

23 MARZO 2022

La dicotomia individualismo *vs.*
comunitarismo in azione: il caso della
lungoresidenza sul territorio regionale
quale requisito condizionante
l'assegnazione degli alloggi di edilizia
residenziale pubblica

di Francesco Pallante

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

La dicotomia individualismo *vs.* comunitarismo in azione: il caso della lungoresidenza sul territorio regionale quale requisito condizionante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*

di Francesco Pallante

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: L'articolo interpreta l'*overruling* nella giurisprudenza costituzionale sulla residenza prolungata, quale requisito di accesso all'edilizia residenziale pubblica (ordinanza n. 32 del 2008 *vs.* sentenza n. 44 del 2020), alla luce della dicotomia tra individualismo e comunitarismo. La tesi di fondo è che il rapporto tra individuo e territorio sia ancora oggi un nodo irrisolto del vivere associato e, per questo, un «caso difficile» la cui soluzione non può avvenire esclusivamente sul piano giuridico, ma richiede l'intervento di presupposti culturali che condizionano la valutazione del giuridicamente posto.

Title: The dichotomy of individualism *vs.* communitarianism in action: the case of long residence in the region as a condition for the allocation of public residential housing

Abstract [En]: The present article examines the overruling of the constitutional jurisprudence on long-term residence, as a requirement for access to public housing (ordinance no. 32 of 2008 *vs.* sentence no. 44 of 2020), in the light of the dichotomy between individualism and communitarianism. The thesis is that the relationship between the individual and the territory is still today an unresolved knot of associated living and, for this reason, a «difficult case» whose solution cannot take place exclusively on a legal basis, but requires the intervention of cultural presuppositions that condition, precisely, the evaluation of the legal basis.

Parole chiave: individualismo, comunitarismo, residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica, territorio

Keywords: individualism, communitarianism, long-term residence, public housing, territory

Sommario: 1. Un recente *overruling* della Corte costituzionale. 2. I «casi difficili» tra individualismo e comunitarismo. 3. La non incostituzionalità della lungoresidenza come conseguenza dell'assunzione del presupposto comunitarista (ordinanza n. 32 del 2008). 4. L'incostituzionalità della lungoresidenza come conseguenza dell'assunzione del presupposto individualista (sentenza n. 44 del 2020). 5. La (ir)rilevanza del «radicamento» territoriale: un caso ancora «difficile».

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Un recente *overruling* della Corte costituzionale

Sono pochi, anche se non pochissimi, i casi di *overruling*¹ che coinvolgono la Corte costituzionale italiana: i casi, cioè, in cui i giudici, chiamati a due o più riprese a occuparsi della medesima questione, ribaltano con le pronunce successive il contenuto di quelle precedenti.

Tra questi, il più noto è probabilmente quello relativo all'adulterio femminile, che ha visto la Consulta rovesciare la propria posizione tra il 1961 (sentenza n. 64 del 1961), quando non ravvisò incostituzionalità alcuna nella previsione della repressione penale del solo adulterio commesso dalla moglie, e non anche di quello commesso dal marito, e il 1968-1969 (sentenze n. 126 del 1968 e n. 147 del 1969), quando, sia pure attraverso un'argomentazione non sempre lineare, dichiarò l'incostituzionalità della disposizione normativa (l'art. 559 c.p.) che solo qualche anno prima aveva passato indenne il suo esame.

Altri giudizi significativi, che possono essere ricondotti alla categoria dei rovesciamenti giurisprudenziali decisi dalla nostra Corte costituzionale, hanno riguardato: la pubblicità degli anticoncezionali, vietata dall'art. 553 codice penale (sentenza n. 9 del 1965 *vs.* sentenza n. 49 del 1971); il diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost., inteso come diritto non finanziariamente condizionato (tra le altre, sentenze n. 103 del 1977 e n. 992 del 1988 *vs.* sentenza n. 455 del 1990); la costituzione di sindacati da parte dei membri delle forze armate, vietata dall'art. 8, co. 1, della legge n. 382 del 1978 e poi dall'art. 1475, co. 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 (sentenza n. 449 del 1999 *vs.* sentenza n. 120 del 2018); l'attribuzione del cognome paterno ai figli, in forza di un complesso normativo risalente a una tradizione plurisecolare (ordinanze n. 176 e 586 del 1988 *vs.* sentenze n. 61 del 2006, n. 286 del 2016 e ordinanza n. 18 del 2021).

