

**LA LEGISLAZIONE REGIONALE SULL'ACCESSO DEGLI STRANIERI
ALLE PRESTAZIONI SOCIALI NEL PRIMA
DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: SPUNTI DI RIFLESSIONE**

CARMELA SALAZAR

(Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale,
Università "Mediterranea" di Reggio Calabria,
Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze Umane)

Data di pubblicazione: 19 marzo 2025

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

CARMELA SALAZAR*

**La legislazione regionale sull'accesso degli stranieri
alle prestazioni sociali nel prisma
della giurisprudenza costituzionale: spunti di riflessione****

Abstract (It.): *il contributo ripercorre i principali orientamenti della Corte costituzionale sulle leggi regionali che regolano l'accesso degli stranieri alle prestazioni erogate dai sistemi di welfare locali. Particolare attenzione è rivolta alle decisioni che dichiarano l'incostituzionalità delle norme sottoposte al giudizio della Corte per violazione del principio di uguaglianza.*

Abstract (En.): *the article examines the main trends of Constitutional Court about regional laws in matter of foreigners' access to social benefits provided by local welfare systems. Particular attention is paid to decisions declaring the unconstitutionality of the rules subjected to the judgment by the Court, due to the violation of the principle of equality.*

Parole chiave: *immigrazione, Corte costituzionale, leggi regionali, prestazioni sociali, principio di uguaglianza.*

Keywords: *immigration, Constitutional Court, regional laws, social benefits, principle of equality.*

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. La Corte costituzionale e le discriminazioni (dirette e indirette) nella legislazione regionale sull'accesso degli stranieri alle prestazioni

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università “Mediterranea” di Reggio Calabria, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze Umane.

** Il presente scritto, destinato all'inserimento in un volume collettaneo di prossima pubblicazione, è aggiornato al 31 dicembre 2024.

sociali. – 3. *Segue*: l'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica. – 4. Qualche conclusione.

1. *Note introduttive*

Le pronunce della Corte costituzionale sulle leggi regionali che regolano l'accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri – *nomen*, questo, che il testo unico sull'immigrazione, come si sa, rivolge ai cittadini degli Stati extra-UE¹ – hanno raggiunto, ormai, un numero ragguardevole. Tali decisioni in molti casi dichiarano l'incostituzionalità delle norme impugnate, ma quasi mai in relazione alla violazione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Notoriamente, la stessa Corte ha chiarito che, mentre spetta al Parlamento la decisione sulle *immigration policies* nelle materie «diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati nell'Unione europea» e «immigrazione» [art. 117, co. 2, Cost., lett. a) e b)], le *immigrant policies*, volte all'integrazione degli immigrati, sono riconducibili alla potestà legislativa regionale concorrente (ad esempio, ai campi dell'istruzione, della tutela della salute e della tutela e sicurezza del lavoro), o alla potestà residuale (ad esempio, all'ambito delle politiche sociali)². Tuttavia, anche quando il legislatore regionale non superi i confini della sua competenza, la giurisprudenza costituzionale segnala come le *immigrant policies* possano sottendere un cattivo uso dell'autonomia, nei casi in cui esse prevedano

¹ Cfr. art. 1, co. 1, d.lgs. n. 286 del 1998, d'ora innanzi TUI.

² Cfr. spec. sentt. n. 300 del 2005, 50 del 2008, 134 e 269 del 2010. In proposito, cfr. per tutti G. SERGES, *Le competenze normative delle Regioni in tema di immigrazione*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione*, Torino 2014, 805 ss.

requisiti di accesso al *welfare* che, con riguardo agli stranieri, rivelino una portata discriminatoria.

Il *leading case* si ritrova nella sent. n. 432 del 2005, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge lombarda n. 1 del 2002, nella parte in cui riconosceva il diritto di circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico locale agli invalidi civili al 100% residenti nel territorio regionale, ma soltanto se cittadini italiani. La Consulta ha allora chiarito che anche nel caso in cui il legislatore configuri un beneficio che appaia «senz'altro eccedente i limiti dell'“essenziale” [...], ciò non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei destinatari [...] 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».

