



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. II

(ESTRATTO)

ALESSIA TRANFO

**UN PROFILO DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE: L'EDILIZIA
RESIDENZIALE PUBBLICA PER GLI STRANIERI
(A MARGINE DELLA SENT. N. 106/2018 DELLA CORTE
COSTITUZIONALE)**

23 LUGLIO 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alessia Tranfo*

**Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri
(a margine della [sent. n. 106/2018](#) della Corte costituzionale)**

SOMMARIO: 1. Il diritto all'abitazione e le sue fonti. – 2. L'edilizia residenziale pubblica come materia "trasversale". – 3. La disciplina statale dell'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri tra disarmonie e aggravamenti. – 4. La legislazione regionale ed il problematico criterio della "residenza qualificata". – 5. L'"irragionevolezza" della legge ligure nella sentenza n. 106 del 2018 della Corte costituzionale. – 6. Cenni conclusivi.

1. Il diritto all'abitazione e le sue fonti.

La recente sentenza n. 106 del 2018 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Liguria del 6 giugno 2017, n. 13, in quanto prescrivente per i soggiornanti stranieri di lungo periodo un requisito temporale di residenza più esteso rispetto alla legislazione nazionale (dieci anni contro cinque) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, offre lo spunto per una riflessione di carattere ancor più generale sull'esistenza stessa nel nostro ordinamento di un vero e proprio diritto all'abitazione.

Da questo punto di vista, l'unica previsione della Costituzione repubblicana che menziona il concetto di *abitazione* è l'art. 47 Cost.; ma sembra dubbio che la disposizione possa interpretarsi nel senso che ciascun individuo abbia diritto alla disponibilità di un'abitazione, sol che si rifletta sul fatto che la proprietà dell'abitazione vi si configura essenzialmente come forma naturale e privilegiata di destinazione del risparmio popolare¹.

Sebbene, dunque, la Costituzione italiana non riservi alcuna esplicita previsione al diritto in questione², ciò non significa che esso sia escluso e che non possa invece dedursi in via sistematica da altre disposizioni costituzionali, qualora si concepisca il diritto alla casa nella sua accezione di una rivendicazione giuridicamente rilevante di uno "spazio" protetto nel quale trovi espressione adeguata la personalità umana.

Si noti, infatti, come l'abitazione costituisca imprescindibile presupposto per il godimento di libertà e diritti costituzionalmente garantiti, quali la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), che implica la disponibilità di un ambiente idoneo a salvaguardare la riservatezza e l'intimità, il diritto dell'individuo alla formazione di una famiglia e all'adempimento dei relativi compiti (artt. 29 e ss. Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), che esige un ambiente dove vivere in maniera salubre. Pare, inoltre, sensato ritenere che la disponibilità di un alloggio costituisca un requisito imprescindibile per la concreta realizzazione di quei diritti fondamentali che gravitano attorno al diritto e al dovere al lavoro (art. 4 Cost. e artt. 36 e ss.)³. Per converso, in assenza di un alloggio, sarebbero notevolmente limitati il principio di eguaglianza, il rispetto della dignità di ciascun individuo nonché i diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost.

* *Dottoranda di ricerca in Diritto (curriculum: Diritto pubblico interno, comparato ed europeo), Università degli studi di Genova.*

¹ In proposito, v. D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione", e "proprietà (civiltica) della Casa"*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1977, 1175; G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008, 50. Dottrina minoritaria aderisce tuttavia alla tesi secondo cui l'art. 47 Cost. rappresenti l'ancoraggio giuridico costituzionale per l'affermazione del diritto all'abitazione, M. A. CIOCIA, *Il diritto della abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, 2009, 43.

² Diversamente, in altri ordinamenti è richiamato espressamente in Costituzione "il diritto ad una abitazione adeguata": a titolo meramente esemplificativo, v. l'art. 47 della Costituzione spagnola, l'art. 62, comma 2, della Costituzione portoghese, l'art. 23, comma 3, della Costituzione del Belgio.

³ Sul legame imprescindibile tra diritto all'abitazione e altri diritti costituzionali la letteratura è cospicua. Si segnala T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1974, 391 e ss.

Su queste basi, sembra possibile affermare che il diritto all'abitazione, inteso come godimento durevole di un bene provvisto di qualità idonee a garantire, secondo le esigenze di una società determinata, l'armonico sviluppo psico-fisico dei soggetti insediati nel nucleo abitativo⁴, rientri tra i diritti sociali e contribuisca alla realizzazione sostanziale, e non solo formale, del principio di eguaglianza⁵.