Da ultimo, si è verificato il caso della lungoresidenza sul territorio regionale quale requisito condizionante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che ha visto sottoposte a giudizio, con esiti opposti, due disposizioni legislative della Regione Lombardia diverse, ma dall'identico tenore normativo: dapprima, avendo per esito il superamento del vaglio di incostituzionalità (ordinanza n. 32 del 2008, relativa all'art. 3, co. 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1); di seguito, avendo per esito la dichiarazione d'incostituzionalità (sentenza n. 44 del 2020, relativa all'art. 22, co. 1, lett. b, della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16)².

¹ Il tema dell'*overruling* è strettamente legato a quello del precedente vincolante e della regola dello *stare decisis*, tipica degli ordinamenti di *common law* (U. MATTEI, *Precedente giudiziario e stare decisis*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, vol. XIV, Utet, Torino, 1996, pp. 148-167). Negli ordinamenti di *civil law* viene in rilievo soprattutto rispetto al principio della certezza del diritto e all'obbligo di motivazione (una panoramica è in M. CONDORELLI e L. PRESSACCO, *Overruling e prevedibilità della decisione*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2018, (consultabile sul sito <https://www.questionegiustizia.it>).

² In generale, sul rapporto tra territorio, cittadinanza e residenza F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Jovene, Napoli, 2011.

2. I «casi difficili» tra individualismo e comunitarismo

In un libro di qualche anno fa³ avevo sostenuto la tesi che tutti i casi analoghi a quelli sopra ricordati – e, più in generale, tutti i «casi difficili»⁴ – sono suscettibili di essere affrontati da due punti di vista tra loro alternativi: il punto di vista individualista o il punto di vista comunitarista. Due prospettive bobbianamente dicotomiche⁵, che conducono chi assume l'una o l'altra a risultati opposti. La tesi, dunque, era che, al di là dell'argomentazione dispiegata a sostegno della decisione assunta dai giudici, a determinare l'esito del giudizio nei «casi difficili» è, essenzialmente, la scelta – di carattere culturale, prima ancora che giuridico – tra le due prospettive ora richiamate⁶: una sorta di culturalmente presupposto che condiziona in modo decisivo il giudizio sul giuridicamente posto⁷.

E così, per tornare al caso della repressione penale dell'adulterio femminile, assumendo la visione comunitarista non c'è dubbio che il diritto della moglie all'autodeterminazione sentimentale e sessuale debba cedere di fronte all'esigenza di tutelare l'unità del gruppo a cui essa appartiene – la famiglia –, facendo scivolare in secondo piano la pur proclamata uguaglianza tra i coniugi (artt. 3 e 29 Cost.). Così come non c'è dubbio che, assumendo l'opposta visione individualista, è, al contrario, l'unità della famiglia a dover cedere rispetto all'uguale libertà di autodeterminarsi nella propria vita di relazione, che non può che essere riconosciuta, allo stesso modo del marito, anche alla moglie.

Semplificando radicalmente, tutte le volte che vi è un'insanabile contrapposizione tra interessi del gruppo e interessi di un suo singolo componente l'assunzione del comunitarismo conduce a far prevalere gli interessi del gruppo (verso il quale il singolo ha, dunque, soprattutto dei doveri), mentre l'assunzione dell'individualismo conduce a far prevalere gli interessi del singolo (che, dunque, nei confronti del gruppo si pone soprattutto come titolare di diritti).

³ F. PALLANTE, *Per scelta o per destino? La Costituzione tra individualismo e comunitarismo*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁴ La distinzione tra «casi facili» e «casi difficili» ricorre in H.L.A. HART, *Il positivismo e la separazione fra diritto e morale* (ed. orig. 1958), in H.L.A. HART, *Contributi all'analisi del diritto*, Giuffrè, Milano, 1964, in particolare pp. 128-129, e H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002 (ed. orig. 1961), cap. VII, in particolare pp. 148-152. G. CALABRESI e P. BOBBIT, *Scelte tragiche*, Giuffrè, Milano, 1985 (ed. orig. 1978) considerano «difficili» quei casi che – sollevando questioni d'interpretazione del fatto (quale caso giuridico configura?) o della disposizione (quale norma giuridica trarne?), se non di entrambi – possono arrivare a imporre «scelte tragiche», vale a dire l'adozione di decisioni non accettabili per tutti.