Il “primato” del canone di ragionevolezza si impone anche dinanzi alla necessità del legislatore regionale di tenere conto dell'esiguità delle risorse disponibili, nel quadro della parabola discendente dello Stato sociale: necessità divenuta viepiù stringente in seguito alla crisi economico-finanziaria che, manifestatasi a partire dagli anni '10 del nuovo secolo, si è acuita durante l'emergenza pandemica, comportando una rilevante contrazione dei finanziamenti assegnati ai livelli di governo substatali, in parallelo al consolidarsi della tendenza, tuttora rilevabile, all'accentramento finanziario e fiscale³. Eppure, secondo la Corte, l'esigenza «di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili [...] non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sent. n. 133 del 2013),

³ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco, la decisione di bilancio, l'autonomia regionale e la rivincita di Kelsen*, in *Il dir. della Regione*, 1/2024, 134 ss.

né esime il legislatore da una perimetrazione della platea dei fruitori delle prestazioni sociali coerente con il fine precipuo dei sistemi di *welfare*: la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3, co. 2, Cost.), attraverso il contrasto alle situazioni di bisogno o di disagio che impediscano l'esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.), e che perciò non consentano di trasformare le risorse (non solo materiali) di cui le persone dispongono in capacità di progettare e di condurre un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.).

Per completezza, in queste battute introduttive va aggiunto che, da un canto, trattamenti differenziati a danno dei non-cittadini nell'accesso al *welfare* possono risultare in conflitto con il divieto di discriminazioni (anche) in base alla nazionalità sancito dall'art. 14 della CEDU; e che, dall'altro, a seconda dei casi, essi rischiano di entrare in rotta di collisione anche con il diritto dell'Unione europea⁴. Ad esempio, possono incidere sulla libertà di circolazione dei cittadini europei, e/o sul diritto alla parità di trattamento tra cittadini e stranieri provenienti da Paesi terzi, in particolare per come questo è «definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE»⁵, la quale «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»⁶. Non sorprende, allora, che proprio in occasione della decisione di questioni siffatte la Corte abbia colto l'occasione

⁴ Cfr. per tutti E. LONGO, *L'uguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2022, 205 ss.

⁵ Così, Corte cost., ord. n 54 del 2022. Si tratta della direttiva che, richiamando il regolamento n. 883/2004 del Parlamento e del Consiglio, impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita, per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale.

⁶ CGUE, Grande sezione, sent. 2 settembre 2021, C-350/20, *OD e altri c. INPS*.

per soffermarsi sulla risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme dell'Unione *self-executing*⁷; o che abbia intrapreso un “dialogo diretto” con la Corte di giustizia, attraverso la formulazione di ordinanze di rinvio relative a questioni di “doppia pregiudizialità”, la più recente delle quali è tuttora pendente⁸.

Tuttavia, nel giro di queste brevi note l'attenzione sarà principalmente rivolta alle argomentazioni svolte dalla Corte in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost. da parte delle norme regionali sottoposte allo scrutinio di costituzionalità, mentre i profili relativi al rispetto dei parametri internazionali e di quelli europei resteranno sullo sfondo.

⁷ Cfr. sent. n. 15 del 2024, su cui cfr. per tutti A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 310 ss.

⁸ Cfr., ad esempio, la questione pregiudiziale avente ad oggetto le norme nazionali che consentivano l'accesso all'assegno di natalità ed all'indennità di maternità soltanto agli stranieri titolari del permesso per lungo-soggiornanti (Corte cost., ord. n. 180 del 2020; CGUE, Grande sezione, cit.; Corte cost., sent. n. 54 del 2022). Al momento, è pendente la questione pregiudiziale con cui la Consulta ha chiesto alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale, come quella italiana, che non estende ai titolari del permesso unico previsto dalla direttiva prima citata l'assegno sociale riconosciuto agli stranieri, a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: cfr. ord. n. 29 del 2024.

2. *La Corte costituzionale e le discriminazioni (dirette e indirette) nella legislazione regionale sull'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali*

Inevitabilmente, in un orientamento giurisprudenziale ampio come quello in esame si riscontrano punti di frattura e linee di discontinuità⁹. Ma se si guarda agli snodi argomentativi ricorrenti, emerge in primo piano l'incostituzionalità delle norme regionali che prevedano soltanto per i non-cittadini particolari requisiti per l'assegnazione delle provvidenze o per la fruizione dei servizi elargiti dal *welfare* locale: ad esempio, l'adempimento di un onere documentale volto a rendere ingiustificatamente più gravoso l'iter procedimentale rispetto a quello previsto per ogni altro richiedente¹⁰.