D'altro, al medesimo proposito, non sono assolutamente da trascurare gli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale e sovranazionale. In tal senso, rileva la stessa Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 25) in cui l'*abitazione* viene annoverata tra le condizioni che permettono uno *standard* di vita adeguato. Un riferimento esplicito al diritto di abitazione è ancora rinvenibile nel Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 delle Nazioni Unite (art. 11). Ma altri testi si potrebbero citare, tra cui la Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965 (art. 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (art. 14), la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 (articolo 27) e, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea del 1961 e 1996 (artt. 30 e 31). Infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea dispone all'art. 34, c. 3 che "(...) l'Unione riconosce e rispetta il diritto alla casa e all'housing sociale, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non siano in possesso delle risorse minime, in accordo alle regole stabilite dalla legislazione Comunitaria e dalla legislazione e pratiche internazionali".

2. L'edilizia residenziale pubblica come materia "trasversale".

Se si condividono le anzidette premesse, è chiaro che i problemi reali attengano ai modi con cui dare sufficiente effettività al diritto all'abitazione.

A tale scopo, tra le vie percorribili dal legislatore (statale e regionale), a cui il precetto è principalmente destinato, rilevano, tra le altre, la tutela di chi già dispone di un'abitazione, e in particolare la categoria dei conduttori individuati quali parte debole del rapporto privatistico derivante dalla locazione degli immobili ad uso abitativo⁶ e, più in generale, l'allestimento di provvidenze per chi ne sia del tutto privo o disponga di locali inadeguati, attraverso specialmente la costruzione, la gestione, nonché l'assegnazione di alloggi a coloro che non possono provvedere, con le proprie risorse e secondo le regole del libero mercato (si tratta dell'attività di edilizia residenziale pubblica o, in senso ormai atecnico, edilizia popolare)⁷.

⁴ U. BRECCIA, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980, 17.

⁵ Un primo riconoscimento del diritto all'abitazione, quale fondamentale diritto sociale, si ravvisa nel testo della [sentenza della Corte cost. n. 217 del 1988](#): "In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso". Di analogo tenore la [sentenza della Corte cost. n. 404 del 1988](#): "indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione".

⁶ Si pensi all'art. 2 della l. n. 431 del 9 dicembre 1998 (sulle locazioni abitative della c.d. prima casa) che prescrive una durata minima di tre anni del contratto di locazione, detto concordato, o di quattro anni nelle locazioni a canone libero, sancendo la nullità delle clausole contrattuali che derogano a tali disposizioni; si pensi, inoltre, alla nullità delle scritture private che obblighino il conduttore al pagamento di canoni superiori a quelli indicati nel contratto formalmente registrato. La stessa l. n. 392 del 27 luglio 1978 (c.d. legge dell'equo canone) fornisce ulteriori strumenti di tutela a favore del locatore, in particolare, l'art. 7 sanziona con nullità la clausola che preveda lo scioglimento del vincolo di locazione in caso di vendita del bene locato, l'art. 38 sancisce il diritto di prelazione per il locatore in caso di alienazione dell'immobile locato o l'art. 39 che afferma il diritto di riscatto in capo al locatore. Infine, ma non meno importante, si fa riferimento al meccanismo del c.d. contratto a canone concordato che prevede canoni ricompresi entro limiti minimi e massimi, determinati sulla base di accordi raggiunti in sede locale tra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle degli inquilini al fine di sottrarre la disciplina al sistema del libero mercato, garantendo dunque prezzi meno onerosi.

⁷ A. M. CIOCIA *Il diritto dell'abitazione*, cit., 43.

Concentrandoci su quest'ultima soluzione, a cui specificamente si orienta la sentenza in commento, sembra opportuno ricordare preliminarmente che la Corte costituzionale ha definito l'edilizia residenziale pubblica come "quel complesso di interventi pubblici di varia natura che concretano il servizio sociale della provvista degli alloggi a favore dei ceti sociali meno abbienti"⁸.

Del resto, fin dai primi anni della Repubblica⁹, si è ragionato del legame tra gli alloggi popolari e il secondo comma dell'art. 3 Cost. nella misura in cui, come già accennato, "la mancanza di un tetto è il primo o fra i primissimi ostacoli che (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana"¹⁰. Ciononostante, il settore della edilizia residenziale pubblica non è stato originariamente inteso come rivolto ai bisogni della collettività nella sua più ampia accezione, bensì soprattutto ideato per favorire la classe lavoratrice¹¹.

