

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2024

DISEGUAGLIANZE INTORNO ALL'ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

di Fabiana Santarsiero

Abstract: *Il presente lavoro si propone di presentare una panoramica del diritto all'abitare nell'ordinamento italiano, analizzando in particolare il rapporto di tale diritto con il principio di eguaglianza, per poi soffermarsi sulle principali diseguaglianze legate alla cittadinanza che caratterizzano l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.*

Abstract: *This work aims to present an overview of the right to housing in the Italian legal system, analyzing in particular the relationship of this right with the principle of equality, and then focusing on the main inequalities linked to citizenship that characterize access to public housing.*

DISEGUAGLIANZE INTORNO ALL'ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

di Fabiana Santarsiero*

SOMMARIO: 1. Il diritto all'abitare nella Costituzione, nel contesto comunitario e in quello internazionale. – 2. Principio di eguaglianza, cittadini extra-UE e diritto all'abitare. – 3. Cenni sull'edilizia residenziale pubblica nell'ordinamento italiano. – 4. Diritto all'abitazione degli stranieri e requisito di residenza storica. – 5. Gli oneri amministrativi a carico dei cittadini extra-UE. – 6. Ulteriori discriminazioni indirette e riflessioni conclusive.

1. Il diritto all'abitare nella Costituzione, nel contesto comunitario e in quello internazionale

Il fenomeno migratorio che caratterizza l'attuale periodo storico e che, nonostante l'egemone narrazione in termini emergenziali, si atteggia a divenire elemento strutturale dell'odierna società, impone una riflessione su come l'ordinamento italiano agisca, concretamente, nella gestione del fenomeno stesso in particolare dal punto di vista del riconoscimento, ai «nuovi abitanti»¹, dei diritti sociali fondamentali e, nello specifico, di quello all'abitare che, come si avrà modo di evidenziare più avanti, si atteggia a necessario presupposto per la garanzia di numerosi ulteriori diritti fondamentali.

Come noto, la Costituzione italiana fa un riferimento esplicito all'abitazione solamente al secondo comma dell'art. 47, a norma del quale «la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione»². Si tratta, tuttavia, di una disposizione che esprime in via diretta il favore costituzionale per il risparmio popolare, mentre il riferimento all'abitazione risulta essere un riflesso di tale, più ampio, favore.

Inoltre, l'articolo menzionato si riferisce alla «proprietà dell'abitazione», pertanto contempla positivamente solamente una delle molteplici tipologie di accesso all'abitazione stessa.

C'è poi un ulteriore riferimento degno di nota (che non è relativo espressamente al diritto all'abitare ma, comunque, può avere fondamentali ricadute sullo stesso) nel secondo comma dell'art. 42, a mente del quale «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Il disposto dell'art. 42 prevede pertanto che, in ottica sociale e di accesso, la legge possa regolamentare la proprietà privata: ciò è stato fatto, ad esempio, con la l. 6.11.1963, n. 1444, che ha previsto un blocco dei canoni di locazione degli immobili ad uso abitativo.

La Corte costituzionale, con sent. n. 3 del 1976, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della l. n. 1444/1963 e delle successive norme di proroga di detta legge, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale, spiegando

* Dottoranda in diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

1. Cfr. P. Capriotti, *Il diritto all'abitare per i nuovi abitanti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1.2019, pp. 77-97.

2. Sull'art. 47 della Costituzione si vedano: F. Merusi, *Art. 47*, in *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1980, p. 153 ss.; G. Salerno, *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, Padova, Cedam, 1990, p. 318 ss.; S. Baroncelli, *Art. 47*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2006, p. 945 ss.; R. Manfredi, *Art. 47*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, a cura di F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevari, Bologna, il Mulino, 2018, p. 301.

come tali previsioni si pongano in attuazione proprio dell'art. 42 Cost., «giacché questo “riconosce e garantisce la proprietà ma riserva alla legge di determinarne (i modi di acquisto e di godimento ed) i limiti allo scopo di realizzarne la funzione sociale”. Funzione che qui, in particolare, si identifica nello scopo di assicurare il bene primario dell'abitazione a categorie di soggetti non superanti determinati livelli di reddito e, quindi, non in grado di accedervi in base alle leggi del mercato libero»³.

Oltre al dato testuale, abbastanza scarno, è però possibile rinvenire ulteriori riferimenti normativi che consentono di considerare il diritto all'abitare come un diritto fondamentale di rilievo costituzionale. Si tratta dell'art. 2 e dell'art. 3 comma 2, cioè del principio personalista e di quello di eguaglianza sostanziale, sulla base dei quali i pubblici poteri devono agire al fine di rimuovere, o quantomeno di attenuare il più possibile, gli ostacoli socio-economici e di sostenere e promuovere attivamente le politiche necessarie a soddisfare il bisogno abitativo di tutti, con l'obiettivo – che deve sempre essere il fine ultimo di queste azioni – di garantire la tutela e il pieno rispetto della dignità umana⁴.

A questo proposito, va ricordato che il costituzionalismo del secondo dopoguerra si prefigge l'obiettivo di assicurare ad ogni persona l'accesso a quei beni e servizi ritenuti necessari a garantire alla stessa un'esistenza libera e dignitosa; «le costituzioni europee contemporanee, e tra queste in maniera particolarmente esplicita la Costituzione italiana, riconoscono agli individui (economicamente, fisicamente e/o socialmente) più deboli una pluralità di situazioni soggettive il cui contenuto primario e specifico (non) è costituito (da comportamenti o condotte del titolare ma) da una pretesa giuridica rivolta ad altri soggetti, pubblici o privati, affinché questi pongano in essere comportamenti o condotte a favore dei titolari»⁵.

Appurato ciò, è chiaro che il nodo cruciale della questione consiste nel capire se il diritto all'abitare possa (o meglio, debba) oppure no essere considerato come necessario, appunto, a garantire agli individui un'esistenza libera e dignitosa.

A questo fine va detto che la Corte costituzionale ha menzionato il diritto in questione innanzitutto nella sent. n. 252 del 1983, in cui afferma che «indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario, il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge». Successivamente, con alcune fondamentali sentenze (si citano per la loro importanza la n. 49 del 1987, la n. 217 del 1988 e la n. 404 del 1988), la Consulta ha parlato di un «dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione», ed ha affermato che lo Stato sociale ha tra i suoi compiti fondamentali quello di «concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione», sempre in chiave di rispetto della dignità umana. E ancora, più recentemente, con la sent. n. 44 del 2020 la Corte costituzionale, richiamando diversi suoi precedenti, ha ribadito l'importanza rivestita dal diritto all'abitare nell'ordinamento giuridico italiano: «come questa Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n.

3. Punto 3 del Considerato in diritto.

4. A. Randazzo, *Il “diritto all'abitare” al tempo delle migrazioni*, in *Dirittifondamentali.it*, n.2.2019, p. 12.

5. A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n. 6.2007, p. 1129.

209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi "bene di primaria importanza" (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)»⁶. Da ultimo la Corte, con le sent. n. 145 del 2023 e n. 67 del 2024 – evidentemente a dimostrazione di come si tratti di un orientamento pienamente consolidato – ha nuovamente rinviato alla sent. n. 44/2020 e alle precedenti che sono state da questa richiamate nella parte che qui interessa⁷.

Sulla base del quadro costituzionale brevemente illustrato, sono state sostenute diverse tesi in riferimento alla portata del diritto all'abitare.

Alcuni, in ossequio al dato meramente testuale, non riconoscono piena rilevanza costituzionale a questo diritto⁸.

Tra la dottrina maggioritaria che ritiene, invece, che lo stesso trovi fondamento nella Carta, si possono individuare più filoni, riconducibili essenzialmente ad una concezione più forte e ad una più debole del diritto all'abitare.

I fautori dell'accezione più forte⁹ ritengono che sussista «un vero e proprio diritto soggettivo a ricevere un'abitazione (a qualsiasi titolo: proprietà, locazione o assegnazione) o a conservarla qualora la si fosse già ricevuta»¹⁰. Pertanto, qualunque persona, sia essa cittadina italiana, di uno Stato membro dell'UE o di uno Stato extra-UE, vanterebbe un diritto soggettivo all'abitazione, «a condizione che 1) il bene "abitazione adeguata" sia considerato essenziale; 2) tale bene sia già realizzato per iniziativa di un soggetto pubblico o privato; 3) esista una struttura organizzativa pubblica alla quale sia stato attribuito dal legislatore il compito di assicurare l'attuazione del diritto all'abitazione»¹¹.

Circa l'essenzialità del bene casa si deve richiamare quanto detto sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, che la riconosce e la esplicita in numerose pronunce, ove vengono sottolineate la natura di fondamentale diritto sociale, l'invulnerabilità e la primaria importanza del diritto all'abitare, oltre il suo intrinseco legame con la dignità umana, colonna portante della Costituzione.

6. Punto 3 del Considerato in diritto sent. n. 44/2020.

7. Su queste pronunce della Corte cost. si vedano: G.F. Ferrari, "Diritto alla casa" e interesse nazionale, in *Giur. cost.*, n. 2.1988, p. 833 ss.; E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n. 3.2016, p. 337 ss.; 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 questa *Rivista*, n. 3.2018; F. Corvaja, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6.2020, p. 431 ss.; P. Masala, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1.2022, p. 12 ss.

8. Si vedano a tal proposito, D. Sorace, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civiltica) della casa»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 1037-1038; G. Salerno, *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 321.

9. Tra questi si possono citare A. Giorgis, *op. cit.*, pp. 1129-1128; G. Gilardi, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione Giustizia*, n. 1.2008, p. 111 ss.; F. Corvaja, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in questa *Rivista*, n. 3.2009, pp. 89-112; M. Golinelli, *La casa è il mio mondo. I migranti e la questione abitativa*, in *Questione Giustizia trimestrale*, n. 1.2008, Milano, FrancoAngeli, p. 136 ss.; T. Martines, *Il diritto alla casa*, in N. Lipari, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 391-405.

10. F. Pallante, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 250.

11. *Ivi*, p. 251.

In merito al secondo punto, è opportuno evidenziare il dato per cui, in Italia, sarebbero più di nove milioni e mezzo le abitazioni non occupate¹².

La terza condizione, invece, può dirsi soddisfatta «dalle previsioni legislative che attribuiscono a Stato, regioni ed enti locali il compito di attuare i precetti costituzionali in materia di abitazione»¹³.

Perciò, per i sostenitori della concezione più forte, sarebbe configurabile un ricorso giudiziale nei casi in cui il diritto soggettivo a ricevere o conservare un’abitazione venisse violato, e i giudici comuni sarebbero posti nella condizione di intervenire, condannando la pubblica amministrazione «al pagamento di una somma di denaro e, in alcuni casi, a un *facere* specifico»¹⁴. Per alcuni sarebbe percorribile anche il ricorso in via d’urgenza *ex art. 700 c.p.c.*¹⁵, allo stesso modo di quanto è avvenuto, ad esempio, in relazione al diritto degli indigenti alle cure sanitarie gratuite, al diritto all’istruzione dei soggetti portatori di handicap e al diritto all’assistenza degli anziani non autosufficienti, questo perché non parrebbero esserci grosse differenze tra il bene abitazione e i beni cura sanitaria, servizio di trasposto per disabili e assistenza economica: «il bene abitazione al pari degli altri beni che hanno ottenuto tutela giurisdizionale è, infatti, un bene fungibile che viene e può venire realizzato anche dall’iniziativa privata e che è convertibile in una somma di denaro»¹⁶.

La concezione più debole¹⁷, invece, sostanzialmente valorizza il diritto all’abitare in quella che è la sua strumentalità rispetto ad altre «situazioni soggettive riconosciute di bisogno»¹⁸ tra le quali, in particolare, quelle legate ai diritti all’interno dei nuclei familiari. In questo senso si giustificano le pronunce della Corte costituzionale con cui è stato più volte affermato il diritto alla successione nel contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, a favore di diversi componenti del nucleo¹⁹. Secondo questa corrente interpretativa, la tutela del diritto alla casa può certamente orientare determinate azioni politiche e legislative, ma non può arrivare a «negare la proprietà privata, la libera iniziativa economica e quindi il libero mercato anche soltanto nel settore della offerta e della domanda delle abitazioni»²⁰; le accezioni più forti (intendendo per tali quelle che concepiscono il diritto all’abitazione come diritto a ricevere in proprietà, locazione o assegnazione un alloggio o come diritto soggettivo alla stabilità di godimento del proprio alloggio) sarebbero incompatibili con il dettato costituzionale, in quanto «esse presuppongono che esista il

12. Su www.istat.it, nella sezione “censimento della popolazione e delle abitazioni”, le abitazioni non occupate relative all’anno 2021 risultano essere 9.581.772, il dato è riferito alle abitazioni vuote o occupate esclusivamente da persone non dimoranti abitualmente. Per un’elaborazione dei dati relativi alle case non abitate in Italia si rimanda a *Sono oltre 10 milioni le case inabitate in Italia*, in *Openpolis*, 2.3.2023. In riferimento alle case di edilizia residenziale pubblica non abitate (l’analisi è limitata alle città di Milano, Venezia, Bologna e Firenze) si veda: *Quante sono le case pubbliche sfitte in Italia*, in *Confedilizia*, 14.9.2023.

