

PAPER

Luglio **2024**

di Ennio Codini

Recenti sviluppi nella giurisprudenza della Corte costituzionale sulla discriminazione degli immigrati nelle politiche abitative

Conferme, precisazioni, incertezze sulla rilevanza della previa residenza

Recenti sviluppi nella giurisprudenza della Corte costituzionale sulla discriminazione degli immigrati nelle politiche abitative

Conferme, precisazioni, incertezze sulla rilevanza della previa residenza

Ennio Codini

Sommario: 1. Introduzione – 2. La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla discriminazione degli immigrati quanto alle prestazioni dello Stato sociale – 3. Due pronunce nel segno della continuità – 4. Una rivalutazione della previa residenza – 5. Brevi note a proposito di tale rivalutazione

1. Introduzione

In un paper del dicembre 2022 – [Principio d'eguaglianza e accesso degli immigrati alle prestazioni sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale](#) – si è fatto il punto sulla posizione della Consulta quanto alla possibilità di discriminare gli immigrati e i loro figli con riferimento agli interventi e ai servizi del Welfare state, mettendo in evidenza sia posizioni consolidate che profili evolutivi.

In questo paper, riallacciandosi a quello sopra citato ci si sofferma su due pronunce recenti della stessa corte, la n. 53 del 20 febbraio e la n. 67 del 7 marzo del 2024, per valutare in che misura trovi in esse conferma la giurisprudenza considerata nel 2022 o emergano, invece, novità.

Entrambe le pronunce concernono un aspetto particolare dello Stato sociale, ossia le politiche abitative. Non certo per caso: con riguardo a tali politiche emerge tra i beneficiari una sovra rappresentazione degli immigrati¹; inoltre, per la carenza di tali politiche rispetto ai bisogni molti autoctoni pur bisognosi risultano esclusi dai relativi benefici; questi due fatti determinano tensioni che alimentano spinte che portano sovente a introdurre nelle politiche abitative discriminazioni per negare agli immigrati l'accesso ai benefici o comunque ridurre in qualche modo la sovra rappresentazione di cui sopra (secondo il principio “prima gli italiani”); tali discriminazioni, d'altra parte, sono spesso oggetto di ricorso ai tribunali che a loro volta per lo più rimettono alla Corte costituzionale la questione della loro legittimità rispetto al principio d'eguaglianza; ne deriva che molte delle pronunce della Consulta sulla discriminazione degli immigrati e dei loro figli nell'accesso alle prestazioni dello Stato sociale riguardano proprio le politiche abitative.

In questo paper inizialmente saranno richiamati i punti principali di quello precedente sopracitato a proposito della giurisprudenza della Corte costituzionale quanto alla possibilità di discriminare gli immigrati e i loro figli con riguardo alle prestazioni dello Stato sociale (paragrafo 2); poi si metterà in luce la continuità in generale rispetto a tale giurisprudenza delle due pronunce qui specificamente considerate (paragrafo 3); infine (nei paragrafi 4 e 5) ci si soffermerà su un aspetto relativamente innovativo della decisione n. 53 a proposito della rilevanza della previa residenza.

¹ Non esistono, si noti, a riguardo dati ufficiali di carattere generale. A titolo meramente esemplificativo si può citare qui un rapporto curato da N. Solimano per la regione Toscana (*Impari opportunità. Gli immigrati e l'edilizia pubblica in Toscana*, febbraio 2012) dal quale si desume tra l'altro che dal 2006 al 2012 a Pisa circa il 30% delle assegnazioni di alloggi di edilizia pubblica hanno riguardato stranieri mentre a Firenze dal 2006 al 2009 la percentuale è stata di circa il 20%, pur essendo in quel periodo gli stranieri residenti in quei territori il 10% circa della popolazione. Il fatto si lega chiaramente alle difficoltà che gli immigrati incontrano a proposito del bene “casa” (per una considerazione di tali difficoltà in particolare negli ultimi anni si rinvia a A. Alietti, [L'abitare migrante al tempo del Covid-19](#), che può leggersi in questo sito; ivi, bibliografia).