⁹ Nella ricca letteratura, cfr. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 41 ss.; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 1/2018, 141 ss.; P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2022, 12 ss.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 9 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge abruzzese n. 34 del 2019, nella parte in cui, con riguardo all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, chiedeva ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, e soltanto a essi, la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possedessero alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza (onere probatorio, peraltro, di difficile adempimento, considerando che molti di questi Paesi sono coinvolti in guerre, o che, per chi ne sia fuggito, può essere pericoloso rientrarvi). Cfr. anche Corte cost., sent. n. 15 del 2024. Un trattamento deteriore rivolto ad alcune "categorie" di stranieri è stato colpito dalla sent. n. 186 del 2020, che ha dichiarato l'incostituzionalità del d.l. n. 113 del 2018, nella parte in cui prevedeva il diniego di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo: in questo caso, la Corte ha ritenuto che la norma incidesse anche sul principio della pari dignità sociale sancito dall'art. 3, co. 1, Cost., che in questa decisione assume la

Si tratta di discriminazioni dirette, ma le dichiarazioni di incostituzionalità colpiscono anche le discriminazioni indirette derivanti da clausole di lungo-residenza e/o di attività lavorativa pregressa nella Regione, che subordinano all’attestazione di un “radicamento territoriale” l’inclusione tra i beneficiari delle provvidenze e dei servizi offerti dal *welfare* locale. Per un verso, tali clausole appaiono alla Corte contraddittorie rispetto alla *ratio* delle norme impugnate, essendo queste volte ad alleviare le situazioni di disagio e di bisogno esistenti nel momento in cui viene avanzata l’istanza di accesso, con riguardo alle quali nulla può ricavarsi da quanto avvenuto nel passato. Per altro verso, pur ove formulata in modo neutro, la richiesta di requisiti siffatti determina un effetto discriminatorio indiretto, poiché finisce per rendere più disagiata l’accesso ai benefici elargiti dal *welfare* regionale ai *new comers*, e dunque – a seconda di come venga formulata la norma – agli immigrati europei, a quelli extraeuropei e persino ai cittadini italiani, il cui “demerito” consista nel fatto di non avere cumulato gli anni di residenza o di attività lavorativa nella Regione per l’arco temporale arbitrariamente fissato dal legislatore¹¹.

rilevanza di autonomo parametro, ai fini della dichiarazione di incostituzionalità. Cfr., *ex multis*, A. RAUTI, *L’eguaglianza tra stranieri: prove per un test*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, I, Napoli 2021, 98 ss.

¹¹ Cfr., in particolare, Corte cost., sentt. n. 106 e 107 del 2018, che, rispettivamente, hanno annullato le clausole di lungo-residenza previste dalla legge ligure n. 13 del 2017, sull’accesso all’edilizia residenziale pubblica, e dalla legge veneta n. 6 del 2017, sull’ammissione agli asili nido. Cfr. anche la sent. n. 166 del 2018, sul d.l. n. 112 del 2018, che per il sostegno ai soggetti indigenti ai fini del pagamento del canone di locazione, prevedeva una clausola analoga, rivolta ai soli stranieri. In proposito, tra i tanti commenti, cfr. M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della*

In proposito, la Consulta ha precisato che, «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella Regione in cui abbia fissato da poco la residenza, sia in quella di provenienza nella quale non è più residente»¹². Il requisito della residenza pregressa assume perciò il connotato di una soglia rigida, che esclude «qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio»¹³, con l'effetto di privilegiare chi meno necessita della protezione sociale, ma possa vantare, a differenza di altri richiedenti in condizioni di

giurisprudenza in argomento, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1163 ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, *ivi*, 1184 ss.; D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Dir. regionali*, n. 2/2018, 1 ss.; A. RAUTI, *L'accesso dei minori stranieri agli asili nido fra riparto di competenze e principio di eguaglianza. Profili definitivi e nuovi spunti dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Oss. AIC (www.osservatorioaic.it)*, 3/2018, 267 ss.

¹² Anche il requisito della semplice residenza può determinare esclusioni irragionevoli: la sent. n. 42 del 2021, ad esempio, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Provincia di Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui stabiliva che l'ente, con riferimento alle prove di ingresso ai corsi universitari erogati dall'Università di Trento, potesse promuovere l'inserimento di una riserva di posti non inferiore al dieci per cento in favore di candidati residenti nella Provincia. La Corte ha colto un'incisione sul diritto allo studio dei candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi, anche a parità di punteggio. In proposito, cfr. V. DE SANTIS, *Il requisito della residenza in rapporto all'accesso al diritto allo studio: la sent. n. 42/2021 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost. (www.forum-costituzionale.it)*, 3/2021, 130 ss.

