
ADiM BLOG
Maggio 2023
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale, sentenza del 20 aprile 2023, n. 77

***Gli argomenti dell'eguaglianza e della ragionevolezza
nella giurisprudenza costituzionale sull'accesso al diritto all'abitazione***

Giulia Santomauro

Ricercatrice in Diritto Pubblico

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Parole chiave

Diritto all'abitazione – residenza prolungata – principio di eguaglianza – ragionevolezza – non discriminazione

Abstract

Nella sentenza n. 77 del 2023, la Corte costituzionale si pronuncia nuovamente in materia di requisiti di accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica (erp), ribadendo alcune recenti argomentazioni elaborate in relazione ai canoni dell'eguaglianza e della ragionevolezza. Nel caso di specie, viene dichiarata l'illegittimità dell'art. 5, comma 1, lettera b, della legge della Regione Liguria n. 10/2004 con riferimento all'art. 3, comma 1 Cost. La disposizione censurata fissava il criterio della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza di appartenenza del Comune che emanava il bando di assegnazione degli alloggi di edilizia popolare sia per i cittadini italiani che per gli stranieri. Il commento alla decisione propone una riflessione incentrata sull'impiego del parametro dell'art. 3 Cost. da parte del Giudice delle leggi, nell'ambito del più articolato iter giurisprudenziale in tema di ragionevole differenziazione dei beneficiari per il godimento di prestazioni socio-assistenziali.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. Dall'iter argomentativo della sentenza n. 44 del 2020 al giudizio a quo e la decisione n. 77 del 2023 della Corte costituzionale

La pronuncia in commento si riferisce alla questione di legittimità sollevata in via incidentale dal Tribunale di Genova dell'art. 5, comma 1, lettera b della [legge della Regione Liguria n. 10/2004](#), nella parte in cui stabilisce il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (erp), per contrasto con gli artt. 3 e 117, comma 1 Cost. La disposizione censurata era stata novellata dall'art. 4, comma 2, della [legge della Regione n. 13 del 2017](#), la quale inaspriva ulteriormente i criteri di accesso per i nuclei familiari interessati alla prestazione di edilizia economica popolare in base al presupposto dell'insediamento territoriale di cui sopra.

Non appare un dato trascurabile il fatto che il giudice rimettente sia stato adito da un cittadino straniero titolare di un permesso di soggiorno per protezione internazionale «in qualità di rifugiato politico», ovvero sia uno status regolare provvisorio, ancorché rinnovabile. Nello specifico, la parte riporta di essere stato escluso dalla graduatoria per l'aggiudicazione di un alloggio erp a causa della mancanza della residenza quinquennale prevista, fra le altre condizioni, dal bando del Comune di Genova in attuazione della disciplina suddetta. Peraltro, il ricorrente, il quale si è costituito in giudizio, pone in rilievo le similitudini tra la questione in oggetto e quella inerente alla norma della Regione Lombardia dichiarata illegittima nella [sentenza n. 44 del 2020](#) con riferimento all'art. 3, comma 1 e 2 Cost.

Invero, per quanto riguarda il canone dell'eguaglianza, la presentazione dell'istanza riprende le argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 166 del 2018](#) e, soprattutto, n. 44 del 2020, evidenziando come l'impiego della residenza prolungata per l'accesso alle prestazioni di erp sia stato ritenuto una irragionevole forma di differenziazione nell'ammissione alla fruizione del beneficio (per un commento alle pronunce, cfr., rispettivamente, [C. CORSI](#) e [C. PADULA](#)). Si osserva, inoltre, che il criterio della residenza quinquennale, sebbene non contempra espressamente una distinzione tra stranieri e cittadini italiani, di fatto si tradurrebbe in una discriminazione indiretta a danno dei primi. Secondo tale prospettiva, [il giudice a quo](#) ricostruisce la *ratio* del criterio supponendo che i soggetti "recentemente immigrati" alla ricerca di un alloggio risulterebbero implicitamente svantaggiati a causa della loro "situazione precaria", la quale li porterebbe a spostarsi con maggiore frequenza all'interno del territorio italiano. Al contrario, i richiedenti di cittadinanza italiana si troverebbero prevalentemente in una "situazione di necessità a causa della crisi" e, quindi, cercherebbero "un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto".

In merito al parametro di costituzionalità dell'art. 117, comma 1 Cost., nel giudizio *a quo* si richiama l'art. 29, paragrafo 1, della [direttiva 2011/95/UE](#) (c.d. direttiva qualifiche), ai sensi del quale «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale», come nel caso del rimettente, «ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione».