13. F. Pallante, *Gli stranieri di fronte al diritto all’abitazione*, cit., p. 251.

14. A. Giorgis, *op. cit.*, p. 1133.

15. A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999, p. 154 ss.

16. Sul punto si veda A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all’abitazione*, cit., pp. 1133-1134.

17. Si vedano: F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 58 ss. e P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 535 ss.

18. F. Modugno, *op. cit.*, p. 58.

19. Si citano, ad esempio, la sent. n. 45 del 1980 con cui è stato riconosciuto questo diritto in capo al convivente *more uxorio*; la sent. n. 404 del 1988 con cui è stato riconosciuto in capo al coniuge separato di fatto, se tra i coniugi era stato così convenuto e in capo al già convivente nel caso in cui vi sia prole naturale e la sent. n. 28 del 1990, con cui è stato riconosciuto il diritto in capo ai figli di un figlio premorto del conduttore, se essi abbiano continuato a vivere con quest’ultimo fino al momento della sua morte.

20. F. Modugno, *op. cit.*, p. 58.

monopolio pubblico del mercato delle abitazioni, il che è in contrasto con gli artt. 41 e 42 Cost.»²¹.

In sostanza le due concezioni, pur concordi nel ritenere che quello all'abitare sia da annoverare tra i diritti che trovano fondamento nelle previsioni costituzionali, divergono in relazione alla concreta natura giuridica da riconoscere allo stesso (con tutto ciò che ne consegue in termini, ad esempio, di sua effettiva azionabilità, di conseguenze derivanti dalle violazioni di tale diritto e di bilanciamento con altre posizioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela). La corrente sostenitrice dell'accezione sopra definita forte ritiene che il diritto all'abitare sia un vero e proprio diritto soggettivo, in quanto tale direttamente azionabile dai suoi titolari; pertanto, le previsioni costituzionali da cui lo stesso discende sarebbero rivolte direttamente ai consociati oltre che alla Repubblica e alle sue diverse articolazioni amministrative centrali e/o locali²². Chi sposa la contrapposta interpretazione, invece, non ritiene che in Costituzione trovi sede un diritto all'abitare immediatamente azionabile quanto, piuttosto, una posizione che si pone nei fatti come strumentale per la concreta attuazione di altre posizioni soggettive di bisogno, con la conseguenza che le previsioni costituzionali in materia debbano considerarsi rivolte alla politica e non immediatamente azionabili da parte di ogni persona che dovesse ritenere di stare subendo una violazione di questo diritto.

Il diritto all'abitazione assume rilevanza anche nel diritto dell'Unione europea e in quello internazionale²³.

L'Unione europea non ha una competenza esclusiva in materia di abitazione ma, tra le finalità dalla stessa perseguite, ve ne sono alcune il cui raggiungimento presuppone in qualche modo la garanzia del diritto all'abitazione, quali la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni²⁴. E ancora, il diritto in esame trova tutela, nel contesto europeo, in particolar modo negli ambiti in cui si deve garantire la protezione di soggetti vulnerabili (si pensi ai richiedenti asilo o ai minori non accompagnati)²⁵. Vanno anche menzionati i vari strumenti di *soft law* cui spesso hanno fatto ricorso le istituzioni europee al fine di armonizzare le azioni degli Stati membri in determinati settori. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea menziona espressamente il diritto all'abitare, pur non tutelandolo direttamente ma prevedendone la tutela attraverso la garanzia di un'esistenza degna a coloro che non rispondono di mezzi sufficienti²⁶. Invece, la Carta sociale europea prevede espressamente e

21. P. Caretti, *op. cit.*, p. 535.

22. A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, cit., p. 1132.

23. Sul diritto all'abitare nel diritto internazionale e comunitario, si vedano: G. Paciullo, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, pp. 27-45; R. Rolli, *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in A. Bucelli, *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli*, Firenze 19-20 ottobre 2012, Padova, 2013, p. 61 ss.; Id., *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n. 2.2013, p. 727.

24. Si veda, ad esempio, la direttiva 2000/43/CE che stabilisce il divieto di discriminazione «nell'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio».

25. La direttiva 2012/29/UE, istituendo norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, prevede che a queste persone siano forniti alloggi o altra eventuale sistemazione temporanea.

26. Art. 34 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

direttamente la tutela del diritto all'abitazione²⁷. Entrambe le Carte sono vincolanti nel nostro ordinamento: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto il Trattato di Lisbona le ha attribuito lo stesso valore giuridico dei Trattati, la Carta sociale europea perché ratificata ed eseguita con legge²⁸ ed in quanto obbligo internazionale ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost.

Tra le fonti internazionali che riconoscono a vario titolo il diritto all'abitazione si possono ancora menzionare: la Dichiarazione universale dei diritti umani approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10.12.1948²⁹, la Convenzione OIL sui lavoratori migranti del 1949³⁰, il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16.12.1966³¹, la Convenzione europea sullo *status* giuridico del lavoratore migrante, adottata a Strasburgo il 24.11.1977³², la Convenzione ONU sulla protezione dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (non ancora ratificata dall'Italia)³³ e la Convenzione di Ginevra in riferimento ai rifugiati³⁴.

L'approccio che si ritiene maggiormente rispondente alle esigenze emergenti dall'attuale contesto storico-sociale è quello che, parlando di diritto all'abitare, oltrepassa le concezioni più prettamente fisiciste per intendere il diritto in questione come volto non solo a soddisfare bisogni che potremmo definire essenzialmente biologici (banalmente, l'aver un tetto sulla testa) e comunque legati all'individualità (ci si riferisce, in senso ampio, al diritto ad avere una privacy), ma evidenzia l'importanza di questo diritto anche in chiave

27. Art. 31 Carta sociale europea: «Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2. a prevenire e ridurre lo stato di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

28. L. 9.2.1999, n. 30.

29. Art. 25: «1. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».

30. Art. 6: «Ogni Stato membro per il quale sia in vigore la presente convenzione si impegna ad applicare, senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, agli immigranti che si trovano legalmente entro i limiti del suo territorio, un trattamento che non sia meno favorevole di quello che esso applica ai propri dipendenti in relazione alle seguenti materie: [...] iii) l'alloggio».

31. Art. 11: «1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati Parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso».

32. Art. 13: «Ciascuna Parte Contraente applicherà al lavoratore migrante, in materia di alloggio e di affitto, un trattamento non meno favorevole di quello che applica ai propri nazionali qualora detta materia sia regolata dalle sue disposizioni legislative e regolamentari. Ciascuna Parte Contraente dovrà assicurarsi che i servizi nazionali competenti effettuino dei controlli, nei casi adeguati, ed in collaborazione con le autorità consolari interessate, nei limiti della loro competenza, al fine di assicurare che le norme di igiene degli alloggi vengano rispettate nei confronti dei lavoratori migranti così come avviene per i propri nazionali. Ciascuna Parte Contraente si impegna a tutelare i lavoratori migranti, nel quadro delle sue disposizioni legislative e regolamentari, dallo sfruttamento in materia di affitto. Ciascuna Parte Contraente curerà, con i mezzi a disposizione dei servizi nazionali competenti, che l'alloggio del lavoratore migrante sia adeguato».

33. Art. 43: «1. I lavoratori migranti godono uguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali dello Stato di arrivo in relazione a: [...] d) accesso a servizi per la casa, compresi i progetti di assegnazione di alloggi pubblici, e di tutela contro lo sfruttamento nei contratti di affitto».

34. Art. 21: «In materia di alloggi, gli Stati Contraenti concedono, per quanto siffatto problema sia disciplinato da leggi e ordinanze o sia sottoposto al controllo delle autorità pubbliche, ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole possibile e in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in generale».

sociale e relazionale, lo stesso consentendo alla persona di inserirsi nel contesto di vita comunitaria dell'ambiente circostante, ove ha la concreta possibilità di «svolgere la sua personalità»³⁵. Tale impostazione appare, a ben vedere, anche quella che meglio rispecchia lo spirito rinvenibile nel catalogo dei principi fondamentali della Carta costituzionale.

2. Principio di eguaglianza, cittadini extra-UE e diritto all'abitare

Fatta questa breve premessa sul riconoscimento nazionale e sovranazionale del diritto all'abitare, è opportuno soffermarsi su come tale diritto dialoghi, nell'ordinamento giuridico italiano, con il principio di eguaglianza³⁶.

Per inquadrare brevemente il principio di eguaglianza, va detto innanzitutto che questo principio sancisce l'uguaglianza di tutti davanti alla legge: essa deve rivolgersi e deve essere applicata, allo stesso modo, a tutti, governanti e governati; si tratta quindi di un precetto rivolto in prima battuta al legislatore, che deve guidare quest'ultimo nello svolgimento della fondamentale attività da cui trae origine il suo nome. In questo senso, quindi, si inseriscono certamente la generalità e l'astrattezza della legge, cioè quelle caratteristiche che la rendono, quantomeno in apparenza, appunto, uguale per tutti.

Tra le diverse interpretazioni elaborate del principio di uguaglianza nel senso di uguaglianza di fronte alla legge, può dirsi senza dubbio prevalente quella che la intende come parità di trattamento e, ancora, che per parità di trattamento intende il trattamento eguale di situazioni eguali e il trattamento diverso di situazioni diverse³⁷.

Tale, primo, significato del principio di uguaglianza può essere ricondotto al primo comma dell'art. 3 Cost., che sancisce quello che viene definito principio di uguaglianza formale. Come detto, questa previsione è interpretata come impositiva di trattamenti eguali a situazioni eguali e di trattamenti differenti a situazioni differenti: da qui il rilievo per cui se, di primo acchito, la destinazione di una certa previsione normativa solo a determinate categorie di persone potrebbe risultare irrispettosa del principio di uguaglianza, in realtà tale differenziazione potrebbe essere proprio una fedele applicazione di detto principio. Il condizionale è d'obbligo, in quanto ciò che si è detto è vero solo se la distinzione operata dal legislatore può definirsi ragionevole. È così che il principio di ragionevolezza si fonde in quello di uguaglianza (o meglio, trae origine da questo)³⁸ e diventa il parametro di giudizio con cui valutare se talune previsioni legislative che operano positive differenziazioni tra situazioni analoghe, oppure omologano situazioni differenti, debbano essere considerate

35. A. Randazzo, *op. cit.*, p. 5 ss.

36. In generale, sul principio di eguaglianza, si vedano almeno: lo studio di M. Luciani, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Bruxelles, ottobre 2020; F. Modugno, *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, in *Osservatorio Costituzionale*, marzo 2014, che analizza il tema del diritto di uguaglianza sostanziale per poi declinarlo ad una tematica specifica (il rapporto tra i minori e i media), commentando il lavoro di G. De Minico, *Nuovi media e minori*, Roma, Aracne Editrice, 2012; G. Azzariti, *Portata rivoluzionaria dell'uguaglianza*, ne *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, a cura di C. Giorgi, Roma, Futura Editrice, 2014, pp. 23-36; B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, Cedam, 1984; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, Cedam, 2002; L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965; R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla costituzione*, volume I, p. 88 ss., Torino, Utet, 2006; M. Dogliani, C. Giorgi, *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma, Carocci Editore, 2017.

37. F. Modugno, *Breve discorso intorno all'uguaglianza*, cit., p. 2; C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 26; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 75.

38. M. Luciani, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione*, cit., p. 50 ss.

come violazioni del principio in esame o, al contrario, come applicazioni dello stesso e anzi, si potrebbe dire, della sua essenza più profonda.

È proprio il principio di ragionevolezza che fa da *file rouge* della gran parte della giurisprudenza costituzionale sull'art. 3, che ne ha tratteggiato il significato nel corso degli anni, evidenziandone un carattere per così dire concreto, ossia non astratto, in qualche modo dinamico e flessibile nel tempo, che si atteggia a parametro di coerenza³⁹ di una data disposizione normativa nel contesto storico sociale in cui la stessa si inserisce. È su questa base che va letto il secondo comma dell'art. 3, che fa riferimento alla cd. uguaglianza sostanziale: i costituenti, preso atto dell'esistenza di molteplici disuguaglianze di fatto (che nel periodo di stesura della Costituzione caratterizzavano in particolare gli ambiti esemplificati dal primo comma dell'art. 3: sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali), fanno un passo avanti rispetto alla mera enunciazione formale dell'eguaglianza e della pari dignità sociale di tutti (di «tutti i cittadini», dice la norma, ma si tornerà sulla portata di questa disposizione poco più avanti), prevedendo un intervento attivo della Repubblica – si ritiene di poter intendere in tutte le articolazioni che la compongono – teso a riequilibrare (quantomeno nelle situazioni di partenza), anche con la previsione di apparenti diseguaglianze legislative o di trattamenti di favore per talune categorie di soggetti, dette diseguaglianze di fatto, che vengono pertanto elevate a diseguaglianze giuridicamente rilevanti.