¹³ Corte cost., sent. n. 107 del 2018. Cfr. anche le sentt. n. 77 e 145 del 2023.

maggior bisogno, il “titolo” legato all’attestazione della permanenza o dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio regionale¹⁴.

Né può giustificarsi il riconoscimento di una posizione di vantaggio a chi più a lungo abbia contribuito, sul piano fiscale, al mantenimento del sistema di *welfare* locale, come se la solidarietà offerta dalla Regione possa attecchirsi a corrispettivo del contributo apportato al benessere della comunità mediante il pagamento dei tributi. Tale tesi, avanzata dalla difesa regionale in occasione della questione di costituzionalità risolta con la sent. n. 107 del 2018, non soltanto trascura come, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci delle Regioni, si debba sempre distinguere fra finanza “propria” e finanza “derivata”, ma soprattutto presuppone, erroneamente, che il dovere tributario abbia finalità commutative. Laddove – rileva la Corte – esso rientra tra i doveri inderogabili di solidarietà di cui discorre l’art. 2 Cost.¹⁵; i quali, nel loro insieme, rinviano al concetto di «reciproca assistenza nel bisogno»¹⁶, che opera come «istanza unificatrice, capace di strutturare «un’ontologia dei rapporti sociali in base alla quale ciascun soggetto è al tempo stesso debitore e creditore di tutti gli altri componenti (presenti, passati e futuri) della medesima collettività»¹⁷. La “solidarietà repubblicana”

¹⁴ Proprio chi versa in stato di bisogno, infatti, è più di frequente costretto a trasferirsi, in cerca di opportunità di lavoro: cfr. sentt. n. 7 del 2021, 199 del 2022 e 53 del 2024. Fissando clausole di tale genere, peraltro, il legislatore scoraggia chi vorrebbe trasferirsi nella Regione, creando un ostacolo indiretto alla libera circolazione sul territorio nazionale, in violazione del divieto fissato dall’art. 120, co. 1, Cost.: in tal senso, cfr. la sent. n. 107 del 2018.

¹⁵ Cfr. ancora la sent. n. 107 del 2018.

¹⁶ Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 4/2012, 530.

¹⁷ Cfr. A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), 3/2021, 95.

si produce incessantemente, come esito di un processo in cui si sublimano le «solidarietà parziali» che legano i singoli ai diversi contesti in cui svolgono la loro esistenza¹⁸: essa appare quale «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»¹⁹, specificandosi in doveri che chiamano ognuno dei consociati, in base alle proprie possibilità, a condividere il peso costituito dai costi (economici, e non solo) dello stare insieme, in modo da istituire i legami che trasformano la mera compresenza sul medesimo ambito territoriale nella convivenza tra “liberi ed uguali” configurata dall’art. 3, co. 2, Cost.

Si travisa il principio di solidarietà, pertanto, se lo si riconduce semplicemente a «un’“attesa”, enfatizzando all’estremo quella connotazione dello Stato sociale che lo descrive come “assistenziale”»²⁰: l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà si inserisce nel percorso di realizzazione della persona. Processo che – ovviamente – non riguarda soltanto i cittadini italiani.

In tal senso, proprio con riguardo agli stranieri, si esprime la sent. n. 119 del 2015 della Corte costituzionale, che lega la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma che li escludeva dalla possibilità di prestare il servizio civile alla circostanza che tale limitazione impediva ad essi di mettere in pratica progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune. In sintesi, il legislatore aveva posto un ostacolo irragionevole tanto al pieno sviluppo della persona quanto all’integrazione nella comunità di accoglienza²¹, a scapito della costruzione della Repubblica quale «comunità di diritti e di doveri» che, «più ancora di

¹⁸ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari 2016, 33 ss.

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 75 del 1992.

²⁰ Cfr. S. RODOTÀ, *op. cit.*, 36.

²¹ Cfr. A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2019, 1 ss.

quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», accoglie e accomuna tutti coloro che «ricevono diritti e restituiscono doveri»²².