2. La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla discriminazione degli immigrati quanto alle prestazioni dello Stato sociale

Per quel che qui interessa, nella giurisprudenza della Corte costituzionale sono da tempo, per lo meno a partire dalla decisione n. 432 del 2005, chiaramente fissati quattro punti a proposito del principio d'eguaglianza. Tale principio:

- 1) si applica anche agli immigrati e ai loro figli;
- 2) impone che i criteri di discriminazione siano coerenti con le finalità proprie della prestazione;
- 3) comporta, sulla base delle premesse di cui ai punti 1) e 2), che di regola agli stessi bisogni debba corrispondere la stessa tutela;
- 4) consente eccezioni alla corrispondenza di cui al punto 3) – discriminazioni ragionevoli – qualora la particolare condizione di tutti o di una parte degli immigrati e dei loro figli sia tale da interferire negativamente con l'adeguatezza della prestazione rispetto ai relativi bisogni e alle contestuali finalità pubbliche.

A ciò va aggiunto che per il vincolo derivante dalla tutela costituzionale dei diritti fondamentali le discriminazioni di cui al punto 4) non possono in nessun caso riguardare prestazioni che risultino nel contesto essenziali per la tutela del contenuto inviolabile di un diritto fondamentale (esempio classico: il pronto soccorso).

A titolo meramente esemplificativo consideriamo, tra le tante, due pronunce che ben rappresentano tale impostazione.

Nella decisione n. 306 del 2008 la Corte costituzionale con riguardo all'indennità d'accompagnamento

- ha ammesso in linea di principio la possibilità di discriminare, escludere anche in presenza degli stessi bisogni, non ritenendo l'indennità d'accompagnamento essenziale per la tutela del contenuto inviolabile del diritto fondamentale in gioco;
- ha considerato legittimo discriminare, escludere dal beneficio in questione l'immigrato "irregolare" – giudicando l'indennità d'accompagnamento poco adatta a situazioni di soggiorno precario – ma
- ha considerato invece discriminazione irragionevole-illegittima negare l'indennità d'accompagnamento agli immigrati e i loro figli privi di permesso permanente non essendo l'adeguatezza di tale indennità collegabile all'esistenza di una garanzia legale sine die quanto al soggiorno trattandosi di provvidenza legata ai bisogni quotidiani.

Nella sua decisione n. 19 del 2022 la corte ha invece giudicato legittimo discriminare gli immigrati privi di permesso permanente escludendoli dal reddito di cittadinanza perché ha ravvisato nel "reddito" una finalità anzitutto di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro e dunque una logica di medio-lungo periodo rispetto alla quale potrebbe interferire negativamente l'assenza di quella garanzia legale sine die quanto al soggiorno che è data, appunto, allo straniero immigrato solo dal permesso permanente.

3. Due pronunce nel segno della continuità

Se, alla luce dell'orientamento di cui al paragrafo precedente, leggiamo le due recenti pronunce citate in apertura e oggetto specifico di questa riflessione, ossia la n. 53 del 20 febbraio e la n. 67 del 7 marzo del 2024, notiamo subito elementi di continuità.

Con la sentenza n. 53 del 20 febbraio la Corte costituzionale ha giudicato illegittimo il requisito della cittadinanza italiana o di altro paese dell'Unione europea previsto dall'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3/2013 per l'accesso a una particolare tipologia di mutui agevolati, erogati da una finanziaria pubblica, di cui alla medesima legge regionale. Mutui agevolati previsti per il recupero di fabbricati destinati ad abitazione per a) venire incontro all'esigenza delle persone di riqualificare le proprie case senza oneri economici di finanziamento che potrebbero apparire eccessivi, e b) perseguire l'interesse pubblico edilizio-urbanistico alla riqualificazione del patrimonio con anche positivi effetti sull'economia.

La Corte ha giudicato in tal caso illegittimo il requisito della cittadinanza italiana o di altro paese dell'Unione europea in quanto a suo giudizio, come si evince anche dall'espresso richiamo nella motivazione alla precedente già citata decisione n. 432 del 2005, tale requisito nulla ha a che vedere con i bisogni ai quali risponde la concessione dei mutui agevolati in questione, né la sua mancanza può interferire negativamente con l'adeguatezza della prestazione rispetto a tali bisogni e alle finalità pubbliche perseguite e dunque si tratta di una discriminazione irragionevole. Si noti per inciso che la giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla decisione n. 432 di cui sopra ha sistematicamente "bocciato" le discriminazioni concernenti prestazioni dello Stato sociale basate sulla cittadinanza, in generale non ravvisando alcun nesso tra lo status civitatis e i bisogni e gli interessi pubblici a cui si legano tali prestazioni.