Bisogna ancora osservare che l'art. 3, o per meglio dire il principio di uguaglianza, non va letto solamente come norma a sé stante, ma deve essere considerato nella sua reale – più ampia – portata di principio trasversale all'ordinamento⁴⁰, strettamente collegato ad altri principi fondamentali e parametro che deve sempre essere tenuto in primario conto da tutti coloro che, per usare una formula ampia, operano diritto, che sia nello svolgimento dell'attività legislativa, di quella esecutiva o giudiziaria. Anche la Corte costituzionale ha affermato più volte che il principio di uguaglianza è un principio generale, che condiziona tutto l'ordinamento e che rappresenta un canone di coerenza dell'ordinamento medesimo⁴¹.

In particolare, la formulazione dei primi tre articoli della Costituzione manifesta la precisa volontà dei costituenti di sancire un quadro democratico in cui potessero realizzarsi libertà ed uguaglianza, che sono l'un l'altra indispensabili per la reciproca concretizzazione. La Repubblica democratica di cui al primo articolo della Carta riconduce, già a livello semantico, ai principi di libertà ed uguaglianza; «i valori della democrazia si manifestano attraverso l'affermazione di spazi di libertà e con il riconoscimento dei diritti che non possono essere esercitati se non nell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà

39. Si veda, ad esempio, il punto 11.1 del Considerato in diritto della sent. della Corte cost. n. 204 del 1982.

40. In questo senso si vedano L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit. p. 170; A.S. Agrò, *Art. 3, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione* diretto da G. Branca, Roma-Bologna, 1975, p. 127; A. Celotto, *Il problema dell'eguaglianza*, in Id., *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 19.

41. Si vedano, ad esempio, la sent. n. 25 del 1966, che al Punto 1 del Considerato in diritto afferma «L'eguaglianza, infatti, è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate», e la sent. n. 204 del 1982, che al Punto 11.1 del Considerato in diritto, nel domandarsi se i commi 1, 2 e 3 dell'art. 7 della l. 20.5.1970, n. 300, interpretati come non estensibili alla sanzione disciplinare del licenziamento, siano conformi agli artt. 2 e 3 Cost., si pronuncia come segue «La risposta affermativa deve essere data da chiunque ravvisi il valore essenziale dell'ordinamento giuridico di un Paese civile nella coerenza tra le parti di cui si compone; valore nel dispregio del quale le norme che ne fan parte degradano al livello di gregge privo di pastore: canone di coerenza che nel campo delle norme di diritto è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3».

sociale. La Repubblica democratica esprime dunque i valori comuni di tutti i cittadini, e non solo, valori che vanno dalla dignità umana, alla libertà, alla tolleranza, all'eguaglianza, al rispetto dei diritti umani, e a quello della legge, alla solidarietà e alla giustizia sociale, valori che fondano ed esprimono la democrazia in un circolo virtuoso senza fine. La realizzazione della dignità personale del singolo come tale ma anche nelle formazioni sociali dove decide di sviluppare la propria personalità va considerata principio supremo e l'attuazione del principio di eguaglianza costituisce presupposto per la garanzia della dignità attraverso il pieno esercizio della libertà»⁴².

La previsione per cui «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge» chiarisce immediatamente che la dignità e l'eguaglianza non sono la medesima cosa. Il riferimento alla dignità sociale⁴³ contribuisce, anch'esso, alla specificazione e concretizzazione del principio di uguaglianza che, senza tali ulteriori riferimenti di cui si è detto (in primo luogo l'eguaglianza sostanziale del secondo comma, ma anche lo stretto collegamento tra le diverse fattispecie che compongono il catalogo di principi fondamentali di cui ai primi articoli della Carta), potrebbe rimanere una previsione astratta. E ancora, l'aggettivo «sociale», che qualifica la dignità, assume un ruolo fondamentale nell'ottica di concretizzazione cui si è fatto cenno, in quanto si riferisce alla persona inserita in società, calata nel contesto storico sociale di riferimento, e non all'essere umano nella sua astrattezza (di matrice più giusnaturalistica) o comunque in chiave individualista: è così che torna il principio solidaristico di cui all'art. 2, che di nuovo ci conferma come, in riferimento ai principi fondamentali, l'approccio d'insieme sia quello preferibile.

Così chiariti brevemente alcuni degli aspetti che qualificano il principio di eguaglianza nell'ordinamento costituzionale, è opportuno a questo punto soffermarsi sulla platea di destinatari a cui lo stesso è rivolto.

Come si accennava poc'anzi, letteralmente il primo comma dell'art. 3 si rivolge ai soli cittadini, ma sin dall'inizio dell'entrata in vigore della Costituzione si è dibattuto circa l'effettiva portata di questa previsione.

La stessa Corte costituzionale ha, alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Carta, con la sent. n. 120 del 1967, superato l'interpretazione meramente testuale dell'art. 3, co. 1, innanzitutto specificando che il raffronto tra la disposizione censurata (nel caso di specie l'art. 139 della l. 25.9.1940, n. 1424) e l'art. 3 «non deve farsi con questa norma, isolatamente considerata, ma con la norma stessa in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», ed affermando poi che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali»⁴⁴.

Questa impostazione della prima giurisprudenza costituzionale, che ha esteso agli stranieri l'applicabilità dell'art. 3, ancorando però tale estensione ai casi in cui siano in discussione diritti fondamentali, si ritrova anche in numerose sentenze successive⁴⁵. Va

42. F. Rescigno, in *Percorsi di eguaglianza*, a cura di F. Rescigno, Torino, Giappichelli, 2016, p. 8.

43. Sul tema cfr. A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3.2019, pp. 1-32.

44. Punto 2 del Considerato in diritto. Nello stesso senso si vedano anche le sent. n. 104 del 1969, n. 177 del 1974, n. 46 del 1977, n. 199 del 1986 e n. 480 del 1988.

45. Sent. n. 62 del 1994, n. 432 del 2005, n. 249 del 2010.

tuttavia evidenziato che la stessa Corte, soprattutto nelle pronunce più recenti, pare nei fatti superare la distinzione tra materie che coinvolgono un diritto fondamentale, in cui in virtù del principio di uguaglianza non sarebbe tollerabile un trattamento diverso nei confronti dello straniero, e materie che non coinvolgono un diritto fondamentale, nelle quali invece il legislatore avrebbe una discrezionalità tale da poter differenziare (in *peius*) il trattamento dello straniero⁴⁶. Ad esempio, con la sent. n. 43/2005, la Consulta per un verso afferma che la prestazione oggetto della disposizione censurata (circolazione gratuita nell'ambito del trasporto pubblico di linea nel territorio regionale per invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro) non è riconducibile a quel «nucleo irriducibile» di tutela della salute che, quale diritto della persona, deve «essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato»⁴⁷, dall'altro lato sostiene che ciò «non esclude affatto che le scelte connesse all'individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»⁴⁸. Anche in diverse sentenze successive la Corte costituzionale ha ribadito che la discrezionalità, che pure il legislatore ha nel disciplinare materie eccedenti i diritti fondamentali, trova in ogni caso un limite, dettato dalla ragionevolezza, per quanto riguarda l'individuazione dei beneficiari e comunque i canoni selettivi di accesso alle misure⁴⁹.

È però al contempo opportuno evidenziare che la medesima Corte, in alcune pronunce coeve, ha invece posto l'accento sul concetto di essenzialità della prestazione portata alla sua attenzione, «occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto [...]. Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo»⁵⁰. In queste pronunce⁵¹ la Consulta, interrogandosi «in ordine alla individuazione degli aventi diritto a determinate prestazioni assistenziali, pone l'accento sulla necessità di accertare se alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che una determinata provvidenza è chiamata a svolgere, essa integri o meno un

46. Distinzione che per alcuni autori sarebbe in realtà, sin dalle pronunce iniziali, più formale che sostanziale nei giudizi della Corte medesima, sul punto cfr. A. Cerri, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 61; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, p. 162; Id., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 2-3.2006, pp. 516-517.

47. Punto 5.1 del Considerato in diritto.

48. Punto 5.2 del Considerato in diritto.

49. Sent. n. 40 del 2011, nn. 2, 4, 133 e 172 del 2013.

50. Punto 2 del Considerato in diritto della sent. n. 187 del 2010.

51. Si vedano anche le sent. n. 239 del 2011, nn. 40 e 222 del 2013.

rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla sfera di tutela della persona umana o si tratti invece di prestazioni tese a integrare il minor reddito dipendente da condizioni soggettive»⁵².

Sul rapporto tra principio di uguaglianza e stranieri è possibile rinvenire inoltre varie ricostruzioni in dottrina, che possono essere sinteticamente riassunte come segue.

Vi sono autori, maggiormente sensibili al tenore letterale della disposizione costituzionale, che ritengono il primo comma dell'art. 3 riferibile ai soli cittadini italiani. Taluni giungono a questa conclusione in ragione della presenza, in Costituzione, dell'art. 10, co. 2, che escluderebbe «che la proclamazione generale sulla eguaglianza dei cittadini e quelle ad essa unite sulla giustizia sociale per i cittadini si riferiscano anche allo straniero»⁵³, in quanto, altrimenti, non avrebbe senso di esistere la categoria dei cittadini⁵⁴.

Altra dottrina, invece, ritiene che il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, co. 1, riguardi anche gli stranieri⁵⁵. Alcuni riconducono questa estensione all'«ampiezza delle proclamazioni ed assicurazioni dei diritti umani e delle libertà civili, che la vigente Carta costituzionale in genere fornisce»⁵⁶, altri ritengono che la questione si risolva senza grossi sforzi in quanto l'uguaglianza non è una situazione giuridica soggettiva (riferibile, dunque, a soggetti determinati), bensì un principio che informa l'intero ordinamento giuridico⁵⁷.

Alla luce del breve quadro illustrato, è possibile affermare che l'art. 3, co. 1, per cui «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» in quanto a destinatari ha in realtà una portata maggiore⁵⁸. Come si è visto, è ancora una visione d'insieme ad aver condotto la giurisprudenza costituzionale a riconoscere, seppure talvolta con ampiezze diverse, anche ai non cittadini la tutela dei diritti fondamentali. Infatti, l'estensione soggettiva si basa su un'interpretazione sistematica degli artt. 2, 3 e 10 della Costituzione, che impedisce, proprio per ragioni di coerenza tra i principi fondativi della Carta, di compiere una differente lettura restrittiva. Riconoscere all'uguaglianza la sua portata di principio che, con la lente della ragionevolezza, informa l'intero ordinamento

52. C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3.2014, p. 4.

53. C. Esposito, *op. cit.*, p. 24, nota n. 19. Cfr. su questo tema, in senso parzialmente difforme: P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 51 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, Cedam, 1967, p. 913 ss. Si veda anche A. Pace, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 7.2010, secondo cui (p. 6) «è evidente la differenza che passa tra l'impostazione di Esposito e quelle di Barile e Mortati: tralasciando il minimo di diritti spettanti all'uomo in forza del diritto internazionale consuetudinario, mentre per Barile e Mortati l'estensione agli stranieri dei diritti costituzionali riconosciuti o impersonalmente o a tutti implicava una spettanza anche agli stranieri *ope constitutionis*, per Esposito la situazione è diversa. Trattandosi di una mera presunzione, essa avrebbe potuto essere superata da un eventuale specifico intervento contrario del legislatore ordinario, con la conseguenza che contro una siffatta legge non si sarebbe potuta prospettare una questione di legittimità costituzionale».

54. Come fa notare M. Losana in «*Stranieri e principio costituzionale di eguaglianza*», in *Rivista AIC*, n. 1.2016, p. 5, nota n. 18, «peraltro, l'affermazione non impedisce all'Autore di ritenere i diritti costituzionali garantiti a "tutti", oppure in modo astratto o impersonale assistiti da una presunzione volta a includere anche gli "stranieri" tra i titolari dei diritti medesimi. Pertanto – nell'assenza di una legge contraria oppure nel silenzio della legge – è possibile "applicare estensivamente allo straniero la norma formulata nella Costituzione per i cittadini"».

55. Si vedano: C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economici e giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, Padova, Cedam, 1953, p. 14 ss.; L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 205 ss.; A.S. Agrò, *op. cit.*, p. 127.

56. L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 207.

57. A.S. Agrò, *op. cit.*, p. 127.; cfr. A. Celotto, *Il problema dell'eguaglianza*, in Id., *Le declinazioni dell'eguaglianza*, cit., p. 19; Id., *Art. 3, 1° co., Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 69.

58. M. Losana in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *op. cit.*, p. 67 e ss.

giuridico, conduce naturalmente alla soluzione prospettata; tale interpretazione estensiva è, inoltre, debitrice di una valorizzazione delle radici storico-ideologiche in cui è sorto il principio di uguaglianza stesso. L'esito prospettato pare anche compatibile, o perlomeno non apertamente in contrasto, con quella che sembra essere stata la visione dei costituenti, in quanto, dalla lettura dei lavori preparatori dell'Assemblea, non emerge la volontà di circoscrivere il principio di uguaglianza ai soli cittadini con l'obiettivo di escludere gli stranieri: la formulazione adottata risulta, infatti, essere frutto del coordinamento tra i testi approvati dalle diverse sottocommissioni che, in definitiva, viene così elaborato anche per ragioni che potremmo definire stilistiche, di coordinamento tra le varie formulazioni, che non paiono però consapevolmente indirizzate ad operare un'esclusione degli stranieri⁵⁹, come è anche desumibile dal riferimento, nel capoverso, alla «persona umana».