Solo a partire dagli anni Settanta¹², infatti, il tema dell'edilizia popolare ha cominciato ad essere interpretato e regolato in senso redistributivo e ad essere concepito come un bene disancorato dall'individuo-lavoratore e collegato all'individuo in quanto tale, pertanto, meritevole del soddisfacimento di bisogni primari¹³.

Si è passati, dunque, da un sistema di alloggi popolari strettamente interconnessi ai diritti del lavoratore ad un sistema di edilizia residenziale pubblica a più ampio spettro, che ha continuato ad allargare le proprie maglie, estendendo l'accesso alle abitazioni sociali anche al non cittadino che versi in condizioni di disagio e di bisogno e che risieda regolarmente sul territorio nazionale¹⁴.

Ma prima di tornare sul profilo messo in tensione nella sentenza n. 106 del 2018, occorre ricordare quali siano state le maggiori criticità suscitate dalla disciplina dell'edilizia popolare, dal momento che, trattandosi di materia avente natura trasversale, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi in diverse occasioni¹⁵ soprattutto al fine di delineare i confini del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni sul tema.

Né è infatti emersa una configurazione della materia ripartita su tre distinti livelli¹⁶: un primo livello rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., comprendente la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti; un secondo, rientrante nella materia governo del territorio di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., circa la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica; ed un terzo, ricadente nella potestà legislativa residuale delle Regioni in base all'art. 117, comma 4, Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica esistente in ambito regionale.

⁸ Corte cost. sent. n. 94/2007, punto 4 in diritto.

⁹ R. C. MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2010, 173.

¹⁰ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico, (considerazioni generali) (1957)*, in ID., *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 1976, 53.

¹¹ Si ricordi la l. n. 43/1949 c.d. "Piano Fanfani", che istituì l'Ina-Casa strutturata come un sistema mutualistico con un notevole *favor* verso i lavoratori; per gli anni successivi, occorre citare la l. n. 60/1963, che liquidò l'Ina-Casa e istituì il GESCAL (Gestione Case Lavoratori), con la previsione di un programma decennale di offerta abitativa popolare.

¹² L. n. 865/1971 e d.p.r. n. 1036/1972.

¹³ Per un approfondimento sul punto si rimanda a T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, cit., 397.

¹⁴ In relazione agli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale, benché essi non abbiano diritto all'accesso alla edilizia residenziale pubblica, godono pur sempre della disponibilità di altre soluzioni abitative assistenziali (tra cui le varie forme che i c.d. centri di accoglienza hanno acquisito negli anni). È chiaro infatti che la loro posizione non sia equiparabile a quella degli stranieri regolari, pur tuttavia, è altresì innegabile che non sarebbe concepibile per gli stranieri irregolari una soppressione del diritto all'abitazione in quanto funzionale al godimento di altri diritti fondamentali. Sul punto. cfr. F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2008, 381 ss.

¹⁵ Corte cost. sentt. nn. 451/2006; 94/2007; 166/2008; 209/2009; 121/2010 e 273/2016.

¹⁶ Tali considerazioni valgono a seguito della l. cost. 3 del 18 ottobre 2001. La versione precedente dell'art. 117 Cost. induceva ad annoverare la materia dell'edilizia pubblica tra le materie di potestà legislativa concorrente dell'"urbanistica" e dei "lavori pubblici di interesse regionale". Rilevante è la sent. n. 27/1996 della Corte cost. con cui è attribuita ampia autonomia legislativa alle Regioni asserendo che poteva «ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una "nuova" materia di competenza regionale (...) avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici» ossia l'edilizia residenziale pubblica.

Tale architettura della materia è derivata dall'affermata necessità di una determinazione uniforme su scala nazionale di livelli minimi di offerta di alloggi per le fasce di soggetti meno abbienti al fine di evitare di creare disparità nell'esercizio del diritto all'abitazione. A cui peraltro, ha fatto riscontro il riconoscimento del ruolo delle Regioni quali realtà in grado di valutare al meglio, nella cornice dettata dalla legislazione statale circa i livelli essenziali di fabbisogno abitativo, quali siano le esigenze del territorio. In tal modo, se, da un lato, è stata garantita una certa autonomia regionale in materia, dall'altro, i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica – nonché a tutti i servizi di agevolazione del credito ad essa collegati – risultano non derogabili *in pejus* né dalle legislazioni regionali né dalle delibere di quei comuni che, in concreto, garantiscono l'accesso all'edilizia residenziale pubblica emanando gli specifici bandi di gara¹⁷.

