco che vanno a sommarsi vari fattori che contribuiscono alla frammentazione della condizione giuridica dello straniero. Per una trattazione più esaustiva del tema, cfr. P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 93 ss.; cfr. anche C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018, p. 142, che, in merito agli orientamenti di alcune Regioni, parla di vero e proprio «favor per l'inclusione sociale».

²² C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso a prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, pp. 1170 ss., spec. p. 1177, definisce tali profili di incostituzionalità «palesi *ictu oculi*», come erano altrettanto evidenti, a giudizio dell'Autrice, «gli intenti politici che avevano mosso il Consiglio regionale ad approvare siffatta novella» (*ibidem*).

nonostante vi sia un'evidente disparità di trattamento fra cittadini e stranieri difficilmente giustificabile alla luce del criterio di ragionevolezza.

Proseguendo con la rassegna degli interventi della Corte Costituzionale, non si può non fare riferimento alla sentenza n. 44 del 2020: oggetto della pronuncia è la legge regionale Lombardia n. 16 del 2016, che stabiliva che i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono, tra i vari requisiti, avere «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda» (art. 22, comma 1, lettera b)). La Corte, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza sul tema, ribadendo come il diritto all'abitazione rientri tra i diritti inviolabili, evidenzia che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio»²³; in forza di tali ragioni, la Consulta annulla la norma in questione per violazione dell'art. 3, 1° e 2° comma, Cost.²⁴, rilevando l'«irragionevolezza del requisito della residenza ultra-quinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP»²⁵, in quanto esso non rivela alcuna condizione significativa attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente. Tre sono dunque i profili in cui si concreta la violazione dell'art. 3

²³ Corte cost., sent. n. 44/2020, *Considerato in diritto*, p. 3.1.

²⁴ Il giudice *a quo* (Tribunale ordinario di Milano) aveva sollevato una questione di costituzionalità anche relativamente agli artt. 10, 3° comma, e 117, 1° comma, Cost. In particolare, secondo il giudice rimettente, la norma della legge regionale avrebbe costituito una violazione dell'art. 117 Cost., nella parte in cui esso impone il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», con riferimento alla direttiva, richiamata *supra*, 2003/109/CE, che sancisce il principio di parità di trattamento. Il giudice *a quo* ha ritenuto le norme europee non direttamente applicabili (in quanto prive del requisito di incondizionatezza), con la conseguenza che la disposizione regionale non poteva essere disapplicata; il giudice costituzionale attribuisce invece effetto diretto alla suddetta direttiva, affermando dunque che la questione di costituzionalità relativa all'art. 117 era assorbita. A tal proposito, cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Le Regioni*, n. 3/2020, pp. 602 ss.

La norma in questione poteva per la verità presentare anche profili di dubbia costituzionalità con riferimento all'art. 120 Cost., in quanto la disposizione regionale, nell'introdurre di requisiti di residenza qualificata che escludono determinati cittadini, solo perché non abbastanza radicati nella Regione, poteva indurre alcuni soggetti ad autolimitare la propria libertà di circolazione per poter dimostrare la propria stanzialità ed ottenere l'accesso agli alloggi; questo avrebbe tuttavia comportato, come è stato in precedenti occasioni rilevato dalla Corte Costituzionale, una violazione del suddetto articolo della Carta, che sancisce per le Regioni il divieto di «adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone o delle cose fra le Regioni».

²⁵ Corte cost., sent. n. 44/2020, *Considerato in diritto*, p. 3.1.

Cost.: a) l'irragionevolezza; b) la disparità di trattamento nei confronti di chi non può soddisfare i requisiti richiesti dalla norma; c) lesione del principio di eguaglianza sostanziale, nella misura in cui i requisiti contraddicono la funzione attribuita all'edilizia residenziale pubblica. La Corte, confutando le argomentazioni difensive della Regione, mette anche in luce il fatto che siffatti requisiti non solo non garantiscono con sicurezza l'effettiva permanenza sul territorio (elemento che la Regione intendeva perseguire), ma rischiano anche di «privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»²⁶.