Traendo le conclusioni, risulta evidente che, prendendo come parametro il principio di eguaglianza inteso come si è detto sopra, e cioè quale principio connotato da concretezza, che rappresenta un pilastro dello Stato sociale e un parametro di riferimento trasversale all'intero ordinamento, si giunge necessariamente ad affermare il riconoscimento dell'astratta titolarità, anche in capo ai cittadini extra-UE, dei diritti sociali⁶⁰. In riferimento, nello specifico, al diritto sociale all'abitare, bisogna richiamare quanto detto dalla giurisprudenza costituzionale, ossia che è «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»⁶¹, che questo dovere «connota [...] la forma costituzionale di Stato sociale» ed ha come risvolto «un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione»⁶². La Corte ha parlato di «persone», di «uomo», il che conferma come questo diritto debba essere riconosciuto a tutti, a prescindere dalla cittadinanza, «infatti, anche quando i giudici costituzionali hanno parlato del compito dello Stato di concorrere a garantire al maggior numero possibile di cittadini questo diritto sociale, la categoria dei cittadini è stata evocata in senso atecnico, posto che nel medesimo contesto il predetto compito dello Stato è stato immediatamente accostato al dovere di contribuire “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana”⁶³»⁶⁴. Un'ulteriore considerazione: il riconoscimento del diritto all'abitare si pone come preconditione per la realizzazione di diversi altri diritti fondamentali della persona⁶⁵, quali l'invulnerabilità del domicilio (art. 14 Cost.), la formazione della famiglia (art. 31 Cost.), la salute (art. 32 Cost.), il diritto al lavoro in senso ampio (art. 4 e art. 36 Cost.), il diritto allo studio (art. 34 Cost.), questo conferma, ancora, come sia senz'altro condivisibile l'impostazione sopradetta.

In sostanza, parafrasando Alessandra Algostino: se si legge la Costituzione, nella prospettiva dei diritti umani e di una democrazia sostanziale, se si valorizza la sua tensione

59. Cfr. M. Losana, «Stranieri» e principio costituzionale di eguaglianza, cit., pp. 4-5; C. Corsi, *op. cit.*, pp. 5-6.

60. Sul tema si vedano: G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2007, p. 266 ss.; C. Corsi, *Servizi sociali agli immigrati*, in *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, a cura di F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Rubbettino, 2009, p. 95 ss.; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, F. Scuto, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in questa *Rivista*, n. 1.2013, p. 56 ss.

61. Corte cost., sent. n. 49 del 1987.

62. Corte cost., sent. n. 404 del 1988.

63. Corte cost., sent. n. 217 del 1988.

64. F. Corvaja, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 90.

65. Così T. Martines, *op. cit.*, p. 392 ss.

all'effettività e l'attuazione *magis ut valeat* delle sue norme, si può concludere nel senso che già *rebus sic stantibus* gli stranieri devono essere riconosciuti titolari del diritto all'abitare⁶⁶.

Appurato ciò, è evidente che il riconoscimento, nell'ordinamento giuridico italiano, del diritto all'abitare in capo a cittadini italiani, UE ed extra-UE, comporta, in maniera corrispondente, la sussistenza in capo allo Stato del dovere di attivarsi al fine di garantire la soddisfazione del diritto stesso. In questo senso, uno strumento fondamentale è rappresentato dal sistema di edilizia residenziale pubblica, di cui si tratterà di seguito.

3. Cenni sull'edilizia residenziale pubblica nell'ordinamento italiano

Come si è detto poc'anzi, al fine di rendere effettivo il diritto all'abitare, tra gli strumenti a disposizione delle istituzioni un ruolo chiave è rivestito dal sistema di edilizia residenziale pubblica. I maggiori o minori stanziamenti di risorse pubbliche e gli interventi di investimento in questo campo sono certamente sintomatici del grado di concreta soddisfazione del diritto all'abitare facente capo alle persone che vivono in quel determinato Paese.

È pertanto opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione, nell'ordinamento italiano, dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche abitative.

Si colloca ad inizio '900 la prima legge che detta una disciplina organica dell'intervento statale nell'edilizia abitativa, la l. n. 254/1903, cd. legge Luzzatti, recante «Sulle case popolari». Tale testo normativo si pone in linea con i principi dello stato liberale, «il legislatore confidava soprattutto nell'attività delle cooperative, tanto da avervi riservato un insieme di agevolazioni fiscali, mentre l'intervento municipale doveva costituire un'eccezione»⁶⁷. Con la legge Luzzatti nascono gli istituti autonomi per le case popolari (I.A.C.P.), ossia enti pubblici costituiti su iniziativa delle amministrazioni locali, che successivamente hanno assunto la veste di organismi sostanzialmente statali operanti su scala provinciale, e destinati a divenire negli anni a seguire i principali protagonisti nella realizzazione e gestione del patrimonio abitativo pubblico.

Tra le disposizioni legislative relative alla tematica in esame emanate prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana se ne posso citare ancora due. Il decreto luogotenenziale n. 1857/1919 opera una distinzione tra il concetto di edilizia popolare e quello di edilizia economica. La prima si caratterizza per il fatto che le case sono costruite da determinati enti in particolare, a cui le stesse devono rimanere in proprietà – tale edilizia è pertanto destinata alla sola locazione – e per talune determinate caratteristiche costruttive; la seconda può essere realizzata da un ventaglio diversificato di enti e può dare luogo a titoli di godimento più vari (locazione, anche temporanea, o vendita ai soci delle cooperative costruttrici). Il regio decreto n. 1165/1938 riprende la distinzione prima citata tra casa popolare e casa economica: stabilisce che la casa popolare ha determinate caratteristiche costruttive, ribadisce che questa tipologia di casa, essendo inalienabile e dovendo rimanere in proprietà indivisa agli enti costruttori, è destinata alla sola locazione, tuttavia prevede casistiche in cui vi è la possibilità di vendita o locazione con patto di futura vendita ove gli enti costruttori siano i comuni o gli I.A.C.P., afferma che le case economiche sono costruite da privati o da alcuni enti al fine di essere assegnate in locazione o in proprietà, prevede, per

66. Così A. Algostino per il diritto di voto degli stranieri in *Il diritto di voto degli stranieri: una lettura - controcorrente - della Costituzione*, in *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti e N. Zorzella, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 467.

67. D. Adorni, M. D'Amuri, D. Tabor, *La casa pubblica*, Roma, Viella, 2017, p. 33.

alcune categorie di soggetti, la possibilità di contrarre un mutuo con la cassa depositi e prestiti a condizioni favorevoli grazie all'intervento dello Stato. Il regio decreto in analisi, inoltre, stabilisce la possibilità di costituire, in ciascun capoluogo di provincia, un istituto provinciale autonomo per le case popolari.

Il secondo dopoguerra è un periodo storico caratterizzato dalla necessità di ricostruire, da un lato, il tessuto sociale, e dall'altro, le case, le infrastrutture e gli spazi pubblici che erano stati distrutti dalla guerra⁶⁸. È in questa fase che si assiste ad interventi maggiormente incisivi da parte dello Stato, consistenti nella creazione di gestioni autonome (come l'Ina-Casa e la Gescal) finanziate tramite forme di prelievo fiscale a carico dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro e un contributo statale integrativo.

Il piano Ina-Casa (anche noto come piano Fanfani, dal nome dell'allora ministro del lavoro) viene avviato con la l. 28.2.1949, n. 43, recante «Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori». Questo piano, di durata iniziale prevista in sette anni e poi prorogato di un altro settennio, fa emergere una generale propensione verso la valorizzazione della proprietà dell'abitazione (ad esempio tramite l'istituto del patto di futuro riscatto degli alloggi), rappresenta sicuramente un momento di grandissimo sviluppo delle politiche abitative in Italia e fa emergere una prospettiva politica solidaristica, orientata alla ricostruzione di un nuovo e migliore *welfare state*, pur presentando comunque alcune criticità, come quelle legate alla scelta (spesso dovuta a ragioni economiche) di costruire la gran parte degli edifici in zone periferiche. Con la successiva legge 14.2.1963, n. 60 viene costituita la gestione Gescal, il cui fondo, finanziato con i residui dell'Ina-Casa e con i contributi di datori di lavoro, lavoratori e Stato, si propone di attuare un programma di costruzione di alloggi destinati ai lavoratori. Viene istituito un comitato che formula un piano decennale di costruzioni, si provvede inoltre alla bonifica di aree urbane malsane o poco utilizzate e viene prevista la possibilità di formare delle graduatorie, sulla base di criteri di preferenza (pur sempre all'interno della categoria dei lavoratori), ove il numero di richiedenti sia superiore a quello di alloggi realizzabili. Il piano Gescal ha operato formalmente sino al 31.12.1973, tuttavia la contribuzione dei dipendenti è proseguita fino alla metà degli anni '90, quando sono intervenute due sentenze della Corte costituzionale (la n. 241 del 1989 e la n. 424 del 1995) a dichiarare l'illegittimità costituzionale di due disposizioni (l'art. 22 della l. n. 67/1988 e l'art. 1, co. 10, della l. n. 498/1992), che riservavano all'entrata del bilancio statale una parte dei contributi.

Gli anni '60 sono contraddistinti da mobilitazioni urbane che portano rivendicazioni legate anche al tema casa, si assiste all'espressione, da parte della cittadinanza, di un malcontento su più versanti: le condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche, le condizioni di vita nelle città e la questione abitativa. Insieme a coloro che lottano per il diritto alla casa vi sono, inoltre, i proprietari delle aree edificabili, che risentono della previsione di cui alla l. n. 167/1962 che consente ai comuni di espropriare sia le aree pubbliche, sia quelle destinate all'edilizia abitativa e non residenziale a un prezzo che tende ad eliminare le plusvalenze conseguenti all'espansione della città con l'effetto di calmierare il mercato fondiario evitando fenomeni di edilizia speculativa⁶⁹. Le istanze proprietarie giungono all'attenzione della Corte costituzionale, che con la sent. n. 22/1965 dichiara illegittimi gli artt. 12 e 16 della l. n. 167/1962, relativi ai criteri di indennizzo e di esproprio. E ancora, con la sent. n. 44/1966,

68. C. Caniglia Rispoli, A. Sigorelli, *L'esperienza del piano Ina-casa: tra antropologia e urbanistica*, in (a cura di) P. Di Biagi, *La grande ricostruzione: il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, 2001, p. 188.

69. F. Crupi, *L'edilizia a carattere sociale in Italia. Dalla legge Luzzatti al social housing*, in *Open Journal of Humanities*, n. 7.2021, p. 110.

la Consulta dichiara l'illegittimità dell'art. 25, co. 2, della l. 5.3.1963, n. 246, sull'istituzione di un'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili. A seguito di queste due pronunce, viene meno il disegno di "esproprio generalizzato" messo in piedi dal legislatore, inizia ad affermarsi l'edilizia convenzionata in luogo di quella sovvenzionata e, in generale, emergono nuovi soggetti, diversi dallo Stato e soprattutto privati, nella costruzione di alloggi a canone agevolato.

Un passaggio cruciale si ha con l'emanazione della l. 22.10.1971, n. 865. Con tale disposizione si procede ad un'opera di razionalizzazione di tutti gli enti che gravitavano nel settore delle politiche abitative, compattando le funzioni centrali nelle mani di un Comitato per l'Edilizia Residenziale (C.E.R.), con compiti riconducibili principalmente alla programmazione e al finanziamento delle opere, delegando invece le funzioni periferiche agli I.A.C.P., ai quali vengono assegnate funzioni di realizzazione e vigilanza dell'operato di altri organi deputati alla costruzione di immobili di edilizia sociale. Gli I.A.C.P. si consolidano, quindi, «quali enti pubblici periferici operativi del Ministero poi trasferiti alle Regioni dal 1977, mentre l'assegnazione (in locazione) degli alloggi diviene di competenza esclusiva dei Comuni»⁷⁰. La legge n. 865/1971, sostanzialmente coeva rispetto all'istituzione delle regioni, riconosce un ruolo fondamentale a queste ultime, in particolare nell'ambito della programmazione degli interventi (l'art. 3 della citata l. prevede che le Regioni trasmettano al C.E.R. «le indicazioni delle esigenze prioritarie in materia di edilizia economica e popolare» e che, dopo aver ricevuto il piano di attribuzione dei fondi predisposto dallo stesso Comitato, approvino i programmi di localizzazione). Anche i Comuni diventano attori importanti, venendo agli stessi attribuiti «le case-albergo, le aree pubbliche, gli spazi e il verde attrezzato e quanto altro di loro competenza; nonché le opere destinate ad attività sociali, sportive, culturali ed assistenziali, che potranno essere assegnate ad enti istituzionalmente competenti; all'ente religioso istituzionalmente competente, le opere destinate ad attività religiose»⁷¹. Un'altra novità della "Legge per la casa" riguarda l'ampliamento della platea di beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica: gli alloggi non sono più destinati ai soli lavoratori ma anche a «coloro che occupano abitazioni improprie, malsane e fatiscenti da demolire», oltre che «a soddisfare i fabbisogni abitativi di zone colpite da calamità naturali», si prevede inoltre «la costruzione di case-albergo per studenti, lavoratori, lavoratori immigrati e persone anziane, nonché di alloggi destinati ai cittadini più bisognosi, anche riuniti in cooperative edilizie; la costruzione di alloggi in favore di lavoratori indipendenti emigrati all'estero e di profughi, anche se riuniti in cooperative edilizie»⁷². Vanno ancora menzionate la l. 22.7.1975, n. 382 («Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione») e il d.p.r. 24.7.1977, n. 616 («Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), il cui art. 93 prevede il trasferimento, in capo alle Regioni, di fondamentali compiti e funzioni concernenti le politiche abitative pubbliche⁷³. Il legislatore del 1977 interviene con la l. 28.1.1977, n. 10 (cd.