3. La disciplina statale dell'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri tra disarmonie e aggravamenti.

Circa, dunque, il problema abitativo nei confronti degli stranieri, è noto come esso inizi a porsi in modo significativo con la pratica dei ricongiungimenti familiari¹⁸, che hanno evidenziato in termini più sistematici e diffusi le esigenze abitative non più di singoli lavoratori, ma di interi nuclei familiari. Non è, del resto, casuale che l'aumento del rilascio di permessi di soggiorno per motivi familiari – risalente alla fine degli anni '90 – sia coevo all'introduzione dell'accesso alle forme di edilizia pubblica anche per gli stranieri. Infatti, l'esigenza di garantire anche ai non cittadini la possibilità di godere di alloggi di edilizia pubblica trova spazio a livello statale per la prima volta nell'art. 40, comma 6, del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo Unico per l'Immigrazione) ove si legge che “gli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi, permesso di soggiorno UE di lunga durata) 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 (...)”.

Emerge però anche da una prima lettura come la normativa in esame crei un cortocircuito sotto più profili.

Innanzitutto, si subordina l'accesso agli alloggi pubblici, tra gli altri requisiti, al possesso del permesso di soggiorno UE di lunga durata che, tuttavia, può essere rilasciato e rinnovato ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. b) del TUI a condizione che il richiedente dimostri la disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda sanitaria locale competente per territorio¹⁹. Di fatto, lo straniero extracomunitario deve dimostrare di godere già della disponibilità di un'abitazione per poter aspirare all'accesso all'edilizia pubblica.

¹⁷ A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANO, *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'eguaglianza formale*, Milano, 2017, 257. La giurisprudenza ordinaria è intervenuta per l'annullamento di discipline regionali o comunali che prevedevano deroghe peggiorative rispetto agli standard minimi essenziali fissati dalla legislazione statale. Si pensi all'annullamento dei bandi comunali regolanti l'accesso agli alloggi pubblici che attribuivano un punteggio superiore ai cittadini italiani a scapito dei richiedenti stranieri (Trib. Milano sent. n. 3614/2002 su reperibile su *Il Foro Italiano*, Vol. CXXVI, anno 2003, 3175).

¹⁸ Ministero dell'Interno, *Primo rapporto sugli immigrati in Italia*: “Sul totale dei permessi di soggiorno rilasciati nel nostro paese tra il 1992 e il 2007, quelli accordati per motivi familiari sono più che raddoppiati (dal 14% al 31%), a decremento percentuale degli altri; e tale crescita è costante e progressiva, a differenza di quella dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro, che aumentano in maniera discontinua e condizionata dalle periodiche campagne di regolarizzazione. Da ciò consegue che l'incremento percentuale della presenza immigrata nel nostro paese è spiegato in maniera significativa e progressiva dai ricongiungimenti familiari”.

¹⁹ Altri requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno UE di lunga durata sono: 1) il possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità di almeno cinque anni 2) la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale.

Criticità si manifestano poi in merito al possesso del permesso di soggiorno biennale, quale requisito alternativo al permesso di soggiorno UE di lunga durata, per l'accesso all'edilizia pubblica. Si rileva infatti come il permesso biennale sia eventualmente rilasciato dal Questore in modo discrezionale a fronte di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato oppure di lavoratore autonomo. La normativa vigente non obbliga il Questore al rilascio di tale titolo di soggiorno anche in presenza di uno dei predetti contratti di lavoro, bensì lascia all'autorità amministrativa una mera facoltà.

Inoltre, nulla preclude che possano verificarsi situazioni secondo cui, a uno straniero al primo ingresso, venga rilasciato un permesso di soggiorno biennale che gli darà diritto al godimento dell'edilizia residenziale pubblica, mentre uno straniero residente in Italia da più tempo - ma non abbastanza per ottenere il permesso di soggiorno UE di lunga durata - potrebbe vedersi rinnovato annualmente il titolo di soggiorno, non potendo dunque godere degli alloggi pubblici perché sprovvisto sia del permesso di lunga durata che di quello biennale.