Con la sentenza n. 67 del 7 marzo, invece, la Corte costituzionale ha giudicato illegittimo il requisito della "residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni" per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica previsto dall'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 39/2017. Un requisito di previa, protratta residenza che, si noti per inciso, costituisce un classico esempio di discriminazione indiretta essendo l'obiettivo quello di escludere o comunque limitare la presenza degli immigrati tra i beneficiari della assegnazioni perseguito però facendo riferimento non a un dato direttamente legato all'immigrazione, quale potrebbe essere la cittadinanza o la titolarità di un particolare tipo di permesso di soggiorno, bensì a un requisito di previa, protratta residenza formalmente autonomo, sul presupposto che di fatto molti immigrati per il loro percorso di vita non lo posseggano.

In questo caso l'irragionevolezza della discriminazione è stata ravvisata seguendo lo stesso ragionamento di cui alla decisione della Corte costituzionale n. 44 del 2020, sempre in tema di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, oggetto di specifica considerazione nel paper sopracitato e di diversi commenti², del resto espressamente più volte richiamata nella motivazione della pronuncia. In termini schematici:

- andando a considerare i bisogni abitativi in gioco non v'è dubbio che la mancanza del requisito della previa, protratta residenza anagrafica richiesto dalla legge regionale non riduce certo di per sé la condizione di bisogno cui risponde la concessione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica e dunque da tale punto di vista non può ravvisarsi alcuna irragionevolezza nella discriminazione;
- è però possibile sostenere che, essendo le misure previste in favore del diritto fondamentale all'abitazione molteplici, la concessione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica non è da ritenersi essenziale per la tutela del contenuto inviolabile di tale diritto; dunque, in linea di principio, è possibile introdurre discriminazioni ragionevoli a danno di alcuni soggetti "bisognosi" qualora qualche aspetto della loro condizione sia tale da interferire negativamente con l'adeguatezza della prestazione rispetto ai relativi bisogni e alle contestuali finalità pubbliche;

² Cfr., tra gli altri, M. Gorlani, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum Quaderni costituzionali* 2/2020; ivi bibliografia.

- e in linea di principio è possibile attribuire a riguardo una qualche rilevanza al cosiddetto radicamento nel territorio, inteso come legame tale da comportare la ragionevole previsione che il beneficiario non muterà poi non solo nel breve ma anche nel medio periodo la propria residenza, perché l’assegnazione di alloggi di edilizia pubblica ha una logica per lo meno di medio periodo;
- ma, afferma la corte, “non è dalla pregressa permanenza in una regione che è dato inferire una simile prospettiva” di stabilità;
- quindi non è ragionevole discriminare quanto all’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica con riguardo alla pregressa, protratta residenza.

4. Una rivalutazione della previa residenza

Ma proprio a proposito della non-rilevanza della previa, protratta residenza per un’eventuale discriminazione con riguardo a misure concernenti l’abitazione, considerando un aspetto della sentenza n. 53 fin qui non considerato emerge invece un approccio se non di rottura col pregresso orientamento della Consulta certo tale da proporre un quid novi.

Nel precedente paragrafo si è detto di come tale corte con la sentenza n. 53 abbia giudicato illegittimo il requisito della cittadinanza italiana o di altro paese dell’Unione europea previsto dall’art. 80 della legge della Regione Valle d’Aosta n. 3/2013 per l’accesso ai mutui agevolati previsti da tale legge per il recupero di fabbricati destinati ad abitazione. Ma nella stessa decisione la Consulta si è pronunciata anche su un altro dei requisiti previsti dal citato art. 80 per l’accesso ai relativi mutui agevolati e cioè sulla previa residenza del richiedente protratta per almeno otto anni nel territorio regionale. E ha ritenuto che tale requisito non dia luogo a una discriminazione irragionevole.

Perché? Perché, in particolare, in questo caso la Corte costituzionale ha ritenuto “ragionevole” un requisito di previa, protratta residenza simile a quello che di lì a poco, sempre con riguardo a politiche abitative, sarebbe stato invece dalla stessa corte ritenuto irragionevole nella sentenza n. 67 di cui si è detto nel paragrafo 3, così come lo era stato nella citata precedente n. 44 del 2020?