⁵ Ha scritto Norberto Bobbio che «il corso del pensiero politico è dominato da una contrapposizione fondamentale – una vera e propria “grande dicotomia” – tra teorie organicistiche (olistiche) e teorie individualistiche (atomistiche)» (N. BOBBIO, *Organicismo e individualismo: un'antitesi*, in A.M. PETRONI e R. VIALE (a cura di), *Individuale e collettivo. Decisione e razionalità*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1997, p. 179), vale a dire tra teorie incentrate sulla preminenza della collettività e teorie incentrate sulla preminenza dei singoli. O si assume una prospettiva o si assume l'altra: come in tutte le dicotomie, non c'è spazio per posizioni mediane (N. BOBBIO, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, Torino, 1985, p. 3).

⁶ F. PALLANTE, *Per scelta o per destino? cit.*, Introduzione («La grande dicotomia: individualismo vs. comunitarismo»).

⁷ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 3.

Evidentemente, dal punto di vista storico⁸ lo spartiacque tra le due prospettive ideologiche è la Rivoluzione francese, che archivia il comunitarismo medioevale e apre le porte all'individualismo moderno⁹. Dal punto di vista ideale, tuttavia, la cesura non è altrettanto netta e le due prospettive continuano a convivere anche dopo il 1789, sia pure in un nuovo contesto segnato dal ribaltamento dei rapporti di forza a sfavore del comunitarismo e a favore dell'individualismo. Si spiega, così, come nelle situazioni più difficili da regolare, e in particolare nelle fasi di grande rivolgimento culturale, la dicotomia riemerge e torni ad affermarsi come elemento suscettibile di condizionare culturalmente la produzione normativa.

L'articolo 29 della Costituzione italiana è, in tale prospettiva, emblematico, se è vero che nella sua formulazione l'uguaglianza «morale e giuridica» dei coniugi (individualismo) e la «garanzia» dell'unità della famiglia (comunitarismo) si ritrovano contraddittoriamente proclamati l'uno accanto all'altra. La cosa non dovrebbe stupire: la questione religiosa è una delle più importanti linee di faglia del dibattito costitutivo¹⁰, e il testo costituzionale inevitabilmente ne risente. Allo stesso modo non dovrebbe stupire che la questione torni d'attualità, con riguardo all'adulterio femminile, proprio nel corso degli anni Sessanta: sono, di nuovo, anni di profonda trasformazione culturale, segnati dalla crescita impetuosa di un movimento giovanile e femminile imponente, la cui principale ragion d'essere è la messa in discussione delle strutture sociali tradizionali, sempre meno rispondenti ai cambiamenti che stanno travolgendo, nel quadro del “miracolo economico”, i costumi del Paese. In un primo momento i giudici della Consulta – un consesso di uomini formati nei decenni precedenti – tentano di opporre resistenza, ma finiscono ben presto per essere anch'essi travolti dalla trasformazione dell'antica Italia contadina in una moderna potenza industriale di livello mondiale.

L'intreccio tra individualismo e comunitarismo è riscontrabile in numerosi altri casi. Nel mio libro prendo in esame – anche ipotizzando cosa avrebbe potuto succedere utilizzando il paradigma culturale opposto a quello utilizzato dalla Corte – quelli relativi all'indennizzo per danni da vaccinazioni obbligatorie e facoltative, all'ereditarietà dei «masi chiusi» in Trentino-Alto Adige, al ruolo della volontà dei genitori nell'attribuzione del cognome ai figli, alle concessioni per coltivazione degli agri marmiferi di Massa e

⁸ Come ha scritto H. SUMNER MAINE, *Diritto antico*, Giuffrè, Milano, 1998 (ed. orig. 1861), p. 229, «negli innumerevoli casi in cui il diritto antico stabiliva la posizione sociale di un uomo, in maniera irreversibile, al momento della sua nascita, il diritto moderno gli consente di crearsela da sé».