A tal proposito, degne di nota sono le censure già formulate dal TAR Lombardia all'art. 40, comma 6, TUI in relazione all'art. 3 Cost. Nell'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale si legge infatti che l'adozione del criterio della durata del permesso di soggiorno, svincolato da ogni riferimento «alla complessiva regolare presenza» del lavoratore extracomunitario in Italia, risulterebbe irragionevole e realizzerebbe una ingiusta disparità di trattamento, poiché attribuirebbe rilevanza «ad un dato estrinseco, che non necessariamente è significativo rispetto alla *ratio legis*» della disposizione precitata, potendo accadere che un lavoratore extracomunitario, appena giunto in Italia, ottenga un permesso di soggiorno della durata di due anni, in considerazione della stipula di contratto di lavoro subordinato di durata indeterminata, diversamente da un altro lavoratore extracomunitario, che pure si trovi in Italia da più tempo.²⁰

Le restrizioni al godimento dell'accesso all'edilizia popolare ai soli stranieri lavoratori in possesso di taluni specifici titoli di soggiorno hanno suscitato dubbi anche in relazione all'art. 10, comma 2, Cost. che prescrive che la condizione giuridica dello straniero sia regolata in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Si è osservato, infatti, come l'art. 40, comma 6, del TUI sembri in contrasto con la Convenzione OIL n. 97 del 1949 sui lavoratori migranti che garantisce ai lavoratori stranieri regolari il principio di parità di opportunità e trattamento rispetto ai cittadini nazionali anche in materia di accesso agli alloggi pubblici, senza alcuna discriminazione di reddito, o basate sull'anzianità, o sul consolidamento del loro soggiorno²¹.

Successivamente al TUI, e alla luce degli interventi della Corte costituzionale circa il riparto di competenze sulla materia, è stato approvato il nuovo «Piano nazionale di edilizia abitativa»²², con l'obiettivo di garantire su tutto il territorio nazionale il rispetto dei livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la costruzione di nuove abitazioni o il recupero di quelle esistenti da destinare prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate (art. 11, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. nella l. 6 agosto 2008, n. 133). Tale disposto, dunque, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha fissato i principi che devono presiedere alle programmazioni regionali nel settore. Esso ha inoltre introdotto nuovi profili nella disciplina relativa all'accesso, da parte degli stranieri regolari, all'edilizia residenziale pubblica, riconoscendo, in particolare, (l'art. 11, comma 2, lett. g) il diritto di godere di alloggi di residenza pubblica solo qualora coloro che ne facciano richiesta siano in possesso

²⁰ La Corte, tuttavia, non ha avuto modo di pronunciarsi sul merito essendosi limitata a concludere la questione con un'ordinanza di inammissibilità (n. 76/2010).

²¹ Cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti svoltosi a Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli 2010, 178 e ss.

²² Per una dettagliata descrizione circa l'evoluzione legislativa in tema di edilizia pubblica fino al primo decennio degli anni 2000 si rinvia a S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1/2010, 163.

del requisito di una residenza decennale nel territorio nazionale o, in subordine, quinquennale nel territorio della Regione interessata²³.

Di fronte pertanto alla concessione di talune agevolazioni ai non cittadini subordinatamente alla loro permanenza in Italia né precaria, né transitoria, la normativa sembra aggravare maggiormente la già debole posizione del non cittadino in relazione alla disponibilità di alloggi pubblici. Dunque, alle previsioni dell'art. 40, comma 6, del TUI, con l'art. 11, lett. g) del Piano Casa 2008, viene affiancata l'ulteriore restrizione della platea dei beneficiari dell'edilizia popolare, fondata sulla durata della residenza sul territorio, senza peraltro precisare se la titolarità del permesso di soggiorno biennale o di lunga durata sia requisito alternativo o cumulativo.

4. La legislazione regionale ed il problematico criterio della "residenza qualificata."

Venendo al livello regionale, si evidenzia come quasi tutte le Regioni abbiano disciplinato il diritto alla casa²⁴ - del resto, come accennato, il loro ruolo è fondamentale per l'effettiva attuazione di tale diritto - e come, per questa via, possano offrirsi opportunità di inclusione per gli stranieri²⁵.

Le Regioni peraltro godono della facoltà di apportare deroghe in materia in tema di accesso per gli stranieri all'edilizia residenziale pubblica, ravvisandone il fondamento giuridico nell'art. 9, comma 12, lett. c) del TUI, ove si ammette un'espresa riserva di «disporre diversamente» in tema di accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura per ottenere l'assegnazione di alloggi popolari, pur dimostrando «l'effettiva residenza» dello stesso sul territorio nazionale.