Analogo ragionamento si impone per la richiesta dell'attività lavorativa pregressa nella Regione, poiché anche in questo caso la solidarietà viene immiserita in una angusta dimensione "sinallagmatica", con l'effetto di escludere dalle misure assistenziali quanti si trovino in una situazione di stringente bisogno, proprio perché disoccupati da lungo tempo o perché svolgono attività lavorative non continuative. Si tratta di un ulteriore approdo dell'elaborazione di criteri di "meritevolezza" basati su titoli che mirano in modo neanche tanto velato a escludere gli stranieri dalla cerchia dei potenziali destinatari delle misure e dei servizi sociali, o addirittura a privilegiare i portatori di un'"appartenenza qualificata" alla Regione, lasciando trasparire una preoccupante prospettiva "culturale-identitaria"²³.

In sintesi, le previsioni legislative che contemplano clausole di "radicamento territoriale" devono considerarsi «potenzialmente discriminatorie»²⁴, e come tali appaiono fortemente sospette di esprimersi in urto, al tempo stesso, con il canone di uguaglianza-ragionevolezza e con il principio di uguaglianza sostanziale.

²² Cfr. Corte cost., sent. n. 172 del 1999.

²³ Cfr. L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), 2/2012, 8 ss.; E. GARGIULO, E. MORLICCHIO, D. TUORTO, *Prima gli italiani. Welfare, sciovinismo, risentimento*, Bologna 2024, 8 ss.

²⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 67 del 2024, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge veneta n. 39 del 2017 nella parte in cui restringeva l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a chi fosse residente nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni. Su di essa, cfr. G. MENEGUS, "Prima i veneti!" *La Corte costituzionale sconfessa i criteri discriminatori per l'edilizia pubblica*, in *laCostituzione.info*, 25 aprile 2024.

3. Segue: *l'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica*

L'orientamento ora rapidamente ripercorso manifesta un'ulteriore evoluzione con riguardo all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In questo caso, la Corte ha di recente rilevato l'incostituzionalità delle clausole di lungo-residenza «sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»²⁵.

La Corte porta così a compimento il superamento di un precedente di un certo rilievo: la sent. n. 222 del 2013, che ha annullato la legge del Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011 nella parte in cui richiedeva, soltanto per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, la residenza almeno quinquennale sul territorio dello Stato quale condizione di accesso alle prestazioni sociali erogate dal sistema regionale. Tuttavia, la Corte ha allora ritenuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 147 del 2024, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge piemontese n. 3 del 2010, nella parte in cui richiedeva, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, la residenza anagrafica o l'attività lavorativa da almeno cinque anni nel territorio regionale. Cfr. E. VERDOLINI, *La residenza protratta come condizione escludente del diritto all'abitare: commento alla sentenza n. 174 del 2024*, in *Dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 1 ottobre 2024, 1 ss.

limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e dal godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia»²⁶.

Senonché, una valutazione diversa su questo punto si manifesta nella sent. n. 44 del 2020, richiamata dalla stessa Corte in successive occasioni²⁷. Si tratta della decisione che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge lombarda n. 16 del 2016, nella parte in cui fissava il requisito della residenza o dell'occupazione ultra-quinquennali nella Regione come condizioni per l'accesso ai servizi pubblici abitativi.

Il Tribunale civile di Milano ha sollevato la questione per violazione dell'art. 3, Cost. e dell'art. 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di parità di trattamento tra stranieri lungo-soggiornanti e cittadini prescritto dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, e dell'art. 10, co. 3, Cost.: la Corte ha convenuto con il giudice *a quo*, ritenendo che la normativa impugnata producesse una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non fosse in possesso dei requisiti richiesti, apparsi incompatibili con «il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente a soggetti economicamente deboli». Se – afferma la Corte – al radicamento territoriale si assegna «un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno», anche i più fragili tra i richiedenti rischiano l'esclusione *a priori* dall'assegnazione degli alloggi. La residenza pregressa, comunque, per la Corte non è oggettivamente idonea a porsi quale

²⁶ Così, sent. n. 222 del 2013, sulla scia dell'ord. n. 32 del 2008.

²⁷ Cfr. Corte cost., sentt. n. 9 del 2021, 23 e 145 del 2023, 67 del 2024.

indice della probabile permanenza sul territorio, con riguardo alla quale potrebbero utilizzarsi con maggiore utilità altri indicatori, come le condizioni economiche, la presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare o il numero dei figli minori.