70. P. Urbani, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4.2010, p. 252.

71. Art. 57, co. 3, l. n. 865/1971.

72. Art. 48, co. 1, l. n. 865/1971.

73. Art. 93 d.p.r. n. 616/1977: «Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento. Sono altresì trasferite le funzioni statali relative agli I.A.C.P. fermo restando il potere alle regioni di cui all'art. 13 di stabilire soluzioni organizzative diverse da esercitarsi in conformità ai principi stabiliti dalla legge

Bucalossi), che stabilisce, sostanzialmente, che sia necessario il rilascio, a titolo oneroso, delle concessioni edilizie da parte della pubblica amministrazione qualora si voglia realizzare un'opera. L'obiettivo è quello di contenere la rendita fondiaria rafforzando, al contempo, il potere dei Comuni nella gestione della disponibilità delle aree idonee alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Un ulteriore importante intervento legislativo si ha con la l. 5.8.1978, n. 457, avente ad oggetto «Norme per l'edilizia residenziale». Si assiste ancora ad un'intensificazione del ruolo delle Regioni (viene prevista una loro rappresentanza presso il C.E.R.) e, in particolare, viene previsto un nuovo piano decennale di edilizia residenziale, orientato al finanziamento e alla costruzione di patrimonio edilizio, oltre al recupero di quello già esistente caratterizzato da condizioni di degrado. È possibile osservare come il piano contenuto nella l. n. 457/1978 costituisca, di fatto, l'ultimo provvedimento organico nell'ambito del finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica sino agli inizi del 2000, in quanto gli anni a seguire sono caratterizzati, principalmente, da interventi di natura straordinaria ed emergenziale, finanziati comunque con risorse riconducibili a detto piano decennale⁷⁴. Sempre nel 1978 viene emanata la l. 27.7.1978, n. 392, nota come «Legge sull'equo canone», che ha introdotto un meccanismo convenzionale per la definizione dei valori locativi, sulla cui base era fissato un tetto massimo dell'importo che poteva essere richiesto, quale canone, dal locatore di un immobile ad uso abitativo. Con la l. 25.3.1982, n. 94 (legge di conversione, con modificazioni, del d.l. 23.1.1982, n. 9), viene previsto che i Comuni possano fare ricorso all'istituto della concessione per la realizzazione di programmi straordinari di edilizia abitativa e viene stabilito che un'aliquota pari al 30% del programma da realizzare sia riservata a «coppie di nuova formazione e ad anziani che, alla data di presentazione della domanda, abbiano già superato il sessantesimo anno di età»⁷⁵. Con l'ampliamento della platea di beneficiari e l'ingresso del privato nella fornitura di alloggi, si assiste all'inizio di alcune trasformazioni che caratterizzeranno di lì in avanti l'edilizia pubblica. Altro elemento cruciale nell'evoluzione della disciplina dell'edilizia residenziale pubblica riguarda la dismissione del patrimonio pubblico immobiliare avviata dallo Stato negli anni '90, in particolare con la l. 24.12.1993, n. 560, il cui art. 1, co. 4, prevede che «Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, formulano, su proposta degli enti proprietari, sentiti i comuni ove non proprietari, piani di vendita al fine di rendere alienabili determinati immobili nella misura massima del 75 per cento e comunque non inferiore al 50 per cento del patrimonio abitativo vendibile nel territorio di ciascuna provincia. Trascorso tale termine, gli enti proprietari, nel rispetto dei predetti limiti, procedono alle alienazioni in favore dei soggetti aventi titolo a norma della presente legge», ossia «gli assegnatari o i loro familiari conviventi, i quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un

di riforma delle autonomie locali; in mancanza di questa legge le regioni potranno esercitare i suddetti poteri dal 1° gennaio 1979. Sono inoltre trasferite tutte le funzioni esercitate da amministrazioni, aziende o enti pubblici statali relativi alla realizzazione di alloggi, salvo che si tratti di alloggi da destinare a dipendenti civili o militari dello Stato per esigenze di servizio, nonché le funzioni degli organi centrali e periferici previste dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 e dalla legge 27 maggio 1975, n. 166, eccettuate quelle relative alla programmazione nazionale. Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore dell'edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 11, primo comma, del presente decreto».

74. Si veda, a tal proposito, R. Lungarella, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4.2010, p. 272: «È, infatti, opportuno ricordare che risale alla fine degli anni '70 dello scorso secolo, con il piano decennale promosso con la legge 457/1978, l'ultimo intervento statale che destinò ingenti risorse alle politiche abitative; anche i programmi realizzati con l'altra rilevante legge di settore approvata da allora ad oggi, la legge 179/1992, sono stati, infatti, finanziati con le economie di quel piano».

75. Art. 2 l. n. 94/1982.

quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto»⁷⁶. Con la l. 9.12.1998, n. 431, consistente nell'abolizione dei vincoli sui canoni, prende avvio la liberalizzazione del mercato delle locazioni, nella ricerca di una normazione di compromesso tra le politiche riconducibili a schieramenti di destra, che valorizzano l'aspetto economico dello sfruttamento del bene casa, e quelle di sinistra, che vedono la casa come un servizio volto a garantire un diritto fondamentale. Tale disposizione prevede, sostanzialmente, che il privato che intende concedere in locazione un alloggio possa applicare un canone libero oppure optare per un canone concordato, ossia rispettoso di alcuni parametri fissati a livello locale con accordi sottoscritti tra le associazioni rappresentative degli inquilini e dei proprietari, potendo godere, in quest'ultimo caso, di benefici di natura fiscale.

Una tappa di fondamentale importanza è, ancora, la l. cost. 18.10.2001, n. 3, di modifica al Titolo V della parte seconda della Costituzione, in seguito alla quale la materia dell'edilizia – e quindi anche l'edilizia residenziale pubblica – è rientrata nella nozione di “governo del territorio” di cui all'art. 117, co. 3, Cost, e quindi è attribuita alla competenza delle Regioni, mentre allo Stato è riservata la sola legislazione di principio. Trattandosi di un diritto sociale, inoltre, questa materia è anche coperta dalla legislazione esclusiva dello Stato per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; va ancora aggiunto che, essendo il sistema dell'edilizia residenziale pubblica uno strumento (si potrebbe dire lo strumento per eccellenza) volto a garantire la tutela del diritto all'abitare, lo stesso viene altresì ricondotto alla più ampia materia delle politiche sociali, di esclusiva competenza regionale (pur ribadendo ancora la competenza statale concernente i livelli essenziali delle prestazioni).

Il fatto, però, che tale decentramento non sia accompagnato da un adeguato trasferimento di risorse, innanzitutto conduce all'emersione di situazioni assai differenti tra le varie Regioni e, in secondo luogo, comporta un sempre maggiore ricorso a forme di finanziamento da parte di soggetti privati.

Con il decreto del Ministero delle infrastrutture del 22.4.2008 il legislatore fornisce una definizione di alloggio sociale: è «l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie»⁷⁷.

Volendo quindi riepilogare cosa si intenda, oggi, per edilizia residenziale pubblica, va detto che quest'ultima ricomprende gli interventi realizzati dallo Stato o da altri enti pubblici in ambito edilizio al fine di facilitare l'accesso all'abitazione da parte di coloro che si trovano in una situazione di disagio economico. In particolare, si distingue tra: «edilizia sovvenzionata, che fruisce di contributo diretto dello stato ed è finalizzata a realizzare alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo; [...] [edilizia] cosiddetta agevolata, diretta alla proprietà della casa per categorie “protette o corporative” con la

76. Art. 1, co. 6, l. n. 560/1993.

77. Anche il Consiglio di Stato interviene sul punto, Ad. Plen., 30.1.2014, n. 7., definendo il *social housing* «una modalità di intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare».

previsione di agevolazioni statali circa la copertura degli interessi sui mutui contratti dagli assegnatari, [ed, infine, edilizia] convenzionata, diretta anch'essa alla proprietà della casa e per specifiche categorie che si avvale di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i comuni»⁷⁸.

Traendo le conclusioni, nell'attuale contesto normativo la materia dell'edilizia sociale gode pertanto della tutela statale per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni, mentre alle Regioni spetta la disciplina delle ulteriori forme di garanzia, che quindi sarà condizionata anche dalle specifiche esigenze locali e dalle disponibilità finanziarie dell'ente regionale. È perciò stabilita a livello regionale la disciplina dei principali aspetti legati al diritto all'abitazione: le indagini circa il fabbisogno abitativo del territorio di riferimento, la programmazione degli interventi e i relativi finanziamenti, la previsione di misure di sostegno economico per il pagamento dei canoni di locazione rivolte ai soggetti a basso reddito o comunque contributi economici per l'acquisto della prima casa o per il sostegno alla locazione e, per quanto qui interessa maggiormente, la disciplina concernente i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica. Il progressivo disinteresse istituzionale per la tutela delle politiche abitative pubbliche accompagnato, come si è visto, da una costante diminuzione degli investimenti e degli stanziamenti di risorse pubbliche in quest'ambito, ha condotto, tra le altre cose, all'emergere di requisiti sempre più selettivi e stringenti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (in palese contrasto con la natura e gli scopi di questo strumento)⁷⁹, con il risultato, come meglio si dirà in seguito, del proliferare di politiche discriminatorie che mettono «a dura prova la categoria dei “diritti umani” *tout court*»⁸⁰.

4. Diritto all'abitazione degli stranieri e requisito di residenza storica

Dopo aver evidenziato come l'astratta titolarità del diritto all'abitare debba essere riconosciuta in capo a ogni persona presente sul territorio, a prescindere dal possesso della cittadinanza italiana o di altro Paese UE, è opportuno spostare lo sguardo sulle specifiche previsioni legislative che, in Italia, disciplinano l'accesso dello straniero all'edilizia residenziale pubblica.

La disposizione di riferimento è l'art. 40, co. 6, del d.lgs. 25.7.1998, n. 286 (TUI), a mente del quale «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione». Inoltre, il d.lgs. 19.11.2007, n. 251, come modificato dal d.lgs. 21.2.2014, n. 18, ha disposto (con l'art. 29, co. 3-ter) che «L'accesso ai benefici relativi all'alloggio previsti dall'articolo 40, comma 6, del

78. P. Urbani, *op.cit.*, p. 252.

79. Cfr. Corte cost., sent. n. 217 del 1988, secondo cui la soddisfazione del diritto sociale all'abitare richiede «l'impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica», il cui scopo deve essere la realizzazione di misure che soddisfino l'«inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari».

80. A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4.2011, p. 5.

decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è consentito ai titolari dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, in condizioni di parità con i cittadini italiani».

Altra norma da menzionare è l'art. 43, co. 2, TUI, secondo cui «In ogni caso compie un atto di discriminazione [...] c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

La disciplina dell'accesso allo straniero all'edilizia residenziale pubblica è ancora regolata da due direttive europee: la 2003/109/CE e la 2011/98/UE⁸¹. La prima, all'art. 11, afferma che «il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda [...] d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale [...] f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio», mentre la seconda, all'art. 12, prevede che «1. I lavoratori dei Paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale».

In sostanza, quindi, la direttiva del 2003 parifica le condizioni di accesso alle procedure per l'ottenimento di un alloggio dei cittadini extra-UE titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo a quelle dei cittadini italiani e di Stati membri dell'UE, mentre quella del 2011 opera detta parificazione in riferimento a coloro che sono in possesso del cd. permesso unico lavoro.