Tuttavia, la Regione, anch'essa costituitasi in giudizio, contesta il ragionamento presentato dal rimettente poiché, in realtà, la limitazione del requisito della residenza quinquennale inciderebbe in maniera equivalente per tutti i richiedenti, senza operare alcuna differenziazione formale o sostanziale tra cittadino e straniero. In questa prospettiva, si è sostenuto che nella sentenza n. 44 del 2020 il giudizio di incostituzionalità, riguardante una misura analoga, non fosse incentrato sul profilo della discriminazione indiretta derivante dal possesso dello *status civitatis*, quanto sull'«inadeguatezza del collegamento tra funzione del servizio e [...] caratteristiche soggettive richieste ai potenziali beneficiari». La Regione tenta di corroborare l'assenza del preteso effetto discriminatorio riportando nella memoria dei dati statistici ove si dimostrerebbe che, in termini assoluti, la maggioranza dei soggetti che cambiano residenza consiste nei cittadini italiani.

Nondimeno, nella sentenza n. 77 del 2023, la Corte accerta una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani, privi del requisito della residenza previsto dalla norma ligure e giunge, quindi, alla dichiarazione di incostituzionalità parziale della disposizione relativamente alle parole «da almeno cinque anni» per violazione dell'art. 3, comma 1 Cost. La questione concernente la presunta illegittimità della disposizione con l'art. 117, comma 1 Cost., invece, non è ritenuta dirimente rispetto alla soluzione della controversia e resta assorbita.

La decisione risulta meritevole di interesse in quanto, iscrivendosi nel lungo e complesso tracciato delineato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'abitazione, conferma il recente approdo interpretativo secondo cui la lungo-residenza non può essere reputata un requisito plausibile per filtrare l'accesso dei beneficiari alla garanzia, specialmente alla luce della funzione di solidarietà sociale della prestazione.

B. COMMENTO

1. L'effetto discriminatorio derivante dalla condizione della residenza protratta

La Corte costituzionale asserisce l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità della Regione Liguria e motiva l'incostituzionalità rispetto al principio di eguaglianza, anzitutto chiarendo il senso della disposizione censurata. Quest'ultima, infatti, determina inequivocabilmente il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d'utenza interessato dal bando per accesso agli alloggi erp, indipendentemente dall'inciso secondo il quale dovrebbe

tenersi conto della «decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell'ambito del territorio regionale».

In secondo luogo, il Giudice delle leggi riprende gli argomenti elaborati nella già citata sentenza n. 44 del 2020, dal momento che la misura in esame appare del tutto assimilabile alla normativa lombarda, la quale, fra le condizioni per candidarsi ad un alloggio erp, includeva la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa entro il territorio regionale per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda. In quella circostanza, era stato rilevato come la condizione della residenza protratta producesse evidentemente una disparità di trattamento nel godimento della prestazione sociale, potendo persino condurre ad uno svuotamento in un certo senso duplice del servizio abitativo per i soggetti discriminati.

In particolare, la Corte rammentava quanto esposto nella [sentenza n. 107 del 2018](#) relativa ad una norma di una legge della Regione Veneto in base alla quale acquisivano titolo di precedenza per l'ammissione ai servizi della prima infanzia i figli di genitori residenti, anche in modo non continuativo da almeno quindici anni, o che avessero prestato attività sul territorio regionale ininterrottamente da almeno quindici anni. La disposizione risultava in contrasto con una serie di parametri tra cui spiccava l'art. 3 Cost, giacché si contraddiceva il reale intento del beneficio a favore dei bambini e famiglie meno abbienti, prescindendo totalmente dalla condizione di disagio economico e sociale delle famiglie interessate in virtù del principio di eguaglianza sostanziale e di ragionevolezza (su questi rilievi, si rimanda a [D. TEGA](#)). Nella pronuncia del 2020, così come nel caso di specie, è allora rinnovato il ragionamento per cui la richiesta «della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (v. Corte cost., sent. n. 107/2018, § 3.3., cons. in dir.).

Appare, poi, significativo mettere in luce come nella sentenza n. 77 del 2023 la condizione della lungo-residenza implichi una differenziazione di più vasta portata rispetto alla pronuncia del 2020, in ragione dell'ulteriore restringimento dell'ambito territoriale. Infatti, la norma oggetto di scrutinio, predisponendo tale criterio di ammissione con riferimento al bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando anziché alla Regione, amplifica l'effetto discriminatorio, escludendo dal beneficio uno spettro accresciuto di soggetti interessati. D'altronde, il criterio fissato, pur non imponendo una protrazione dello "stanziamento territoriale" ultra quinquennale, non potrebbe, ad ogni modo, superare quel test di proporzionalità-adequatezza rispetto alla *ratio legis* divenuto progressivamente sempre più

severo nella giurisprudenza costituzionale relativa alle restrizioni dei diritti socio-assistenziali (secondo questo orientamento v. le successive sentenze della Corte cost., [n. 199 del 2022](#) e [n. 281 del 2020](#), in materia di incentivi all'occupazione; [n. 9 del 2021](#), anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; [n. 7 del 2021](#), riguardante il fondo per il contrasto alla povertà).