In estrema sintesi, per le Regioni che non si limitano a riprodurre i requisiti previsti dalla legislazione statale dettata dal TUI art. 40, comma 6, sembra principalmente manifestarsi la propensione all'introduzione di requisiti ulteriori rispetto alla sola residenza, oltre alla sussistenza di condizioni di difficoltà economica, denotata da un reddito sotto una certa soglia; segnatamente, da un lato, la previsione dello svolgimento di attività lavorativa, talvolta pluriennale; e, dall'altro, la richiesta di una residenza pluriennale sul territorio statale e/o regionale (la c.d. residenza qualificata).

Per quest'ultimo aspetto, la cittadinanza italiana sembra dunque perdere la sua rilevanza nel godimento dell'accesso agli alloggi popolari, lasciando spazio a questo nuovo *status* esistenziale. Pertanto, l'incidenza della durata della residenza sul territorio sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica - e più in generale delle svariate prestazioni assistenziali - contribuisce a delineare un sistema di tutela dei diritti a carattere fortemente locale, idoneo a incidere non solo la condizione del cittadino straniero, ma anche quella del cittadino italiano o europeo proveniente, ad esempio, da un'altra Regione.

È intuitivo però come la residenza qualificata possa divenire un ostacolo alla libera circolazione delle persone, in quanto l'esclusione dal *welfare* può dissuadere coloro che versino in uno stato di bisogno dal trasferirsi da una Regione all'altra, incrinando così la libertà di circolazione espressa all'art 120 Cost. Anche se, da un lato, è pur vero che ancorare il godimento dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica al requisito della residenza qualificata possa anche interpretarsi come una politica volta a favorire forme di appartenenza a una comunità locale tale da rendere maggiormente inclusivo l'ambiente in cui si inserisce il singolo²⁶ ma, dall'altro, siffatto criterio potrebbe portare ad

²³ Peraltro, tale disposizione ha suscitato dubbi di costituzionalità in relazione al principio di uguaglianza, di cui tuttavia la Corte costituzionale non ha ravvisato la fondatezza: cfr. [Corte cost. sent. n. 121/2010](#), punto 7 del diritto.

²⁴ P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in [www.federalismi.it](#), 10/2014, 6; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, in L. TRUCCO, A. MORELLI (a cura di), *Diritti e territorio: Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Torino, 2015, 122.

²⁵ F. CORVAJA, *L'accesso allo straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica* in *Dir. Imm. e Citt.* 2009, 3/2009, 95.

²⁶ P. PALERMO, *Welfare e immigrazione. Disuguaglianza, discriminazione e libera circolazione* in *Riv. di dir. delle autonomie territoriali*, 1/2018, 268. In senso critico, v. C. PANZERA, *Autonomia regionale, diritto europeo e inclusione sociale*, in *Riv. di dir. delle autonomie territoriali*, 1/2018, 286.

un'esclusione sistematica da ogni forma di assistenza sociale di quei cittadini e stranieri che mutino frequentemente la propria residenza da regione a regione.

Sul profilo della residenza qualificata, la Corte costituzionale si è più volte pronunciata – soprattutto in merito alle provvidenze sociali di varia natura – dichiarando in diverse occasioni l'illegittimità delle leggi regionali che introducevano un periodo di residenza qualificata accedervi²⁷.

Meno omogenea è, invece, la giurisprudenza costituzionale in materia di accesso all'edilizia pubblica, vincolato al requisito – prescritto a livello regionale – di una residenza protratta nel tempo sul territorio nazionale e/o regionale, che dunque esula dagli *standard* essenziali stabiliti dalla legge statale. Nel contesto dell'edilizia popolare, infatti la Corte, nelle occasioni in cui ha avuto modo di pronunciarsi, ha conosciuto periodi di chiusura verso il requisito della residenza qualificata, affermando l'irragionevolezza del requisito di un radicamento territoriale più incisivo richiesto ai soli cittadini di paesi terzi al fine dell'accesso a prestazioni sociali quali, tra le altre, senz'altro l'accesso agli alloggi sociali²⁸ e, per contro, periodi di maggior apertura giustificati dalla necessità di garanzie di stabilità che scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati e repentini dei conduttori tali da aggravare l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia²⁹.