4. Due casi analoghi: l'ordinanza del Tribunale di Torino 25/7/2021 e la sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale

Si analizzeranno adesso due decisioni relativamente recenti con riferimento alla materia qui analizzata: un'ordinanza del Tribunale di Torino, relativa ad una norma della Regione Piemonte che presentava requisiti per l'accesso agli alloggi sociali differenti per cittadini e per stranieri e una sentenza della Corte Costituzionale, di circa sei mesi anteriore, circa la legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge regionale abruzzese che richiedeva, ai fini dell'ammissione al bando per l'assegnazione di alloggi pubblici, requisiti assai simili.

La l.r. n. 3/2010 della Regione Piemonte, come modificata dalla l.r. n. 19/2018, prevede, fra i vari requisiti di accesso agli alloggi sociali, il fatto che i componenti il nucleo non siano titolari, complessivamente, di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, ad eccezione della nuda proprietà, su un alloggio ubicato in qualsiasi comune del territorio nazionale o all'estero adeguato alle esigenze del nucleo familiare ai sensi del d.m. 5/7/1975.

La Giunta Regionale, con la circolare n. 3/PFS del marzo 2019, integrava questo requisito specificando come fosse necessaria a tal fine «la produzione da parte dell'interessato di apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi del DPR 445/2000, attestante l'assenza di proprietà immobiliari in qualsiasi Comune del territorio nazionale o all'estero». Tale previsione veniva poi modificata da un'ulteriore circolare, adottata questa volta dalla nuova Giunta Regionale nel novembre dello stesso anno, che stabiliva come i Comuni piemontesi dovessero richiedere, esclusivamente ai cittadini provenienti da uno Stato non aderente

²⁶ Corte cost., sent. n. 107/2018, *Considerato in diritto*, p. 3.3., citato testualmente in Corte cost., sent. n. 44/2020, *Considerato in diritto*, p. 3.1. Cfr., a questo proposito, *supra* la nota n. 17, seconda parte.

all'Unione Europea, un'attestazione che accertasse l'assenza di proprietà «nello Stato di nazionalità».

L'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), nel convenire in giudizio la Giunta Regionale piemontese, ha contestato il carattere discriminatorio della previsione di cui alla circolare del novembre 2019 in quanto essa comporterebbe l'illegittima esclusione dei cittadini stranieri agli alloggi in emergenza abitativa e ordinari. L'Associazione fa anche notare, a sostegno della propria tesi, che il Decreto ministeriale del Ministro del Lavoro del 21 ottobre 2019 ha stilato un elenco di Stati non aderenti all'UE i cui cittadini sono tenuti a presentare un'apposita certificazione che attesti il valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero: per i cittadini dei Paesi non inclusi nel suddetto elenco, il decreto esclude dunque la presentazione della medesima certificazione, accertando l'impossibilità di conseguire in quegli Stati la documentazione necessaria in virtù dell'assenza o dell'incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura. Proprio in forza di questi ultimi elementi, l'Associazione sostiene che la circolare risulti discriminatoria nei confronti dei cittadini stranieri, in quanto richiede loro di dover presentare, ai fini dell'ottenimento dell'assegnazione di un alloggio, una certificazione più difficile da conseguire rispetto ai cittadini italiani, per i quali pure è richiesta analoga documentazione per i medesimi scopi.

Il Tribunale di Torino conferma quanto sostenuto dall'ASGI, affermando in particolare come la circolare in esame imponga, «a parità di condizioni (esistenza o meno di proprietà immobiliari all'estero), [...] oneri documentali aggiuntivi», che risultano oltretutto difficili o addirittura impossibili da assolvere da parte dei soggetti su cui essi gravano a causa della inadeguatezza dei sistemi di registrazione delle proprietà immobiliari degli Stati di nazionalità. Per tali ragioni, l'assenza di proprietà immobiliari all'estero, che costituisce requisito necessario sia per i cittadini italiani che per gli stranieri, risulta quindi discriminatoria nei confronti di questi ultimi, rendendosi un vero e proprio ostacolo all'assegnazione di alloggi nei casi in cui la situazione di impossidenza del richiedente non possa adeguatamente essere verificata dall'amministrazione. Il Tribunale definisce in questo caso «non ragionevole» l'imposizione di oneri documentali aggiuntivi in capo ai cittadini stranieri, fondata esclusivamente sulla diversa cittadinanza: il carattere discriminatorio di tale previsione comporta una violazione dell'art. 2, 5° comma, del Testo Unico sull'Immigrazione, che assicura allo straniero «parità di trattamento con il cittadino [...], nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso alle prestazioni sociali».