2. La rilevanza del canone della ragionevolezza circa la coerenza tra il filtro introdotto e il fine afferente al servizio sociale

Uno dei nodi fondamentali della pronuncia attiene allo sforzo ermeneutico della Corte costituzionale grazie al quale non si rileva semplicemente che la disposizione censurata produce una discriminazione verso i soggetti che non sono lungo-residenti, ma constata l'irragionevolezza di detta differenziazione con riferimento alla tutela del beneficio. Secondo questo punto di vista, la motivazione muove implicitamente le mosse dal corollario dell'art. 3, comma 1 Cost., ai sensi del quale è legittimo trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso, ma devono essere evitate distinzioni arbitrarie che non si pongono in ragionevole correlazione con l'obiettivo della normativa. In altri termini, nonostante siano consentite diversificazioni ragionevoli di situazioni giuridiche concretamente assumibili, la discrezionalità del legislatore incontra un limite laddove i filtri introdotti per accedere alla prestazione non siano coerenti con la salvaguardia del bene costituzionale in gioco.

In tal senso, la norma della Regione Liguria è soggetta ad un controllo di ragionevolezza sia per ciò che concerne il canone di non arbitrarietà della funzione legislativa nel suo complesso, sia per la coerenza e la congruità del mezzo legislativo a perseguire un determinato fine.

Nello specifico, la Corte, riprendendo i numerosi precedenti giurisprudenziali soprammenzionati, pone in rilievo come l'esigenza alla base del servizio di erp debba essere rintracciato nel bisogno abitativo dei destinatari. La previa residenza protratta non appare, d'altro canto, un fattore in alcun modo emblematico della situazione di difficoltà socio-economica che dovrebbe prioritariamente ispirare la concessione della prestazione. In sostanza, il requisito non potrebbe che risolversi 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 che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale» (v. Corte cost., sent. n. 44/2020, § 3.1 cons. in dir.). Pertanto, ne discende che, anche nel caso esaminato, non si ravvisa un collegamento ragionevole tra la funzione della prestazione e il criterio adottato dal legislatore per la selezione dei beneficiari.

A questo riguardo, giova enfatizzare che la Corte costituzionale ha ormai da tempo riconosciuto in maniera costante il valore di primaria importanza del diritto sociale all'abitazione che lo Stato è chiamato a garantire, contribuendo in tal modo «a che la vita di

ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (v. Corte costituzionale, [sentenza del 25 febbraio 1988, n. 217](#), § 5.2 cons. in dir.).

Al contempo, la Consulta insiste sulla mancata attendibilità del requisito della lungo-residenza in relazione alla prospettiva della "stabilità" territoriale dell'interessato. Segnatamente, è stato riaffermato come l'utilizzo di tale parametro tenda a sopravvalutare una "condizione del passato" rispetto alla situazione soggettiva e oggettiva del presente, senza che dalla residenza protratta possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro. Difatti, «quand'anche il radicamento territoriale fosse adeguatamente valutato [...], non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno». Conseguentemente, la residenza quinquennale dovrebbe essere assunta unicamente come elemento che concorre al punteggio della formazione della graduatoria, ma non come criterio di accesso agli alloggi erp. Se ne desume che il caposaldo interpretativo dell'art. 3 Cost. non retrocede neanche a fronte della potenziale precarietà della condizione di soggiorno dello straniero regolare, tanto più quando il trattamento diversificato è incoerente con la *ratio* della misura censurata (secondo questo indirizzo, v. altresì Corte costituzionale, [sentenza del 31 luglio 2020, n. 186](#), in materia di divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo).

Dunque, con questa decisione il Giudice delle leggi, attraverso la chiave di lettura del principio di eguaglianza, coglie l'opportunità di ribadire il carattere solidale del diritto all'abitazione, che è, fra l'altro, espressione del principio personalista. Più chiaramente, è possibile trarre che, nella attuale stagione della giustizia costituzionale, la fruibilità dei diritti sociali, oltre a non poter essere circoscritta in funzione della sola nazionalità, debba essere regolata in virtù dell'applicazione dei parametri prevalenti della proporzionalità e della ragionevolezza.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte costituzionale, [sentenza del 20 aprile 2023, n. 77](#)

Giurisprudenza:

Corte costituzionale, [sentenza del 28 luglio 2022, n. 199](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 29 gennaio 2021, n. 9](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 22 gennaio 2021, n. 7](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 31 luglio 2020, n. 186](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 23 dicembre 2020, n. 281](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 9 marzo 2020, n. 44](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 25 maggio 2018, n. 107](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 24 maggio 2018, n. 106](#)

Corte costituzionale, [sentenza del 25 febbraio 1988, n. 217](#)

Dottrina:

C. CORSI, [La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per accesso alle prestazioni sociali](#), in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, pp. 1170-1187

C. PADULA, [Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge](#), in *Le Regioni*, n. 3/2020, pp. 599-628

D. TEGA, [Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali](#), in *Diritti regionali*, n. 2/2018, pp. 1-18

Per citare questo contributo: G. SANTOMAURO, *Gli argomenti dell'eguaglianza e della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale sull'accesso al diritto all'abitazione*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2023.