5. *L'“irragionevolezza” della legge ligure nella sentenza n. 106 del 2018 della Corte costituzionale.*

E se, è essenzialmente sul piano della ragionevolezza, che la Corte si orienta per ravvisare la legittimità o meno del requisito della residenza qualificata in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la sentenza n. 106 del 2018 ne fornisce un ulteriore luminoso esempio³⁰.

²⁷ [Sent. n. 4/2013](#), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l. della Regione Calabria n. 4/2011 in quanto subordinava l'accesso al Fondo regionale per la non autosufficienza al possesso della Carta di soggiorno, che presuppone una residenza qualificata di almeno cinque anni sul territorio dello Stato. Rileva ancora la [sent. n. 133/2013](#), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige n. 8/2011 nella parte in cui condizionava l'erogazione dell'assegno sociale al nucleo familiare al requisito di una residenza da almeno cinque anni sul territorio regionale. V. anche [Corte cost. sent. n. 107/2018](#), per quanto riguarda l'accesso al servizio degli asili nido, su cui L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della “residenza prolungata sul territorio regionale” per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in questa [Rivista, Studi 2018/II](#), 447 e ss.

²⁸ [Sent. n. 222/2013](#), con cui è stata accolta la questione di incostituzionalità sollevata in relazione all'art. 2 della l. autonoma del Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011 che prescriveva il requisito di una residenza di almeno ventiquattro mesi sul territorio regionale per i fruitori – fossero essi cittadini o stranieri extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno di lunga durata – di un contributo economico straordinario. La Corte rileva che la normativa discrimina gli stranieri extracomunitari in ragione dell'ulteriore requisito della residenza nazionale per non meno di cinque anni, richiesto per ottenere il titolo di soggiornante di lungo periodo, che si aggiungerebbe al requisito di una residenza qualificata sul territorio regionale per almeno ventiquattro mesi. Similmente, la [sent. n. 168/2014](#) dichiara incostituzionale l'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 3/2013 nella misura in cui prevedeva una residenza qualificata di ben otto anni sul territorio regionale per poter godere della disponibilità di una abitazione di edilizia residenziale pubblica.

²⁹ [Ord. n. 32/2008](#) con cui la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata in via principale sull'art. 3, comma 41-*bis*, della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2000 nella parte in cui sanciva l'obbligo di una residenza per almeno cinque anni nel territorio regionale per poter accedere agli alloggi popolari. In estrema sintesi, nelle proprie argomentazioni la Corte evidenzia come non sussista una violazione dell'art. 3 Cost. in quanto il criterio della residenza qualificata, strutturato come quello della normativa censurata, pare essere un limite non irragionevole quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco.

³⁰ Potrebbe forse sembrare ultroneo che la Corte, almeno nel caso di specie, richiami l'elemento della ragionevolezza, dato che il requisito di una residenza qualificata – richiesta espressamente solo ai cittadini di paesi terzi – è sempre stato dichiarato incostituzionale per violazione delle fonti europee in materia di divieto di discriminazione tra cittadini e stranieri regolari nel godimento delle prestazioni sociali, senza necessità di ulteriori argomentazioni.

La legge n. 13 della Regione Liguria 6 giugno 2017 aveva apportato infatti modifiche alla previgente disciplina in materia di gestione e assegnazione del patrimonio di edilizia pubblica³¹ introducendo con l'art. 4, comma 1, una rilevante modifica all'art. 5, comma 1, lett. a) della previgente legge regionale n. 10 del 2004. La novella aveva stabilito che i cittadini extracomunitari avrebbero potuto disporre degli alloggi di residenza pubblica a condizione che dimostrassero una «regolare residenza sul territorio nazionale da almeno dieci anni consecutivi». Laddove, invece, il testo previgente della normativa si limitava ad individuare, quali condizioni dettate per gli stranieri di Paesi terzi per partecipare all'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, cumulativamente il possesso di un permesso di soggiorno UE di lunga durata o di un permesso di soggiorno almeno biennale, e l'esercizio di una regolare attività di lavoro autonomo o subordinato, limitandosi, dunque, a ripetere i criteri delineati dalla normativa statale dettata dall'art. 40, comma 6, del TUI³².

La novella del 2017, poiché impositiva di una residenza qualificata di almeno dieci anni sul territorio nazionale, è stata, dunque, deferita alla Consulta, ravvisando una lesione dell'art. 117, comma 1 Cost. in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, che, all'art. 4, riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo «ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni».