⁹ Nell'infinita letteratura in argomento, mi limito a segnalare, come riferimenti italiani obbligati, oltre all'opera di Norberto Bobbio, P. GROSSI, *L'ordine giuridico medioevale*, Laterza, Roma-Bari, 1995, M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2002, N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, il Mulino, Bologna, 1993.

¹⁰ Sul tema, di dimensioni anch'esso pressoché infinite, si può partire da A. DI GIOVINE, *Laicità e democrazia*, in AA. VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 255-74, A. DI GIOVINE, *Stato liberale, Stato democratico e principio di laicità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. speciale, 2019, pp. 215-250 e P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 250-264.

Carrara, al rilievo penale dell'ingiuria in ambito militare, alla segretezza delle conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica¹¹. E suggerisco che attraverso la medesima chiave di lettura potrebbero essere analizzati l'interruzione volontaria della gravidanza (interesse della gestante o della patria/stirpe/famiglia?), le immunità parlamentari (prerogativa dell'organo nel suo complesso o del singolo parlamentare?), la condizione filiale (con riferimento particolare ai figli c.d. «legittimi» rispetto ai figli c.d. «naturali»), la violenza sessuale (reato contro la persona o contro la pubblica morale?), la determinazione del sesso (facoltà rimessa alla libera scelta del soggetto o condizione naturale immodificabile?), la maternità surrogata (disponibilità o indisponibilità del proprio corpo?), i meccanismi di salvataggio bancario c.d. interni o *bail in* (responsabilità in capo all'investitore incauto o alla collettività nel suo complesso?)¹².

Il caso della lungoresidenza sul territorio regionale, quale requisito condizionante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (oltre che di ulteriori benefici sociali), sembra anch'esso riconducibile a questo schema, a partire dall'idea che la valorizzazione della lungoresidenza risponde a una visione comunitarista delle relazioni intersoggettive¹³, mentre la sua negazione enfatizza il profilo individualista delle stesse¹⁴.

3. La non incostituzionalità della lungoresidenza come conseguenza dell'assunzione del presupposto comunitarista (ordinanza n. 32 del 2008)

L'assunzione della prima prospettiva – quella comunitarista – costituisce il retroterra culturale che indirizza la Corte costituzionale verso l'adozione dell'ordinanza n. 32 del 2008¹⁵. Si tratta, tuttavia, di un

¹¹ F. PALLANTE, *Per scelta o per destino? cit.*, capitolo 1 («Casi difficili») e capitolo 6 (Casi difficili rovesciati).

¹² *Ibid.*, pp. 53-54.

¹³ Così anche A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità (a proposito della sentenza 44/2020 della Corte Costituzionale)*, in *Lo Stato*, n. 15, 2020, pp. 313-322.

¹⁴ In generale, sull'accesso degli stranieri ai diritti sociali, F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni: diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 3, 2012 (consultabile sul sito <https://www.gruppodipisa.it>), L. CAVALLARO, *La tenuta dei diritti a prestazioni tra diritto dell'Unione e Costituzione italiana. Profili problematici*, in *Giustizia insieme*, 4 ottobre 2019 (consultabile sul sito <https://www.giustiziainsieme.it>), F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2011, pp. 1257-1279, A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, Milano, 2017, M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, pp. 345-362, A. GUARISO (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Normativa nazionale ed europea schede pratiche*, Fondazione Charlemagne, Roma, 2018 (consultabile sul sito <https://www.asgi.it>), V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2002, pp. 101-122, F. PARUZZO, *Modalità di accesso alle prestazioni sociali. Quando differenziare è discriminatorio. Tra azione politica e ruolo della giurisprudenza*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2020 (consultabile sul sito <http://dirittifondamentali.it>), 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, Cagliari 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 163-228.

¹⁵ Su cui C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2008, pp. 141-148 e F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008 pp. 611-634.

retroterra che, nelle scarse argomentazioni spese dalla Corte, non è apertamente esplicitato (così come non lo è nelle difese predisposte dalla Regione Lombardia) e che, dunque, nell'ottica del discorso qui svolto, va individuato più che altro per induzione logica.