La Corte ha poi precisato che, nel caso dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, le clausole di "radicamento territoriale" devono essere sottoposte a «uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi», e che «è il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi vitali dell'individuo, come quello abitativo»²⁸. I requisiti di "radicamento territoriale", ostacolando la possibilità di soggetti economicamente deboli di ottenere un alloggio nel luogo in cui si trova la sede principale dei loro interessi, incidono dunque anche sul *diritto all'abitazione*, annoverato dalla stessa Corte sin dal secolo scorso tra i "nuovi" diritti fondamentali protetti della "copertura" offerta dall'art. 2 della Costituzione²⁹.

²⁸ Cfr. in particolare Corte cost., sent. n. 9 del 2021, secondo cui un'"anzianità di presenza" del richiedente può assumere rilievo, semmai, con riferimento alla graduatoria degli aventi diritto, «giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno».

²⁹ Cfr. sentt. n. 217 e 404 del 1988, 202 del 2009, 61 del 2011, 161 del 2013, 168 del 2014 e 166 del 2018. Nell'ampia letteratura, oltre a T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, ora in ID., *Opere*, IV, *Libertà e altri temi*, Milano 2000, 11 ss., cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli 2017; E. VIVALDI, *Abitazione*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti*

Già in altri casi la Consulta ha ragionato di *bisogni primari o vitali*, con riguardo a provvidenze rivolte a persone non autosufficienti, facendo leva sulla finalità propria di tali prestazioni di garantire il “sostentamento” e, in ultima analisi, la sopravvivenza dei destinatari. Dinanzi a misure di tal genere – la pensione di inabilità, l’assegno di invalidità, l’indennità per ciechi e per sordi e l’indennità di accompagnamento – qualsiasi distinzione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti, ove sia fondata su requisiti diversi dalle condizioni soggettive di bisogno, urta – oltre che con l’art. 3 Cost. – anche con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall’art. 14 della CEDU (Corte cost., sent. n. 187 del 2010, nonché sentt. n. 306 del 2009, 11 del 2009, 329 del 2011, 40 del 2013, 230 e 22 del 2015)³⁰. Negli orientamenti sull’accesso all’edilizia residenziale pubblica, la Corte include

degli stranieri, Napoli 2020, 1 ss.; F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all’abitare: primi appunti per un’analisi costituzionale critica*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 11/2023, 111 ss.; G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Pol. dir.*, 4/2023, 443 ss.

³⁰ Su tali bisogni, e sulle prestazioni ad essi relative, la giurisprudenza costituzionale è ondivaga. Ad esempio, la Corte ha ritenuto che tra queste non rientri l’assegno sociale: cfr. la sent. n. 50 del 2019, di rigetto delle questioni proposte sulla norma che, per i richiedenti extra-UE, subordina l’attribuzione di tale provvidenza alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, in riferimento agli artt. 3, 38 e 10, co. 3, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 14 della CEDU (ma proprio l’assegno sociale è al centro della questione pregiudiziale proposta dalla stessa Consulta alla Corte di giustizia con l’ord. n. 29 del 2024, cui si è accennato *supra*, par. 1). Cfr. anche la sent. n. 19 del 2022, che ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate sulla norma che, fra i diversi requisiti necessari per ottenere il reddito di cittadinanza, richiedeva agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: *ex multis*, cfr. F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo avanti e uno di lato*, in *Dir. imm. citt.*, 3/2019, 244 ss.

tra tali bisogni quello abitativo, ritenendo che anch'esso esprima «un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità»³¹. Probabilmente, il Giudice costituzionale tiene in conto la circostanza che la disponibilità di un alloggio adeguato, pur se non in proprietà di chi vi risiede, «risponde non solo a elementari bisogni “biogenici” di sicurezza personale, di benessere psico-fisico e di *privacy*, ma ad altrettanto importanti esigenze “sociogeniche”»³², legate alla vocazione relazionale propria della persona posta al centro del disegno costituzionale.