Alla luce del citato art. 40, co. 6, TUI, dunque, il diritto di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in condizioni di parità con i cittadini italiani è riconosciuto agli stranieri titolari di carta di soggiorno (che ora è il permesso di soggiorno di lungo periodo), a quelli in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale che però esercitino una regolare attività lavorativa, oltre che ai titolari dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria. Confrontando questa disposizione con la direttiva 2011/98/UE, emerge pertanto che la disciplina nazionale, di fatto, non garantisce pienamente la parità di trattamento prescritta dalla disposizione europea per i possessori del permesso unico lavoro (comprendente quelli che sono comunemente noti come permesso di soggiorno per motivi lavorativi, per motivi familiari e per attesa occupazione), in quanto richiede, come ulteriori condizioni, la biennialità del permesso e l'esercizio di una regolare attività lavorativa. Paradossale appare, in particolare, il requisito legato all'esercizio della regolare attività lavorativa se confrontato con la natura della prestazione di cui si tratta, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica per l'appunto, che ha l'obiettivo di ridurre il disagio abitativo di persone in situazione di svantaggio e fragilità economica, tendenzialmente non in grado di accedere in autonomia alla locazione di alloggi nel libero mercato, spesso proprio a causa dell'impossibilità di svolgere un'attività lavorativa stabile o comunque in condizioni tali da consentirgli l'accesso al mercato immobiliare (e infatti, proprio in virtù della natura sociale della prestazione, ai cittadini italiani non è richiesto alcun requisito legato al possesso di un'attività lavorativa al fine di accedere all'edilizia residenziale pubblica il che,

81. Recepite, rispettivamente, con d.lgs. 8.1.2007, n. 3 e con d.lgs. 4.3.2014, n. 40.

evidentemente, è dettato da mere ragioni di logicità e coerenza tra scopo e disciplina della misura stessa).

Tracciata questa cornice normativa, va evidenziato che sono molteplici le disposizioni regionali che, nel disciplinare i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, stabiliscono la necessità del possesso di un numero minimo di anni di residenza sul territorio di riferimento⁸², previsione di cui di seguito si analizzerà il carattere discriminatorio.

Talvolta, come nel caso dell'art. 8, co. 1, lett. a) del d.p.g.r. n. 2543/1994 della Regione Piemonte, il requisito della residenza in Italia «da almeno cinque anni» e quello dell'«avere un'attività lavorativa stabile» al fine di poter accedere agli alloggi realizzati in edilizia agevolata-convenzionata, sono previsti per i soli cittadini extracomunitari (previsione di cui con ordinanza *ex art. 702-ter c.p.c.* depositata il 7.3.2023, la prima sezione civile del Tribunale di Torino ha accertato e dichiarato il carattere discriminatorio). In altri casi, invece, il requisito è previsto indistintamente per cittadini UE ed extra-UE. Il carattere discriminatorio della previsione può essere indagato su più livelli.

In primo luogo, nel caso di cui al citato d.p.g.r. n. 2543/1994 e negli altri assimilabili, è sufficiente limitarsi a leggere la norma per osservare che la discriminazione è sancita esplicitamente, in via diretta, dal legislatore regionale: i requisiti soggettivi di coloro che aspirano ad essere beneficiari degli alloggi realizzati in regime di edilizia agevolata sono diversi a seconda che gli istanti siano cittadini italiani/europei o extracomunitari.

Nessun problema creerebbe, ovviamente, un trattamento differenziato in punto di requisiti di accesso ad una determinata prestazione sociale se operato al fine di rimediare ad una già esistente e precedente disegualianza (di fatto o di diritto): al contrario, una siffatta previsione sarebbe pienamente compatibile con il dettato costituzionale in quanto concreta attuazione del principio fondamentale di eguaglianza sostanziale come sopra descritto.

Nel caso di specie, tuttavia, la situazione è opposta: la previsione normativa differenzia le modalità di accesso alla misura sulla base del requisito della cittadinanza, con il risultato di ostacolare quella categoria di persone che, statisticamente, si trova già in una situazione di maggiore svantaggio, e quindi tradendo doppiamente la volontà del costituente come positivizzata all'art. 3 e interpretata dalla Corte costituzionale.

A questo primo livello di analisi, pure si palesa l'illegittimità delle previsioni censurate rispetto a quanto sancito dall'art. 40, co. 6, TUI che, come visto, riconosce il diritto di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo o di permesso di soggiorno almeno biennale che esercitino una regolare attività lavorativa.

È evidente inoltre che, sempre rimanendo ad un livello di analisi meramente testuale, queste previsioni violano anche l'art. 11 Cost e l'art. 117, co. 1 Cost., quale norma interposta

82. Si vedano: l'art. 22, co. 1, lett. b), l.r. Lombardia 8.7.2016, n. 16, di cui la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sent. n. 44 del 2020 limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda»; l'art. 5, co. 1, lett. b), l.r. Liguria 29.6.2004, n. 10, di cui la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sent. n. 77 del 2023 limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»; l'art. 20-*quater*, co. 1, lett. a-*bis*), l.r. Marche 16.12.2005, n. 36, di cui la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sent. n. 145 del 2023 limitatamente alle parole «avere la residenza o»; l'art. 25, co. 2, lett. a), l.r. Veneto 3.11.2017, n. 30, di cui la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sent. n. 67 del 2024 limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente»; l'art. 3, co. 1, lett. b), l.r. Piemonte 17.2.2010, n. 3, per la cui valutazione di legittimità costituzionale il Tribunale di Torino, con ordinanza 9.11.2023, ha rimesso gli atti alla Corte cost.; l'art. 20, co. 2, lett. a), l.r. Umbria 28.11.2003, n. 23.

che impone al legislatore nazionale di esercitare la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ponendosi in contrasto con il dettato, rispettivamente, dell'art. 11 e dell'art. 12 delle summenzionate direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE. Anche in riferimento a tali disposizioni, pertanto, l'esplicita differenziazione di requisiti si presta ad una palese illegittimità che rende persino superflua un'analisi più profonda, in quanto la discriminazione è resa evidente dalla formulazione normativa, che tradisce il dettato europeo e, di conseguenza, quello nazionale.

Inoltre, nel caso del regolamento della Regione Piemonte, la circostanza che l'art. 4 della direttiva 2003/109/CE⁸³ preveda in cinque anni (e cioè lo stesso periodo di tempo stabilito dal regolamento stesso) il periodo di soggiorno che consente di ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo, se da un lato si traduce nel fatto che il periodo di storicità della residenza richiesto dalle due disposizioni è il medesimo, dall'altro lato avrebbe comunque imposto di equiparare totalmente la posizione del soggiornante di lungo periodo a quella dei cittadini UE non richiedendo il requisito ulteriore della residenza pregressa almeno quinquennale (oltre a quello lavorativo), essendo lo stesso già insito nello *status* di soggiornante di lungo periodo.

In seconda battuta va però osservato che, subordinare la possibilità di accesso all'edilizia residenziale pubblica all'aver un numero minimo di anni di residenza sul bacino territoriale di riferimento, risulta discriminatorio anche qualora la previsione non ponga su due piani diversi i cittadini UE e quelli extra-UE, richiedendo a tutti il possesso di detto requisito. In tal caso si concretizza una discriminazione indiretta, in quanto la condizione da soddisfare per accedere alla prestazione sociale di riferimento è la medesima in capo a persone che però, nei fatti, si trovano in differenti situazioni di partenza e per le quali, quindi, la possibilità di soddisfare il requisito richiesto non è egualmente agevole. Tali normative suscitano perplessità sotto il profilo della loro compatibilità sia con il diritto interno che si occupa di normare le discriminazioni indirette⁸⁴, che con il diritto UE, «in cui il principio di parità di

83. Art. 4 direttiva 2003/109/CE: «gli Stati membri conferiscono lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di Paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda».

84. L'art. 43 TUI prevede che «1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. 2. In ogni caso compie un atto di discriminazione: a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente; b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità; e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della

trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazioni dirette, quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità (condizione di straniero), ma anche come divieto di discriminazioni indirette, quando cioè una disposizione, un criterio, una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di diversa nazionalità, protette dalle norme comunitarie, in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro. Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile tanto dalle due direttive anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/CE e direttiva n. 2000/78/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia»⁸⁵.

A livello statistico, infatti, emerge chiaramente una maggiore mobilità interna all'Italia da parte dei cittadini extra-UE: nel 2021, rispetto alla popolazione residente, il tasso di mobilità interna degli stranieri è più del doppio di quello degli italiani, si spostano oltre 50 stranieri per 1.000 residenti, contro 22 italiani per 1.000⁸⁶. Tale propensione alla mobilità si può ricondurre a varie ragioni: l'aver già vissuto un'esperienza migratoria importante e l'aver radici meno profonde sono fattori che favoriscono sicuramente una più elevata mobilità territoriale⁸⁷, oltre a ciò va anche considerato che la più elevata disponibilità a spostarsi è un fattore che permette agli immigrati di recuperare parte dello svantaggio che hanno, sotto molti altri aspetti, nei confronti dei lavoratori locali⁸⁸. È appena il caso di evidenziare come, tra l'altro, questo tipo di flessibilità e adattabilità vengano invece elogiate ed auspicate da diversi attori istituzionali quando si discute di nuovo mercato del lavoro caratterizzato, appunto, da minori stabilità e staticità rispetto al passato.

Proseguendo, è possibile evidenziare un ulteriore livello di discriminazione. Come sottolineato più volte dalla Corte costituzionale, è infatti necessario che i criteri di selezione per l'accesso alle prestazioni sociali abbiano un collegamento con la funzione delle prestazioni stesse⁸⁹. In questo caso si tratta di misure volte a favorire l'accesso all'abitazione da parte di coloro che non hanno la possibilità di soddisfare il proprio bisogno abitativo nel mercato privato, quindi è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con tale bisogno alcuna ragionevole connessione⁹⁰.

loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa. 3. Il presente articolo e l'articolo 44 si applicano anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia». Il legislatore, inoltre, definisce come segue la discriminazione indiretta all'art. 55-bis, co. 2, d.lgs. 11.4.2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna): «Sussiste discriminazione indiretta, ai sensi del presente titolo, quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari».

85. P. Bonetti, *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *ADIR - L'altro diritto*, 2011.

86. Report ISTAT 9 febbraio 2023, *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente anno 2021*.

87. C. Bonifazi, F. Heins, E. Tucci, *Le Migrazioni Interne Degli Stranieri al Tempo Dell'immigrazione*, in *Meridiana*, n. 75.2012, pp. 173-174.

88. *Ivi*, p. 178.

89. Corte Cost., sent. n. 44 del 2020, n. 166 del 2018, n. 106 del 2018, n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 del 2013, n. 133 del 2013, n. 40 del 2011.

90. Corte Cost., sent. n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014.

A questo proposito va richiamata la sent. n. 44/2020 della Corte costituzionale (e le successive conformi, citate all'interno della nota n. 82), che distingue tra i requisiti di accesso coerenti con la funzione della prestazione in analisi – come l'esclusione di coloro che già possiedono un alloggio idoneo a soddisfare il loro bisogno abitativo – da quelli incongrui rispetto a detta finalità, come appunto l'aver vissuto nella regione indicata per almeno cinque anni, requisito che nulla dice circa la situazione di bisogno o disagio dell'istante. Il giudice delle leggi afferma quindi che il «requisito stesso si risolve così 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). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sent. n. 107/2018, che cita l'art. 2, co. 3, della l. n. 328/2000)»⁹¹.

La sent. n. 44/2020 prosegue anche evidenziando la non idoneità dell'argomento spesso usato a difesa di previsioni come quella in esame da parte degli enti che le hanno previste, che si fonda sulla volontà di «garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio»: viene rilevato che la «previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale [...], la rilevanza conferita 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, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro». E ancora si afferma che, pur volendo dare rilievo al radicamento valutato sulla base della storicità della residenza, mai tale requisito potrebbe essere importante al punto da escludere ogni rilevanza a quello del bisogno.

5. Gli oneri amministrativi a carico dei cittadini extra-UE

Un'altra questione da analizzare occupandosi di discriminazioni che caratterizzano l'accesso all'edilizia residenziale pubblica riguarda le disposizioni normative che impongono maggiori oneri amministrativi a carico dei cittadini extra-UE.

In particolare, diverse disposizioni regionali, di rango primario o secondario, prevedono tra i requisiti per la partecipazione ai bandi volti all'inserimento in graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia sociale, l'impossidenza o la non proprietà di alloggi siti in Italia o all'estero, che per talune di queste disposizioni devono, nello specifico, essere idonei a soddisfare il bisogno abitativo del proprio nucleo familiare⁹².

Ebbene, spesso tali disposizioni prevedono che lo strumento per dimostrare il possesso di questo requisito – e quindi l'impossidenza o la non proprietà degli alloggi – sia diverso per i cittadini italiani/europei ed extraeuropei⁹³. La *ratio* invocata a giustificazione delle

91. Punto 3.1 del Considerato in diritto sent. n. 44/2020.

92. Alcuni esempi sono: l'art. 3, co. 1, lett. c), l.r. Piemonte 17.2.2010, n. 3; l'art. 22, co. 1, lett. d), l.r. Lombardia 8.7.2016, n. 16; l'art. 2, co. 1, lett. d), l.r. Abruzzo 25.10.1996, n. 96.