Alla luce di quanto affermato, il Tribunale ha ordinato pertanto alla Regione Piemonte di provvedere alla rimozione degli effetti della discriminazione, mediante i seguenti provvedimenti: in primo luogo valutare le domande presentate dai cittadini stranieri sulla base dei medesimi oneri documentali previsti per i cittadini

italiani (ammettendo dunque direttamente al beneficio tutti i casi di domande di accesso ad alloggi in emergenza abitativa) e pubblicare poi il dispositivo del provvedimento sul sito istituzionale dell'amministrazione. Il giudice ordina inoltre al Comune di Torino (convenuto in giudizio in quanto Ente preposto alla pubblicazione del bando e alla raccolta delle domande) di revocare l'avviso pubblico diffuso per pubblicizzare le disposizioni della circolare regionale discriminatoria, comunicando ai richiedenti che i cittadini stranieri non devono presentare documenti aggiuntivi, in ordine alle proprietà nello stato di nazionalità, rispetto ai cittadini italiani. La decisione pone peraltro fine alla complicata condizione di difficoltà economica che aveva interessato i Comuni piemontesi a seguito dell'approvazione della circolare, essendosi essi trovati a dover provvedere al pagamento di rette per il sostentamento di famiglie in emergenza abitativa che non potevano accedere agli alloggi pubblici proprio per mancanza del requisito documentale suddetto.

La pronuncia del Tribunale torinese presenta, come si accennava, profili analoghi alla sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della Regione Abruzzo, avente ad oggetto proprio la materia oggetto d'esame. In particolare, la l.r. n. 34/2019²⁷, ai fini della verifica del requisito di non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (necessario per l'ammissione al bando di assegnazione di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica), aveva richiesto, solo per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea (con esclusione di coloro in possesso dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria), di presentare la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza. La disposizione impugnata, introducendo per i soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE»²⁸, avrebbe determinato, secondo il ricorrente (il Presidente del Consiglio dei Ministri), «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata»²⁹. La Corte in questo caso accoglie il ricorso, affermando come l'onere aggiuntivo a carico dei cittadini extracomunitari risulti non soltanto «in radice irragionevole innanzitutto per la

²⁷ Recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione)».

²⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 9/2021, *Ritenuto in fatto*, p. 1.2.

²⁹ *Ibidem*.

palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare»³⁰, ma anche discriminatorio, dal momento che le difficoltà «di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata»³¹.

5. Conclusioni

Come si è avuto modo di osservare, nonostante l'importanza e la centralità riconosciute dalla dottrina e soprattutto dalla giurisprudenza al diritto all'abitazione, la disciplina normativa che dovrebbe garantirne l'effettività ha sempre presentato alcuni punti critici, in particolare nel momento in cui il diritto in esame viene riferito ai non cittadini. Come si accennava in sede introduttiva, a fronte di un incremento del numero di stranieri giunti in Italia e della conseguente necessità, «nell'adempimento dei doveri di solidarietà»³², di favorire un processo di integrazione, all'interno del quale l'accesso ad un'abitazione costituisce certamente una tappa di cruciale importanza, l'effettività del diritto si è spesso scontrata non solo con un'esiguità di risorse che ha reso difficile assicurarne l'attuazione, ma anche con alcune scelte del legislatore, riguardanti elementi soggettivi, «basati sulla regolarità della presenza sul territorio e sulla durata della residenza»³³. In particolare, quest'ultimo, all'atto di indicare i requisiti necessari per poter accedere agli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, ha spesso operato una distinzione fra cittadini e stranieri, che però realizzava di fatto una discriminazione nei confronti dei secondi, ai quali erano richiesti requisiti maggiormente onerosi esclusivamente in base al *discrimen* del possesso della cittadinanza³⁴. Ancora, la legislazione sia nazionale che regionale ha spesso

³⁰ *Ivi*, Considerato in diritto, p. 3.3.1.

³¹ *Ibidem*.

³² A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, cit., p. 39.

³³ E. VIVALDI, *L'accesso all'abitazione per i migranti. Quadri normativi e prassi*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera*, cit., p. 80.