Il precetto eurounitario è stato recepito nel TUI all'art. 9, comma 1, con il d. lgs. n. 3/200, sicché il cittadino extracomunitario che, sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risiede in Italia da almeno cinque anni, può acquisire, in presenza degli altri requisiti di legge, lo *status* di soggiornante di lunga durata, conseguendo anche il diritto all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 40, comma 6, del TUI.

In altre parole, una volta acclarato il possesso del titolo di soggiorno di lungo periodo, in presenza degli altri requisiti, lo straniero dovrebbe poter godere dell'accesso agli alloggi di edilizia pubblica al pari di un cittadino italiano. In applicazione della novellata normativa ligure, invece, lo straniero soggiornante di lungo periodo avrebbe dovuto dimostrare di risiedere in Italia da almeno dieci anni, requisito che non sarebbe stato invece richiesto al cittadino italiano.

La Corte non ha avuto difficoltà nel procedere succintamente all'annullamento, riconoscendo l'irragionevolezza.

È vero che la Regione Liguria aveva richiamato, nel perorare la legittimità della legge, da un lato, il Piano Casa 2008, in base al quale si richiede che gli stranieri regolari a basso reddito, che vogliono accedere agli alloggi popolari, siano residenti in Italia da almeno dieci anni oppure da almeno cinque anni nella stessa Regione. Dall'altro, aveva sostenuto di aver agito entro i margini della normativa statale ai sensi di quella facoltà, di cui si è detto nel paragrafo precedente, di «disporre diversamente» rispetto al dettato dell'art. 9, comma 12, del TUI, esponendo, oltre tutto, la necessità di prendere in considerazione un rapporto stabile tra richiedente della soluzione abitativa residenziale pubblica e territorio, quale condizione per l'accesso a un bene di primaria importanza e «a godimento tendenzialmente duraturo» come l'abitazione.

Circa il richiamo al Piano Casa 2008, la Corte ha però evidenziato come il requisito decennale introdotto dalla normativa statale del 2008 sia un requisito alternativo e non cumulativo rispetto alla residenza da almeno cinque anni nella Regione. Al contrario, la novella ligure sembra presupporre, in primo luogo, il soggiorno minimo di cinque anni necessario per ottenere il permesso di soggiorno di lunga durata a cui si aggiunge, in secondo luogo, un ulteriore requisito di residenza decennale.

La Corte, ha inoltre osservato che la previsione dell'obbligo di residenza decennale difetterebbe anche di coerenza perché fa riferimento a una residenza sul territorio nazionale, anziché su quello regionale, per giustificare un radicamento continuativo sul territorio ove si intende abitare. Ad avviso

³¹ L. reg. n. 10 del 29 giugno 2004 e l. reg. 38 del 3 dicembre 2007.

³² V. *supra* il par. 3

della Corte, non vi sarebbe poi alcun motivo in base a cui il requisito del radicamento possa essere richiesto ai soli stranieri e non agli italiani³³.

In conclusione, la sentenza ha permesso la reviviscenza della precedente normativa che garantisce l'accesso all'edilizia residenziale pubblica agli stranieri titolari di permesso di soggiorno o di permesso biennale, a prescindere dalla durata della residenza degli stessi sul territorio ligure.

5. Cenni conclusivi

Tornando rapidamente al tema generale, sembra di poter concludere che gli interventi della Corte in materia tendono sempre, finanche nella sentenza commentata, a ribadire che l'accesso al bene abitazione si inserisce a pieno titolo nel percorso di integrazione della persona straniera nella comunità locale e, pertanto, la sua eventuale limitazione deve essere ragionevolmente ponderata.

Benché la Corte costituzionale non manchi di riconoscere come la crisi economico-finanziaria abbia determinato un abbassamento del livello di tutela dei diritti sociali, in quanto diritti che implicano un costo, rendendo necessaria una scrematura tra i beneficiari³⁴, la stessa Corte non rinuncia a sottolineare che le contingenze non possono mai divenire pretesto per discriminare irragionevolmente di fronte ad un diritto primario come quello all'abitazione in sé considerato e come strumentale alla tutela della libertà e della dignità individuale.

³³ Tanto è vero che, come già detto, la Corte ha in passato sempre dichiarato incostituzionali le norme relative alle prestazioni assistenziali, che prevedevano requisiti di lungo-residenza per i soli stranieri, anche quando si trattava di requisiti di gran lunga inferiori ai dieci anni: [sentt. nn. 2/2013](#) e [40/2011](#).

³⁴ [Sent. n. 222/2013](#).