Sollecata dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (sede di Milano), la questione d'incostituzionalità da cui origina il giudizio riguarda il comma 41-bis dell'art. 3 della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 («Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)»), comma introdotto dall'art. 1, lett. a, della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7 («Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1»).

Attraverso tale disposizione, il legislatore regionale aveva deciso l'introduzione di un nuovo requisito tra quelli richiesti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (erp), disponendo che «i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda»¹⁶.

Risultando privi di tale requisito, due residenti nel Comune di Busnago si erano visti respingere le domande di assegnazione di un alloggio di erp e avevano impugnato i provvedimenti amministrativi comunali di rigetto innanzi al giudice amministrativo. Sospettando la lesione degli artt. 3, 47, 101, 102, 103, 104, 111, 117, co. 1, co. 2, lett. m, co. 3, e 120 Cost., quest'ultimo aveva quindi investito della questione la Corte costituzionale, tramite un'ordinanza di rimessione che censurava la disposizione impugnata perché: (a) volta a introdurre un fattore di discriminazione tra i cittadini per l'accesso al servizio, (b) lesiva dei principi fondamentali in materia di erp stabiliti dalla legislazione statale, (c) suscettibile di invadere la competenza esclusiva statale in tema di determinazione dei livelli essenziali, (d) contrastante con il diritto dei lavoratori alla libera circolazione di cui all'allora trattato CE e di cui all'art. 120 Cost., (e) ispirata dalla finalità di neutralizzare il giudicato determinatosi sulla materia (dal momento che il Tar stesso si era già pronunciato in argomento, sia pure con riguardo a un regolamento regionale). Nel decidere la questione, la Corte costituzionale esclude, anzitutto, i rilievi d'incostituzionalità relativi agli artt. 117, co. 1, e 120 Cost., ritenendoli «inammissibil[i] per carenza di motivazione in ordine al parametro di cui si deduce la violazione». Giudica, poi, manifestamente infondata la lamentata violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. anche in relazione all'art. 47 Cost., e dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., per la

¹⁶ Questo il testo completo della disposizione: «Per la presentazione della domanda per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui al comma 3 dell'articolo 1 del regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 3, comma 41, lett. m) l.r. 1/2000), i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda».

ragione che «la materia di cui trattasi rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe, in ogni caso, la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale»¹⁷. Esclude, inoltre, la lesione degli artt. 101, 102, 103, 104 e 111 Cost., poiché «non si è ravvisato, per effetto della norma contestata, alcuna compromissione dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale opera su di un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo, tanto più considerando che il giudicato evocato era riferito a normazione di rango secondario».

Infine – ed è questo il profilo che qui maggiormente interessa – il giudice delle leggi respinge come manifestamente infondata anche la lamentata violazione dell'art. 3 Cost., dal momento che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione [di un alloggio], risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007): sicché, non si può dire che, con riguardo all'accesso all'erp, la valutazione della durata della residenza o del lavoro sul territorio regionale costituisca «un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato».

Per cogliere a pieno l'argomentazione della Consulta occorre seguire i rimandi giurisprudenziali da essa stessa richiamati. Centrale, in particolare, è la sentenza n. 432 del 2005¹⁸, in cui la Corte puntualizza che «il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo» (punto 5.1. del Considerato in diritto), rimanendo, dunque, possibile utilizzare il criterio della cittadinanza per introdurre differenziazioni relative agli altri diritti. Il rilievo di tale criterio è tuttavia circoscritto all'ambito statale; in ambito regionale a poter venire in evidenza è invece il diverso criterio della durata della residenza sul territorio della Regione. Unendo le due prospettive, la Corte ammette che previsioni normative regionali, pur motivate da esigenze di «solidarietà sociale», possono essere riservate a determinate categorie di residenti nei casi in cui non risultino, in sé, destinate a soddisfare diritti fondamentali; e ciò, tanto più, in