³⁴ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero fra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 212, che esprime il «timore» che requisiti volti a valorizzare il radicamento dello straniero sul territorio nazionale o regionale possano «aprire le porte a forme più insidiose di discriminazione indiretta», essendo tali requisiti idonei a «favorire prevalentemente i cittadini italiani rispetto agli stranieri» (*ivi*, p. 211). Allo stesso modo, secondo P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., p. 130, è spesso problematico riuscire a distinguere fra interventi normativi che si basano su una differenziazione ragionevole (l'Autore fa, nello specifico, riferimento

presentato, sempre in sede di elencazione dei requisiti, un'irragionevolezza di fondo con riferimento al rapporto fra contenuto delle norme e fini che la norma stessa si proponeva.

Questi elementi sono emersi con particolare evidenza dall'analisi delle due pronunce poc'anzi analizzate: in entrambi i casi, infatti, era richiesta agli stranieri una documentazione aggiuntiva rispetto ai cittadini italiani (peraltro non semplice da ottenere), mentre per questi ultimi sarebbe stato sufficiente, per attestare il *medesimo* requisito (la condizione di impossidenza del richiedente) allo *stesso* scopo (l'accesso agli alloggi residenziali pubblici), produrre un'autocertificazione: come segnalato dai giudici, la differenziazione nel trattamento fondata sullo *status* di cittadino italiano non è giustificabile, dal momento che il principio di eguaglianza sostanziale consente di trattare in modo diverso situazioni diverse, ma nei casi concreti oggetto delle pronunce le condizioni erano eguali, cioè circostanze di emergenza abitativa cui porre rimedio mediante l'assegnazione di alloggi pubblici; in un contesto siffatto, il possesso della cittadinanza non rileva al fine di stabilire quale documentazione i richiedenti l'alloggio debbano presentare; per tali ragioni, quindi, un trattamento sotto questo profilo discriminatorio nei confronti degli stranieri è stato ritenuto illegittimo in relazione all'art. 3 Cost., che, come detto, non ammette di disciplinare in maniera differente situazioni uguali³⁵.

Ecco che entrambi i profili segnalati (la disparità di trattamento e l'irragionevolezza della previsione) sono stati dunque causa delle pronunce di illegittimità o di incostituzionalità da parte rispettivamente dei Tribunali ordinari e della Corte Costituzionale, «in ossequio», nel secondo caso, «alla struttura tipica del sindacato costituzionale svolto ai sensi dell'art. 3 Cost.»³⁶. Come emerso nel corso della trattazione, in numerose occasioni la giurisprudenza è stata chiamata ad intervenire per correggere indirizzi legislativi (soprattutto da parte del legislatore regionale) che risultavano discriminatori nei confronti degli stranieri e determinavano di conseguenza situazioni di disagio per questi ultimi, per i quali, come si è avuto modo di sottolineare, l'abitazione risulta un elemento di importanza cruciale nel processo di integrazione. Le pronunce giudiziali sono state dunque provvidenziali in molti casi per “sbloccare” condizioni di estrema precarietà e difficoltà causate proprio dall'assenza di un alloggio, a sua volta

al requisito di lunga residenza sul territorio regionale) e «forme di vera e propria discriminazione nei confronti degli immigrati».

³⁵ Per una trattazione più approfondita di questa lettura del principio di eguaglianza, con particolare riferimento alle differenziazioni di trattamento fra cittadini e stranieri, cfr. M. LOSANA, *Stranieri e principio costituzionale di uguaglianza*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.

³⁶ E. VIVALDI, *Abitazione*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, 2020, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 13.

determinata dall'impossibilità di conformarsi ai requisiti irragionevoli previsti di volta in volta dal legislatore.

Le delicate implicazioni legate alla disciplina qui esaminata invitano a riflettere sulle tendenze e sugli indirizzi normativi in materia nei confronti degli stranieri, che, presentando elementi discriminatori nei confronti di questi ultimi, rischiano di mettere «alla prova la “tenuta” della nostra Carta costituzionale e dei valori che in essa sono impressi»³⁷.

³⁷ A. RANDAZZO, *Il “diritto all’abitare” al tempo delle migrazioni*, cit., p. 1.