A ciò può aggiungersi la constatazione che, per gli stranieri, la sistemazione abitativa costituisce un requisito per l'ingresso e per la permanenza sul territorio italiano in caso di lavoro subordinato (artt. 22 e 26 del TUI), per il rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo (art. 9 del TUI), nonché per il ricongiungimento familiare (art. 29 del TUI) ed, in generale, per l'avvio di un effettivo percorso di integrazione nella comunità in cui essi hanno posto la loro residenza, attraverso l'esercizio dei diritti fondamentali (al lavoro, alla formazione di una famiglia, alla istruzione, educazione e mantenimento dei figli, etc.), come anche attraverso l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, a partire dal dovere di contribuire al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, co. 2, Cost.). Dovere che non esige necessariamente l'impegno in un lavoro in senso proprio, alludendo la norma costituzionale ora citata ad ogni altra attività consistente in un *facere* non egoistico, che, nella «Repubblica democratica, fondata sul lavoro» (art. 1, co. 1, Cost.), individua una forma – la più semplice

³¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 67 del 2024. Si conferma che il concetto di dignità umana «non va ricostruito in astratto, indipendentemente dal tipo di relazioni sociali in cui il soggetto sia inserito, ma nel contesto concreto della sua vita, quale essa è e quale è possibile che diventi o rimanga»: così, G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 24 febbraio 2019.

³² Cfr. E. OLIVITO, *op. cit.*, 23.

ed immediata – di partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, co. 2, Cost.). La fruizione del “bene” abitazione è perciò la condizione primaria per trascorrere la vita *tra* gli abitanti del medesimo contesto territoriale ed *insieme* ad essi, così che chi dispone di tale “bene” può avere una *chance* concreta per considerarsi (ed essere riconosciuto come) parte della comunità in cui ha fissato la residenza³³.

Si noti che tutti i diritti sociali immettono nella trama costituzionale l’esigenza della “demercificazione” di “beni” quali la salute, il lavoro, l’istruzione, l’assistenza, la previdenza, etc., al fine di “immunizzare” singoli e famiglie dalle conseguenze avverse dei processi di mercato³⁴: all’esigenza di “demercificazione” del bene “abitazione” la Repubblica dovrebbe offrire una risposta attraverso l’elaborazione di politiche abitative e di *immigrant policies* rispettose delle indicazioni della Corte. Il panorama offerto dalla realtà, purtroppo, è ben distante da questo auspicio, ed è su come rimediare a tale quadro sconcertante che il legislatore regionale dovrebbe concentrarsi. Né è possibile evocare, a giustificazione di norme come quelle annullate, la necessità di fronteggiare situazioni di “emergenza abitativa” (in gran parte causate, peraltro, proprio dalla mancanza di politiche adeguate): secondo la Consulta, «il fatto che la pluralità delle situazioni concrete determini un

³³ In questa luce, si può dubitare della conformità a Costituzione anche dell’art. 40, co. 6 del TUI, che limita l’equiparazione ai cittadini, nell’accesso all’edilizia residenziale pubblica, ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi, permesso per lungo-soggiornanti) e agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo: restano perciò esclusi i titolari di permesso almeno biennale particolarmente bisognosi, perché disoccupati, ovvero perché, come sovente accade, sfruttati come lavoratori “in nero”. In proposito, cfr. per tutti A. RAUTI, *L’eguaglianza*, cit., 120 ss.

³⁴ Cfr. S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in C. CORSI (a cura di), *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*, Firenze 2015, 7.

quadro variegato delle condizioni di disagio, talune eventualmente declinabili in senso di “emergenza abitativa”, non toglie che i potenziali assegnatari degli alloggi sociali siano tutte persone che versano in stato di bisogno, alle quali deve essere assicurata un’esistenza dignitosa»³⁵.

4. *Qualche conclusione*

Concludo queste brevi notazioni con due riflessioni, sulla scia delle argomentazioni svolte dalla Corte nella sent. n. 67 del 2024, già richiamata.

La prima: la Consulta si dice ben consapevole «che i flussi migratori comportano un costante movimento di persone (...), e che si assiste a un continuo incremento di coloro che competono nel far valere il medesimo bisogno rispetto a risorse comunque limitate». Tuttavia, essa suggerisce, nessun dato di fatto, per quanto preoccupante, può legittimare il legislatore ad adottare una strategia paradossale, che – in sintesi – vorrebbe evitare le “guerre tra poveri”... attraverso la “guerra ai più poveri”: secondo recenti dati elaborati dall’Istat, versano in condizione di povertà assoluta 2,2 milioni di famiglie, ma l’incidenza della povertà assoluta fra le famiglie con almeno uno straniero è pari al 30,4%, mentre si ferma al 6,3% per le famiglie composte solamente da italiani³⁶.

A questi dati devono accostarsi quelli che segnalano come la presenza degli immigrati nel nostro Paese non costituisca un pericolo per la sostenibilità del *welfare*. La convinzione contraria, diffusa nell’immaginario collettivo, non tiene conto delle statistiche – raramente richiamate nel discorso pubblico – secondo cui, nel gennaio 2024, i non-cittadini residenti in

³⁵ Cfr. sent. n. 147 del 2024.