93. Si vedano, ad esempio: l'art. 5, co. 4.1, l.r. Abruzzo 31.10.2019, n. 34 (di cui la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sent. n. 9 del 2021); l'art. 29, co. 1-*bis*, l.r. Friuli-Venezia Giulia 19.2.2016, n. 1, (di cui la Corte cost. ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale con sent. n. 15 del 2024); la DGR Liguria n. 613 del 25.7.2018 (poi modificata con DGR 665/2021); la circolare n. 81 del 14.11.2019 adottata dalla Giunta Regionale del Piemonte (di cui è

previsioni in esame da parte degli enti promanatori delle stesse è quella della coerenza con alcune previsioni statali in materia, in particolare l'art. 3, co. 4, del d.p.r. 28.12.2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa)⁹⁴ e l'art. 2, co. 2-*bis*, del d.p.r. 31.8.1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)⁹⁵. Lungi dall'essere considerate disposizioni che danno luogo a vere e proprie diseguaglianze, le norme che impongono oneri più gravosi per i cittadini extra-UE trovano giustificazione, secondo le amministrazioni che le hanno adottate, proprio nell'esigenza opposta, ossia quella di prevenire disparità di trattamento in danno dei cittadini italiani ed europei, che si potrebbe verificare considerato che le autodichiarazioni rese da questi ultimi potrebbero (più o meno agevolmente) essere oggetto di verifica da parte degli enti italiani, mentre la veridicità di quelle rese dai cittadini extra-UE sarebbe destinata a rimanere non verificabile (ciò presumendo, non è chiaro su quale base, che solo i cittadini extraeuropei possano astrattamente essere proprietari, possessori o comunque avere in disponibilità immobili all'estero). E ancora, le amministrazioni che hanno previsto le disposizioni in analisi, le giustificano anche adducendo che gli strumenti offerti dalla normativa statale per verificare la situazione economica delle persone che richiedono prestazioni sociali (DSU, ISEE, informazioni in possesso dell'INPS o dell'Agenzia delle entrate) si rivelano insufficienti e inadeguati in riferimento ai cittadini extra-UE.

Il carattere discriminatorio delle previsioni in commento è stato sancito dalla Corte costituzionale innanzitutto con la sent. n. 9 del 2021⁹⁶, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, co. 1, della l.r. Abruzzo 31.10.2019, n. 34 nella parte in cui ha introdotto il co. 4.1 dell'art. 5 della l.r. Abruzzo 25.10.1996, n. 96, cioè la disposizione che obbliga «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» a presentare «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza»⁹⁷. La Corte evidenzia che la norma impugnata si inserisce in una cornice

stato dichiarato il carattere discriminatorio con ordinanza 25.7.2021 del Tribunale di Torino; la deliberazione della Giunta Comunale di Ferrara n. 18 del 7.7.2020 (di cui è stato accertato il carattere discriminatorio «nella parte in cui prevede che l'impossidenza di diritti reali su beni immobili, nei Paesi di provenienza, sia comprovata con forme diverse per i cittadini di Paesi extra-UE rispetto ai cittadini italiani ed europei»).

94. «Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri».

95. «Ove gli stati, fatti e qualità personali di cui al comma 1 non possono essere documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti, rilasciati dall'autorità locale, rilevata anche in sede di cooperazione consolare Schengen locale, ai sensi della decisione del Consiglio europeo del 22 dicembre 2003, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati».

96. In commento a tale sentenza si vedano: S. Vuoto, *Il diritto all'abitazione degli stranieri. Profili problematici della normativa italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1.2022, par. 4; P. Masala, *op. cit.*, par. 5; S. La Marca, G. Incerti Vezzani, *Radicamento territoriale e documentazione aggiuntiva: un sistema che continua a discriminare gli stranieri. Intervista all'Avv. Alberto Guariso, ASGI*, in *Melting Pot Europa*, 6.4.2021.

97. Va specificato che la medesima sent. n. 9/2021 ha dichiarato non fondata, in quanto è possibile un'interpretazione conforme a Costituzione, la questione di legittimità relativa all'art. 2, co. 1, della l.r. Abruzzo n. 34/2019, nella parte in cui ha introdotto il co. 4.2 dell'art. 5 della l.r. Abruzzo n. 96/1996. Si tratta della disposizione che impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale, ai fini

normativa (la citata l.r. Abruzzo n. 96/1996) che già prevedeva come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi, la «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero»⁹⁸, da provare tramite dichiarazione resa nelle modalità previste prima dall'art. 4 della l. 4.1.1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme) e poi dall'art. 47 del d.p.r. n. 445/2000. In riferimento a questa previsione, però, l'onere di dichiarare la non titolarità dei diritti indicati spetta a tutti coloro che sono intenzionati a partecipare al bando, senza distinzioni tra cittadini italiani/europei ed extraeuropei. Nel caso della disposizione impugnata, invece, sono solo i cittadini di Stati extra-UE a dover dimostrare, con la presentazione di apposita documentazione, il mancato possesso, da parte di tutti i componenti del nucleo familiare, di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza.

La Corte costituzionale evidenzia innanzitutto l'irragionevolezza dell'onere procedimentale prescritto dalla disposizione, affermando che se «lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996».

Successivamente, la Consulta sottolinea la discriminatorietà dell'onere previsto a carico dei cittadini extra-UE, ponendo in evidenza come le difficoltà riscontrabili nella verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei – circostanza posta a fondamento di tale onere – potrebbero certamente riguardare anche i cittadini italiani ed europei. È ben possibile, infatti, che un cittadino italiano o europeo, al pari di uno extraeuropeo, possieda un immobile ad uso abitativo in Italia o all'estero, ed è evidente che gli strumenti a disposizione dello Stato italiano per verificare la veridicità delle dichiarazioni rese da ognuno di questi siano del tutto identici, in quanto la possibilità di procedere a tale verifica non dipende dalla cittadinanza dell'istante ma dalle strutture organizzative presenti nel Paese di riferimento (ad esempio un catasto ed un'autorità pubblica in grado di attestare le possidenze dei propri cittadini e residenti)⁹⁹.

della verifica della condizione economica del nucleo familiare. La Corte ritiene che tale norma sia conforme a Costituzione se intesa nel senso che l'onere aggiuntivo operi solo nel caso in cui il richiedente abbia la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia e se la previsione per cui l'onere non trova applicazione «qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza» venga «interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola».

98. Art. 2, co. 1, lett. d) della l.r. Abruzzo n. 96/1996.

99. Sulla tematica dei maggiori oneri amministrativi a carico dei cittadini extra-UE si vedano, tra le più recenti, Tribunale di Udine, ord. 1.2.2023, RG. n. 745/2022; Tribunale di Udine, sezione lavoro, ord. 8.2.2023, RG. n. 358/2022;

Anche nella previsione di maggiori oneri amministrativi a carico del cittadino extra-UE – che tra l'altro, spesso, risultano impossibili da soddisfare nella pratica a causa della mancanza di adeguati strumenti – pur non trattandosi di un requisito di accesso alla prestazione sociale ma di un mezzo probatorio, si insinua, pertanto, una violazione del principio di eguaglianza e di parità di trattamento, non essendovi alcuna ragionevole motivazione a sostegno della stessa previsione che, pertanto, si pone in violazione degli artt. 3 e 117, co. 1, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 18 del TFUE. La disposizione in commento, in sostanza, «si pone come ostacolo all'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali e costituisce una forma di discriminazione diretta: per quanto infatti, in questi casi, non si escluda lo straniero regolarmente soggiornante sul territorio dall'accesso a tali prestazioni, nel rendere più complesse e sproporzionate le modalità per accedervi – con il risultato, vista la difficoltà di reperire la documentazione richiesta, di una sostanziale impossibilità di fatto di fruirne – si trattano in modo irragionevolmente diversi soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti al medesimo diritto»¹⁰⁰.

6. Ulteriori discriminazioni indirette e riflessioni conclusive

Collocandosi temporalmente ancora prima rispetto al momento di presentazione dell'istanza di partecipazione al bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale, un

Corte d'appello di Trieste, sent. 23.2.2023, RG. n. 86/2022; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 6.3.2023, RG. n. 7278/2019; Tribunale di Pordenone, ord. 4.12.2022, RG. n. 1445/2022; Tribunale di Genova, ord. 10.11.2022, RG. n. 7113/2021. Si veda, inoltre, la sent. n. 15/2024 della Corte costituzionale, in cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, co. 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19.2.2016, n. 1, «nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossibilità di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea». Con la medesima sentenza, inoltre, la Corte si esprime in merito alla possibilità posta in capo al g.o. di ordinare la rimozione di norme regolamentari discriminatorie: tale facoltà viene riconosciuta nell'ambito del giudizio *ex art. 28 d.lgs. n. 150/2011* in quanto il g.o., *ex art. 28, co. 5, del citato d.lgs.*, può disporre «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti», perciò «in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie» (punto 7.2.2 del Considerato in diritto). La Corte specifica, tuttavia, che «nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge: è quanto accade nel caso di specie, ove l'art. 12, comma 3-bis, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 è sostanzialmente riproduttivo dell'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare» (punto 7.3.2 del Considerato in diritto).

100. F. Paruzzo, *Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta a certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio, ne Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2.2020, p. 5.

trattamento discriminatorio può essere ravvisato già nell'ambito delle iscrizioni anagrafiche, in cui i cittadini extra-UE incontrano molti più ostacoli rispetto agli italiani e ai cittadini UE¹⁰¹.

Nonostante l'art. 6, co. 7, del già citato TUI, preveda che «le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione», infatti, sono molteplici le discriminazioni subite dagli stranieri nelle procedure di iscrizione anagrafica. Queste discriminazioni riguardano, ad esempio, la mancanza del passaporto o di altro documento equipollente, necessario ad identificare il dichiarante: è prassi diffusa negli uffici anagrafe comunali quella di non equiparare altre tipologie di permessi di soggiorno a quelli rilasciati per protezione internazionale o per motivi umanitari (questi ultimi pacificamente ritenuti validi per l'identificazione), nonostante vi sia stata una precedente (e tendenzialmente parecchio approfondita) attività di identificazione a cura della Polizia di Stato prima della concessione del permesso di soggiorno stesso.

Parimenti diffusa è la prassi di interpretare in maniera decisamente restrittiva le disposizioni di cui all'art. 5 del d.l. 28.3.2014, n. 47 (convertito con l. 2.5.2014, n. 80)¹⁰², superando la lettera della norma che richiede, per la sua applicazione, la sussistenza di due requisiti (mancanza di un titolo legittimante l'occupazione dell'immobile e abusività dell'occupazione), con la pretesa ulteriore di un "nulla osta" del proprietario dell'immobile al fine di procedere con l'iscrizione anagrafica in quel dato luogo, con il risultato di discriminare i soggetti che si trovano in situazione di maggiore bisogno¹⁰³.

E ancora, trattando il tema della discriminazione dei cittadini extra-UE nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, pure va evidenziato il paradossale corto circuito che si innesca analizzando alcune disposizioni relative all'ottenimento e al rinnovo del permesso di soggiorno: il TUI prevede che il permesso di soggiorno per motivi di lavoro (artt. 22 e 26), quello per ricongiungimento familiare (art. 29) e, in riferimento all'accompagnatore, quello per cure mediche (art. 36), possano essere rilasciati e rinnovati solo a condizione, tra l'altro, che lo straniero disponga di un'abitazione adeguata, ossia che rispetti determinati requisiti igienico sanitari; il d.lgs. 8.1.2007, n. 3 (attuativo della direttiva 2003/109/CE) prevede la previa disponibilità di un alloggio quale condizione aggiuntiva rispetto al dettato europeo al fine di poter ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo. È evidente che queste statuizioni conducano alla rilevazione per cui, di fatto, nel nostro ordinamento l'accesso al diritto all'abitazione per i cittadini extra-UE è subordinato alla precedente disponibilità di un'abitazione stessa¹⁰⁴.

Nonostante le numerose e coerenti pronunce intervenute sull'illegittimità del requisito di residenza storica, va osservato che esistono ancora talune disposizioni regionali che prevedono il possesso di un numero minimo di anni di residenza sul territorio di riferimento per poter partecipare ai bandi di accesso all'edilizia residenziale pubblica. In particolare, vi

101. Sul punto si veda: P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno* in questa Rivista, n. 1.2019; N. Canzian, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte Costituzionale* in questa Rivista, n. 1.2021; E. Gargiulo, *(Senza) residenza*, Torino, Eris Edizioni, 2022.

102. «Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge». In commento a tale disposizione si vedano: E. Ponzo, *L'articolo 5 del "Piano Casa" del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.2014 e E. Gargiulo, *La residenza contesa*, in *Jacobin Italia*, 14.12.2022.

103. Su queste tematiche si veda E. Gargiulo, A. Maiorca, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *op. cit.*, p. 121 ss.

104. F. Pallante, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *op. cit.*, p. 255.

sono l'art. 3, co. 1, lett. b), della l.r. Piemonte 17.2.2010, n. 3 («I requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale sono i seguenti: [...] b) avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi, all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE »)¹⁰⁵ e l'art. 20, co. 2, lett. a, della l.r. Umbria 28.11.2003, n. 23 («2. I soggetti di cui al comma 1 devono, inoltre, essere in possesso dei seguenti ulteriori requisiti: [...] a) residenza anagrafica o attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale regionale da almeno ventiquattro mesi consecutivi»).