¹⁷ Sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 94 del 2007, n. 166 del 2008, n. 209 del 2009 e n. 121 del 2010), la competenza legislativa in materia può essere, indicativamente, distinta in tre livelli: (a) spetta alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione del livello essenziale delle prestazioni inerenti al diritto all'abitazione (il che comporta, principalmente, l'individuazione dell'offerta minima di alloggi e la fissazione dei principi generali delle modalità di assegnazione); (b) spetta alla competenza concorrente la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica (essendo un profilo della materia «governo del territorio»); (c) spetta alla competenza residuale delle regioni la gestione del patrimonio di immobili riconducibili all'edilizia residenziale pubblica (anche con riferimento ai profili di assistenza sociale a ciò riconducibili). Così M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e interazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, vol. I, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, pp. 415-417.

¹⁸ A commento della quale M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, pp. 510-529 e F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2005, pp. 4675-4681.

considerazione dell'esigenza, gravante sulla discrezionalità politica, di «bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie» (punto 5.2. del Considerato in diritto). La conclusione è che «la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio».

Nel merito, non è questo il caso poi deciso dalla sentenza n. 432 del 2005, perché l'art. 8, co. 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 («Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale»), così come modificato dall'art. 5, co. 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 («Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità»), nel limitare l'accesso alle agevolazioni tariffarie per il trasporto pubblico regionale destinate agli invalidi al 100 per cento, faceva riferimento al requisito della cittadinanza, anziché a quello della residenza. Di qui, la decisione di incostituzionalità della previsione normativa, con la significativa motivazione che a causare l'annullamento non è tanto la discriminazione inflitta agli stranieri, quanto piuttosto l'irragionevolezza derivante dalla distonia tra le finalità perseguite – tutelare la mobilità degli invalidi al 100 per cento – e i mezzi utilizzati – la previsione della cittadinanza quale ulteriore criterio di accesso all'agevolazione – per raggiungerle.

Come accennato, dalle pronunce della Corte non emerge, nemmeno “di rimando”, una chiara assunzione della prospettiva comunitarista. Se ne può, tuttavia, trovare una (pur debole) traccia nell'ordinanza n. 32 del 2008, con riguardo alla ricostruzione delle argomentazioni spese dalla difesa delle parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, là dove si fa loro dire che «non può ritenersi ragionevole (alla stregua dell'art. 3 della Costituzione) l'utilizzo di criteri selettivi giustificati dalla pretesa necessità di contenimento della spesa pubblica e/o dalla valorizzazione dell'apporto lavorativo offerto dai cittadini residenti alla produzione del benessere collettivo, visto che l'erp, secondo quanto afferma il rimettente riportando l'orientamento di questa Corte, ha “il compito, a carico della collettività, di favorire l'accesso all'abitazione, a canoni inferiori a quelli correnti sul mercato, a categorie di cittadini meno abbienti”, intendendo per “collettività” quella nazionale, dalla quale provengono gli interventi speciali che finanziano l'erp, considerazione, questa, che ulteriormente dimostrerebbe la necessità di evitare discriminazioni che siano correlate alla permanenza della residenza nelle singole regioni per periodi temporali di durata del tutto irragionevole».

Al di là del merito politico, che qui ovviamente non interessa, occorre riconoscere che la difesa dei ricorrenti coglie nel segno quando, sul piano teorico, contrappone la «collettività nazionale» a quella che, per contrasto, potremmo definire la «collettività regionale». È evidente, infatti, che, mentre nella prospettiva nazionale generale non può che valere il principio di uguaglianza formale, rispetto al quale i singoli soggetti dell'ordinamento vengono in rilievo quali individui tutti necessariamente titolari del medesimo novero di diritti, nella prospettiva regionale parziale i singoli soggetti dell'ordinamento generale

vengono in rilievo in quanto appartenenti o meno alla comunità territoriale di riferimento, cosa che vale a giustificare l'eventuale decisione di differenziare, con una disciplina di favore, il trattamento dei membri della comunità da quello di tutti gli altri. Una prospettiva, questa, che spiega e giustifica, inoltre, l'orientamento della Corte volto a riservare le distinzioni basate sulla cittadinanza al livello statale, limitando a quelle motivate dalla lungoresidenza le differenziazioni decise dalle autorità legislative regionali.