Ripercorrendo le motivazioni della sentenza n. 53 in proposito si può notare che il punto di partenza è analogo a quello che si riscontra nelle altre pronunce qui richiamate:

- la prestazione in questione, ossia il mutuo agevolato per il recupero di fabbricati destinati ad abitazione, non è essenziale per la tutela del contenuto inviolabile di un qualche diritto fondamentale;
- di conseguenza, sono ammissibili discriminazioni tra persone nella stessa condizione di bisogno purché esse nel loro riferimento “presentino un qualche legame con la funzione dell’agevolazione associata al mutuo [in questione] e, dunque, non si traducano in una barriera arbitraria, inidonea a superare il vaglio di ragionevolezza” (punto 7.1 del *considerato in diritto*).

Ciò premesso, la corte si sofferma sulla possibile incidenza del requisito di previa, protratta residenza previsto sull’adeguatezza della prestazione rispetto ai bisogni tutelati e alle finalità pubbliche perseguite. E a questo proposito introduce e dà rilevanza a un elemento che comunemente non si riscontra nelle sentenze della Consulta sulla discriminazione degli immigrati e dei loro figli nell’accesso alle prestazioni dello Stato sociale e cioè il fatto che la misura in questione – si ricordi: un mutuo agevolato per il recupero di fabbricati destinati ad abitazione – non solo non è essenziale per la tutela del contenuto inviolabile di un qualche diritto fondamentale ma “non ha incidenza su diritti fondamentali”, ovvero “non soddisfa un bisogno primario delle persone”, dovendosi dunque considerare la relativa pretesa “ben distinta da quella concernente l’accesso ai servizi pubblici

abitativi” dove è invece “implicato il diritto all’abitazione, che ha natura fondamentale e risponde a un bisogno primario” (punto 7.2 del *considerato in diritto*).

Da ciò, a giudizio della corte, deriva che, trattandosi di una misura “finalizzata al recupero [di fabbricati], non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanta un legame duraturo” (punto 7.2 cit.).

A corollario di tale conclusione la corte osserva che il requisito in questione “non comporta una definitiva e radicale [esclusione dal beneficio], poiché “il mutuo agevolato viene erogato in maniera continuativa” e quindi si può accedervi in ogni tempo una volta conseguito il requisito della previa residenza per otto anni (punto 7.2 cit.).

5. Brevi note a proposito di tale rivalutazione

La valorizzazione della previa, protratta residenza di cui alla sentenza n. 53 ha peraltro una portata potenziale piuttosto limitata se si considera in generale l’insieme delle prestazioni dello Stato sociale e anche specificamente quelle rientranti tra le politiche abitative.

Perché, come si è messo in evidenza nel precedente paragrafo, presupposto di tale valorizzazione non è un superamento dell’idea che in generale sia irragionevole discriminare quanto alle prestazioni dello Stato sociale sulla base della previa, protratta residenza ma solo la tesi che una tale discriminazione sia ragionevole nel caso considerato per un suo tratto peculiare ossia perché in esso non viene in considerazione la tutela di un qualche diritto fondamentale. E va osservato che di regola in particolare le prestazioni rientranti nelle politiche abitative e in generale quello dello Stato sociale ineriscono invece alla tutela di diritti fondamentali, secondo i casi: quello alla casa, quello alle cure, quello all’assistenza ecc.

Messo ciò in luce, vale la pena però in ogni caso di chiedersi se la valorizzazione della previa protratta residenza di cui alla sentenza n. 53 sia nel suo ambito di riferimento, ossia quello di prestazioni non inerenti alla tutela di un qualche diritto fondamentale, convincente sul piano dei principi.

Riconsiderando a tal fine con attenzione la motivazione della pronuncia di cui già si detto nel paragrafo precedente possiamo notare che essa si sviluppa attraverso una svalutazione e una autonoma considerazione: una svalutazione dell’interesse del privato, costruito in negativo come non connesso alla tutela di un diritto fondamentale; un’autonoma considerazione degli interessi pubblici legati al recupero di fabbricati, nel senso che essi vengono, diversamente da quanto accade quanto si tratta di diritti fondamentali, considerati del tutto autonomamente dall’interesse del privato nel valutare in particolare la ragionevolezza della discriminazione.