L'orientamento della Corte costituzionale, come visto, appare ormai solido sul punto¹⁰⁶, pertanto sarebbe stato auspicabile un intervento delle citate regioni, senza dover attendere ulteriori pronunce. Oltre che per ragioni di economia processuale, la necessità di una rapida modifica della disposizione in esame da parte del legislatore regionale sarebbe stata motivata, per il Piemonte, anche in riferimento al lungo periodo di tempo che trascorre tra l'emanazione, da parte di un comune, del bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale e l'emanazione del bando successivo. Infatti, l'art. 5, co. 3, della l.r. Piemonte n. 3/2010, prevede che «il bando di concorso è emesso dal comune con cadenza temporale tale da garantire la presenza in graduatoria di un numero sufficiente di richiedenti in relazione alla disponibilità alloggiativa secondo le modalità e i tempi stabiliti nel regolamento di cui al comma 9 con riferimento alla popolazione residente» e il regolamento richiamato da tale disposizione stabilisce, all'art. 1-*bis*¹⁰⁷, una cadenza di emissione del bando ogni 4, 6 o 8 anni a seconda della popolazione di riferimento, pertanto il fatto di non poter entrare in graduatoria per mancanza del requisito della residenza, ancora previsto dalla legge, comporterebbe di dover attendere anni al fine di poter presentare istanza di partecipazione al bando successivo¹⁰⁸.

105. La disposizione è attualmente al vaglio della Corte cost. (ordinanza di rinvio 9.11.2023 del Tribunale di Torino).

106. La Corte cost. ha recentemente dichiarato ancora una volta (con sent. n. 67/2024) l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, co. 2, lett. a), l.r. Veneto 3.11.2017, n. 30, limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

107. «1. Il bando di concorso è emesso dal comune con cadenza temporale tale da garantire la presenza in graduatoria di un numero sufficiente di richiedenti in relazione alla disponibilità alloggiativa e comunque: a) almeno ogni quattro anni per i comuni con popolazione pari o superiore a 10.000 abitanti; b) almeno ogni sei anni per i comuni con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti e inferiore a 10.000 abitanti; c) almeno ogni otto anni per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. 2. I comuni ad alta tensione abitativa, individuati ai sensi della normativa vigente e i comuni ad alto disagio abitativo, come classificati con deliberazione della Giunta regionale, sono comunque tenuti all'emissione del bando almeno ogni quattro anni. 3. Per i comuni che si avvalgono della facoltà di procedere all'aggiornamento della graduatoria, di cui all'articolo 5, comma 5 della l.r. 3/2010, i termini di cui ai commi 1 e 2 sono incrementati di due anni».

108. Il Consiglio regionale del Piemonte, con legge 27.2.2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni» ha effettivamente modificato la legge n. 3/2010, tuttavia, lungi dall'adeguare le disposizioni regionali alle pronunce della Consulta, ha mantenuto invariata la disposizione di cui all'art. 3, co. 1, lett. b), relativa al possesso della residenza anagrafica o dell'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali; al contrario, ha approvato una modifica che si pone in direzione opposta rispetto alla ratio delle numerose pronunce di legittimità costituzionale, prevedendo all'art. 8, co. 1, lett. *t-bis*), un punteggio aggiuntivo in favore dei «richiedenti che risiedono o hanno risieduto in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni» (punteggio definito in 3, 4 o 5 punti a seconda degli anni di residenza dall'art. 2, co. 1, del regolamento regionale n. 1/2024, attuativo della legge). Inoltre, è stato modificato l'art. 3, co. 1, lett. a), che ora prevede che «Il cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea è ammesso se regolarmente soggiornante in Italia in base alle vigenti normative in materia di immigrazione e svolge una regolare attività di lavoro

A questo proposito va detto che il Comune di Torino, condividendo le ragioni fondanti il ricorso presentato dall'ASGI al Tribunale di Torino (che ha poi condotto alla già citata ordinanza 9.11.2023 di rinvio alla Corte costituzionale), ha deciso¹⁰⁹, in attesa del pronunciamento del Tribunale stesso, di prorogare il periodo di apertura del bando in vigore al momento della presentazione del ricorso da parte di ASGI, consentendo anche a coloro che non erano in possesso del requisito di cui all'art. 3, co. 1, lett. b), della l.r. n. 3/2010, di essere ammessi con riserva¹¹⁰.

Ancora una volta, quindi, si cerca di porre rimedio all'inerzia del legislatore con strumenti amministrativi e giurisdizionali.

In conclusione, è possibile osservare come la giurisprudenza di legittimità costituzionale abbia avuto (e stia tuttora avendo) un ruolo chiave nel contrasto alle discriminazioni che si insediano nell'ambito dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica¹¹¹, contribuendo a una lettura ampia e inclusiva del diritto all'abitazione.

Questo ruolo pacificamente riconosciuto alla Corte costituzionale può condurre a due riflessioni.

La prima muove dalla considerazione per cui spesso «quelle decisioni politiche – contrarie al diritto e pertanto giustamente oggetto di sindacato giurisdizionale – sembrano rispecchiare una forma di “volontà popolare”, che è sempre più difficile riuscire ad arginare con il solo ricorso all'argomento dell'illegittimità costituzionale»¹¹².

In sostanza, il giudice si trova a ricoprire un compito che non gli appartiene (e per la cui esecuzione non ha – e non deve avere, in un ordinamento fondato sulla divisione dei poteri – gli strumenti appropriati), ossia quello di mettere in atto una «resistenza culturale»¹¹³, in un periodo storico in cui, attraverso l'uso di informazioni distorte e scorrette e di una politica dell'odio e della caccia al nemico, si sta perdendo la consapevolezza dell'importanza dei diritti sanciti nella Carta costituzionale, importanza da ricercare non solo nella loro formulazione letterale quanto anche, e forse soprattutto, nelle intenzioni e negli stati d'animo delle madri e dei padri costituenti, che avevano ben presente quante durissime lotte fossero state necessarie per giungere a quel momento di straordinario esercizio di democrazia che è stato la scrittura della Costituzione.

È chiaro che contrastare una visione – *contra constitutionem* – in continua diffusione, per cui i diritti fondamentali su cui si sorregge il nostro ordinamento vanno riconosciuti solo a

subordinato o di lavoro autonomo, ai sensi dell'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), o è titolare di protezione internazionale di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta)», così inasprendo ulteriormente il trattamento discriminatorio nei confronti dei cittadini extra-UE. E ancora, la legge della Regione Piemonte n. 2/2024 ha introdotto un'ulteriore discriminazione legata alla cittadinanza all'art. 3, co. 1, lett. c), ove è stata prevista, tra i requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, la non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione che, tuttavia, per i cittadini italiani è limitata agli alloggi ubicati sul territorio nazionale mentre, per i cittadini non italiani, è estesa anche agli alloggi ubicati all'estero nello stato di nazionalità.

109. Con determinazione dirigenziale n. 2802 del 30.5.2023.

110. *Bandi ERP: Il Comune di Torino e altri Comuni piemontesi ammettono con riserva gli stranieri con meno di 5 anni di residenza*, su www.asgi.it.

111. Così come nell'accesso ad altre prestazioni sociali, si vedano ad esempio: Corte cost., sent. n. 107 del 2018 (in tema di accesso all'asilo nido) e sent. n. 230 del 2015 (riguardante la pensione di invalidità civile per sordi e l'indennità di comunicazione).

112. A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *op. cit.*, p. 12.

113. *Ibidem*.

chi è in possesso di determinate caratteristiche (evidentemente riferite a sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali e, probabilmente prima fra tutte, cittadinanza), diventa arduo per il giudice, il cui ruolo di garante del rispetto dei diritti delle minoranze – e cioè di chi non è tutelato dal fatto di appartenere alla categoria di persone che si rispecchia nella rappresentanza politica di maggioranza la quale, quindi, ne cura gli interessi – è costantemente messo in discussione.

La seconda riflessione si basa sull'assunto per cui i diritti sociali sono una risorsa scarsa e quindi se, più che condivisibilmente, il rappresentante politico non ha la possibilità di limitare discrezionalmente (in alcuni casi, come in quello analizzato nel presente articolo) la platea dei possibili fruitori di quella risorsa, significa che la sua discrezionalità in riferimento a quella prestazione resta circoscritta all'*an*, e quindi alla valutazione circa l'attuazione o meno della stessa (quanto detto è vero per quelle prestazioni sociali che, pur risultando attuative di un determinato diritto sociale, vanno oltre quelli che possono essere considerati i livelli essenziali di garanzia su cui, invece, il legislatore non ha discrezionalità)¹¹⁴, il che potrebbe rivelarsi, da un certo punto di vista, controproducente. È stato osservato¹¹⁵, infatti, che, se la portata delle menzionate pronunce della Corte costituzionale viene tendenzialmente letta in prima battuta come un «ispessimento costituzionale che gioca a favore dei diritti e della loro universalità», è possibile anche addivenire ad un esito differente. Cioè, «l'effetto che si potrebbe ingenerare con questa sovracostituzionalizzazione, guardando al di là della sfera del giudizio di costituzionalità, potrebbe essere, da un lato, provocare una compressione nella fornitura del servizio pubblico e, dall'altro, spingere ad un abbassamento di tutela di una misura di welfare. Si potrebbe scatenare, insomma, quella che è stata chiamata una non voluta *race to the bottom*, su cui il giudice costituzionale non avrebbe strumenti diretti per intervenire. Potendo giocare, in questo modo, a causa di una eterogenesi dei fini, contro l'effettività (materiale) del diritto all'abitare»¹¹⁶.

A questa riflessione, tuttavia, si potrebbe in parte obiettare mettendo in dubbio l'assunto su cui si fonda, o meglio, relativizzandolo e quindi non interpretandolo come un qualcosa di assoluto e immodificabile. Se, infatti, è certamente vero che i diritti sociali si caratterizzano per l'essere diritti che costano, è pur sempre vero che la loro scarsità è strettamente correlata ai principi e alle idee che sorreggono l'attività politica di chi detiene in un dato momento storico la maggiore rappresentanza e quindi il potere di scelta (nel rispetto dei vincoli nazionali e sovranazionali) di destinazione delle risorse. Su questo punto, è fondamentale ricordare quanto sancito dalla Corte costituzionale (sent. n. 275 del 2016), che evidenzia un limite fondamentale alla discrezionalità politica nella destinazione delle risorse economiche, in nome della garanzia dell'effettività dei diritti sanciti dalla Carta: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». E ancora, il rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., non deve essere letto in senso isolato, ma va necessariamente interpretato in maniera armoniosa rispetto alle ulteriori previsioni costituzionali, prima fra tutte l'eguaglianza

114. In materia abitativa, ad esempio, il sistema di edilizia residenziale pubblica si pone certamente come attuativo di un livello essenziale della prestazione sociale mentre, secondo un'interpretazione restrittiva, le agevolazioni destinate all'ottenimento del mutuo per l'acquisto della prima casa previste per persone che non superino una determinata età prestabilita, oppure le agevolazioni relative alla corresponsione del canone nell'ambito della locazione privata (si pensi, su tutte, al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della l. 9.12.1998, n. 431) potrebbero essere considerate come misure eccedenti detto livello essenziale.

115. F. Medico, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi.it*, n. 11.2023, pp. 134-135.

116. *Ibidem*.

sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, che deve indirizzare l'attività legislativa nel suo complesso¹¹⁷.

Pertanto, si ritiene che l'irrobustimento costituzionale fornito a taluni diritti dalle pronunce della Consulta vada in ogni caso letto in senso favorevole ai diritti stessi (intesi come garanzia di tutela delle minoranze e dei soggetti più deboli), avendo comunque cura di ribadire che l'attività giurisdizionale non dovrebbe essere quella deputata a garantire la soddisfazione dei diritti sociali trattandosi, invece, di una missione spettante istituzionalmente all'attività politica. Ciò che si intende dire, quindi, è che l'intervento dell'attività giurisdizionale, per sua natura, presuppone una (possibile) precedente violazione di un diritto, pertanto sarebbe certamente auspicabile un minore intervento della Corte in tal senso, motivato tuttavia dalla non necessità di detto intervento e non da una qualche valutazione di disvalore o non opportunità di questo. In definitiva, l'auspicio è che il decisore politico, di qualsivoglia schieramento, svolga la propria attività nel pieno rispetto delle disposizioni costituzionali, europee ed internazionali in materia di diritto all'abitare e, in generale, di diritti sociali, orientando la propria discrezionalità politica limitatamente a quegli aspetti che non minano la garanzia dei diritti stessi ma, *rebus sic stantibus*¹¹⁸, l'intervento della giurisprudenza costituzionale resta senza dubbio necessario e imprescindibile.

117. Sul tema cfr.: L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio in Costituzionalismo.it*, n. 3.2015; E. Fassone, *La Costituzione e i diritti sociali*, in *Vita e Pensiero*, n. 4.2018, p. 122; S. Holmes, C. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000.

118. Si pensi, da ultimo, all'intervento del legislatore piemontese indicato alla nota n. 108.