4. L'incostituzionalità della lungoresidenza come conseguenza dell'assunzione del presupposto individualista (sentenza n. 44 del 2020)

L'assunzione della seconda prospettiva – quella individualista – costituisce il retroterra culturale che indirizza la Corte costituzionale verso l'adozione della sentenza n. 44 del 2020¹⁹. Si tratta – di nuovo – di una pronuncia dalla motivazione piuttosto laconica, ma comunque sufficiente a fornire utili indicazioni ai fini qui perseguiti.

Oggetto della pronuncia è l'art. 22, co. 1, lett. b, della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 («Disciplina regionale dei servizi abitativi»), in base al quale i «beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda». Come si può agevolmente notare, nonostante la disposizione in parola sia formalmente differente da quella passata indenne al vaglio di costituzionalità conclusosi con l'ordinanza n. 32 del 2008, il contenuto sostanziale – e, in alcuni passaggi, anche il tenore letterale – delle due disposizioni è esattamente il medesimo (si ricorderà che l'art. 3, co. 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 sanciva che «i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda»). Di qui, la possibilità di trattare la seconda pronuncia della Corte costituzionale come un caso, sia pure peculiare, di *overruling* della prima²⁰.

A parere del giudice *a quo* – il Tribunale ordinario di Milano – la norma impugnata risulterebbe in contrasto: (a) con l'art. 3, co. 1 e 2, Cost., «in quanto “[l]a configurazione della residenza (o

¹⁹ Oltre ad A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità cit.*, C. CORSI, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *Questione giustizia*, 5 maggio 2020 (consultabile sul sito <https://www.questionegiustizia.it>), F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, pp. 431-455, C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 573-585 (consultabile sul sito <https://www.forumcostituzionale.it/>).

²⁰ È ciò che, dal proprio punto di vista, paventa la stessa difesa della Regione Lombardia, esplicitamente sottolineando l'identità della questione rispetto a quella già decisa dall'ordinanza n. 32 del 2008 (punto 2 del Considerato in diritto). In argomento anche F. CORVAJA, *Finale di partita cit.*, p. 435.

dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici" non avrebbe "alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici"; (b) con l'art. 10, co. 3, Cost., «in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone "l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine", ragion per cui "[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)"; (c) con l'art. 117, co. 1, Cost., «con riferimento all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in base al quale "[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio"»²¹.

È evidente che il Tribunale ricorrente ha fatto tesoro di quanto accaduto nel 2008 e, a sostegno dei propri dubbi, propone un'argomentazione parzialmente diversa, e comunque maggiormente raffinata, di quella formulata dal primo ricorrente. Vi è, in ogni caso, una coincidenza particolarmente significativa: quella che insiste sulla violazione del principio di uguaglianza, anche in senso formale, vale a dire – come già sottolineato – del principio-cardine dell'individualismo liberale moderno. Ed è rilevante, come ora si vedrà, che è proprio riconoscendo la violazione di tale principio che, in questa seconda occasione, la Corte costituzionale deciderà nel senso dell'incostituzionalità della disposizione legislativa lombarda.

Punto d'avvio dell'argomentazione del giudice delle leggi è la solida giurisprudenza²² che, da tempo (e – si può aggiungere – sulla scia della dottrina)²³, ha ascritto il diritto all'abitazione nel novero dei diritti fondamentali, con la conseguenza che «il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi "bene di primaria

²¹ Punto 1 del Considerato in diritto.

²² Centrali, per il riconoscimento esplicito del diritto all'abitazione nell'ordinamento costituzionale italiano, sono le sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988. Più prudenti erano state la sentenza n. 45 del 1980, l'ordinanza n. 128 del 1980 e la sentenza n. 252 del 1983 (che, come dice la Corte stessa nella sentenza n. 404 del 1988, «non aveva[no] dato il dovuto rilievo all'abitazione come bene primario»). In argomento, S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2012, pp. 8-12 (consultabile sul sito <http://www.gruppodipisa.it>).