³⁶ Cfr. CARITAS E MIGRANTES, *XXXIII Rapporto Immigrazione 2024. Popoli in cammino. Sintesi*, 1 ss., consultabile in www.caritas.it.

Italia ammontavano a 5 milioni e 308 mila unità, raggiungendo il 9% della popolazione totale, percentuale che non si discosta da quella degli anni precedenti e che smentisce la “narrazione” allarmistica sulla espansione della presenza degli stranieri nel nostro Paese³⁷. Peraltro, nel 2023, i lavoratori immigrati hanno contribuito al PIL per l’8,8%, con picchi superiori al 15% in agricoltura e nel settore delle costruzioni, e hanno versato 10,1 miliardi di Irpef. Se poi si confronta il gettito fiscale e contributivo con la spesa pubblica per i servizi di *welfare*, il saldo risulta positivo per l’ammontare di 1,2 miliardi di euro: gli immigrati, prevalentemente in età lavorativa, hanno infatti un basso impatto sulle principali voci di spesa pubblica, specialmente se si considerano la sanità e le pensioni³⁸.

La seconda riflessione muove dall’affermazione, nella sentenza ora ricordata, per cui non è dalla permanenza in una Regione che è dato inferire una prospettiva di radicamento, poiché «conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale». Con amarezza, deve dirsi che la “voce” della Corte sembra risuonare nel deserto: le *immigrant policies*, come anche le *immigration policies*, appaiono complessivamente ispirate a una logica opposta a quella sottesa all’auspicio della Consulta, la logica del “purché se ne vadano” di cui discorreva già anni

³⁷ Cfr. M. AMBROSINI, *L’invasione immaginaria. L’immigrazione oltre i luoghi comuni*, Roma-Bari 2020.

³⁸ Cfr. il *Rapporto annuale 2024 sull’economia dell’Immigrazione* curato dalla Fondazione Leone Moressa, in www.fondazioneleonemoressa.org.

fa A. Pugiotto³⁹. Logica che, non soltanto in Italia, premia in termini di consenso elettorale le forze politiche che se ne facciano portatrici, in genere nel quadro di programmi di ispirazione populista e nazionalista.

Naturalmente, i flussi migratori vanno regolati e governati, ma – riprendo qui un passaggio della suggestiva *lectio magistralis* svolta nel 2021 dal Presidente della Repubblica nell’Università Sorbona di Parigi – non dovremmo trascurare che «la pressione che avvertiamo – in tutto il mondo e non soltanto alle frontiere d’Europa – è il risultato delle grandi differenze nella distribuzione del benessere tra i continenti, dell’ampia diversità dei tassi demografici, dell’impatto dei cambiamenti climatici; ma è anche il prodotto di decenni di omissioni, conflitti, diseguaglianze. In una frase: del mondo che

³⁹ Cfr. A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AIC (a cura di), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli 2010, 355 ss. Si può aggiungere: “sempre che arrivino”, se si pensa alle strategie adottate nel corso del tempo per rendere arduo il raggiungimento del territorio della Repubblica a chi non sia cittadino europeo, ed in particolare se si considera la “esternalizzazione” dei controlli di frontiera: da ultimo, cfr. il *Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d’Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*, al centro di uno “scontro” tra il Governo attualmente in carica e la magistratura, in seguito ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti dei migranti nelle strutture albanesi emessi dalla sezione specializzata nella protezione internazionale del Tribunale di Roma. Per un quadro generale su questa complessa tematica, non affrontabile in questa sede, cfr. M. BENVENUTI, *La forma dell’acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Quest. giust.*, 2/2018, 14 ss.; C. PANZERA, *L’accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Dir. imm. citt.*, 3/2023, 1 ss.; A. NATALE, F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 22 ottobre 2024.

abbiamo contribuito come europei a plasmare e del quale rechiamo ampia responsabilità. Donne, bambini, uomini in fuga, difficilmente possono essere individuati come un nemico. Già all'epoca della seconda guerra mondiale l'indifferenza, se non la aperta ostilità verso i profughi che bussavano alle frontiere, caratterizzò una stagione che sarebbe stata segnata da crimini efferati, dei quali l'umanità non deve perdere il ricordo»⁴⁰.

⁴⁰ Il testo integrale è pubblicato in *www.quirinale.it*.