Di per sé si tratta di un ragionare corretto. È vero che un aiuto ai proprietari per interventi migliorativi della propria casa di per sé non riguarda il diritto fondamentale ad avere un’abitazione ma un “di più” sul piano qualitativo. Ed è parimenti vero che di conseguenza l’interesse pubblico diventa autonomo nel suo non essere più anzitutto volto al soddisfacimento di quello del beneficiario della misura.

Ma è possibile far discendere da ciò la conseguenza che sarebbe ragionevole una discriminazione legata alla previa, protratta residenza quale quella di cui alla legge della Regione Valle d’Aosta n. 3/2013?

È necessario a questo punto considerare in modo più attento gli interessi pubblici perseguiti dal legislatore per saggiarne il legame con la discriminazione in questione.

A riguardo, come in parte messo in evidenza anche dalla corte, emerge l’interesse pubblico edilizio-urbanistico alla riqualificazione del patrimonio immobiliare abitativo cui si lega anche quello allo

sviluppo economico connesso alle attività edilizie di riqualificazione e a quelle che posso riconnettersi all'avvenuta riqualificazione (si pensi alle attività legate al turismo).

Ma appare difficile se non impossibile ricollegare tali interessi pubblici al requisito di cui alla legge regionale della previa, protratta residenza del richiedente il mutuo. Perché quest'ultima di per sé non ha alcuna connessione con la "qualità" e dunque l'efficacia della riqualificazione rispetto agli interessi pubblici sopraindicati. Riprendendo un'idea che, come si è visto, si ritrova nella sentenza n. 44 del 2020 così come nella n. 67 del 2024, sarebbe forse possibile ravvisare una tale connessione se la previa, protratta residenza di cui alla legge regionale fosse indice di radicamento inteso come legame tale da comportare la ragionevole previsione che il beneficiario non muterà poi non solo nel breve ma anche nel medio periodo la propria residenza; ma se è vero che in alcuni passaggi della motivazione della sentenza n. 53 il termine "radicamento" appare, in nessun punto lo si esplicita nei termini del legame di cui sopra né si dice di voler superare la tesi di cui alla sentenza n. 44 – poi ripresa nella n. 67 del 2024 – circa l'erroneità di desumere un tale legame dalla previa, protratta residenza.

Si potrebbe forse per giustificare la discriminazione basata sulla previa, protratta residenza di cui alla legge regionale valorizzare un eventuale interesse pubblico a mantenere nel territorio chi già è da tempo presente agevolandolo nella riqualificazione del suo patrimonio immobiliare, contrastando fenomeni di "fuga" effettivamente riscontrabili in alcune aree della Valle d'Aosta. Ma la Corte costituzionale nella motivazione della sua pronuncia non evoca un tale interesse.

La corte propone invece in un passaggio – peraltro riguardante la questione della rilevanza dello status civitatis di cui si è detto nel paragrafo 3 – l'idea di una qualche rilevanza rispetto alla concessione d'aiuti pubblici del fatto che il proprietario da tempo residente avrebbe perciò "concorso ... ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali pagando tasse e imposte". Ma questo non ha nulla a che vedere col perseguimento degli interessi pubblici di cui sopra; oltre ad evocare in generale l'idea secondo cui l'aiuto pubblico sarebbe "restituzione" rispetto ad un qualche contributo offerto per il bene comune, priva di fondamento nel nostro assetto costituzionale.

Anche l'osservazione della corte di cui si è detto alla fine del precedente paragrafo che il requisito in questione "non comporta una definitiva e radicale [esclusione dal beneficio], poiché "il mutuo agevolato viene erogato in maniera continuativa", e quindi si può accedervi in ogni tempo una volta conseguito il requisito della previa residenza per otto anni, non lega la relativa discriminazione agli interessi pubblici di cui sopra, andando solo in qualche modo ad ulteriormente ridimensionare la lesività della discriminazione che non solo non concerne un diritto fondamentale ma sacrifica solo temporaneamente l'interesse.

Si deve perciò concludere che la pronuncia della corte è insoddisfacente per quel che riguarda la ragionevolezza nel caso di specie della discriminazione legata al requisito della previa, protratta residenza non emergendo dalla motivazione un nesso tra il suddetto requisito e gli interessi pubblici legati alla concessione del mutuo agevolato di cui alla legge regionale.



Fondazione ISMU ETS è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.