²³ T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, pp. 392 ss., per il quale «l'abitazione costituisce punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di "valori" strettamente legati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale» (specificando, poi, che tali valori sono, oltre al domicilio, la famiglia, la scuola, la salute, il lavoro). Analogamente F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 63, scrive che «il diritto all'abitazione è un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale». Più di recente, fanno propria questa prospettiva anche Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 172 e S. CIVITARESE MATTEUCCI e G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, in *Pausania* (consultabile sul sito <http://www.pausania.it>), pp. 7-8.

importanza” (sentenza n. 166 del 2018)» rivolto a soddisfare un bisogno primario. In quest’ottica, l’erp dev’essere inquadrata come un servizio sociale diretto «ad assicurare in concreto il soddisfacimento di tale bisogno primario, perché la sua funzione è «“garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014)»²⁴.

È evidente, fin da queste prime battute, il cambio di paradigma rispetto alla pronuncia del 2008: allora, al centro delle considerazioni della Corte era l’impiego di categorie generali, come la cittadinanza e la residenza, assunte a criteri attraverso cui definire i confini del novero dei soggetti ammessi a godere di determinati benefici sociali; adesso, il fuoco dell’argomentazione stringe sui singoli soggetti affetti dal bisogno, che non rilevano più in quanto appartenenti all’insieme dei cittadini o dei residenti, ma in forza della condizione di disagio in cui si trovano a vivere²⁵. L’attenzione dei giudici costituzionali si sposta abbandonando il gruppo e muove a concentrarsi sul singolo.

Così individuato il punto di partenza della riflessione, passaggio successivo è valutare la ragionevolezza della previsione che limita l’accesso agli alloggi di erp a coloro – siano essi cittadini italiani, cittadini di uno Stato dell’Unione europea o cittadini di Paesi extra-Ue – che risiedono o lavorano in Lombardia da almeno da almeno cinque anni (periodo da calcolarsi con riferimento al periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda). La Corte non nega che il legislatore possa – o, meglio, debba – adottare criteri attraverso cui selezionare i beneficiari dei servizi sociali erogati dalla pubblica amministrazione (per esempio, escludendo dall’erp coloro che già dispongono di un alloggio), ma individua quale condizione legittimante tale adozione la sussistenza di una coerenza tra la *ratio* della norma e il «filtro selettivo introdotto», così che si possa dire che vi è «un collegamento con la funzione del servizio» sociale». Tale coerenza, o collegamento, è esattamente ciò che manca nel caso oggetto della decisione: «se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione», anche perché «l’esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione». Il punto è che il criterio selettivo adottato non risulta «rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare», risolvendosi in un requisito che nega rigidamente l’accesso all’erp «a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o

²⁴ Punto 3 del Considerato in diritto.

²⁵ Così anche C. DOMENICALI, *Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare cit.*, p. 577.

di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)». Una situazione «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018)»²⁶. È evidente come l'attenzione della Corte continui a rimanere puntata sulla condizione dei singoli soggetti, in quanto tali considerati destinatari della protezione delle norme costituzionali.

Particolarmente rilevante è, poi, il passaggio della sentenza in cui è affrontato il rilievo attribuito dalla difesa della Regione Lombardia al criterio del «“radicamento” territoriale» (interessante anche l'utilizzo delle virgolette da parte della Corte, come a voler prendere le distanze dal concetto)²⁷. Il giudice delle leggi ammette che la prolungata permanenza, residenziale o lavorativa, sul territorio regionale possa valere quale uno dei criteri sulla base dei quali determinare la graduatoria degli aventi diritto alla casa popolare²⁸ (sebbene precisi che da un comportamento passato non si possa ricavare alcuna indicazione sulle probabilità di permanenza futura nell'alloggio assegnato), ma esclude che ciò possa «costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica»²⁹.

Giunti a questo punto, la conclusione è obbligata: la disposizione sulla prolungata residenza o sul prolungato svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale è incompatibile, quale requisito di accesso all'erp, sia con l'art. 3, co. 1, Cost., «perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso», sia con l'art. 3, co. 2, Cost., «perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». Di conseguenza, ne è dichiarata l'invalidità costituzionale, con assorbimento delle residue doglianze d'incostituzionalità per violazione dell'art. 10, co. 3, Cost. e dell'art. 117, co. 1, Cost.

Il ribaltamento rispetto all'ordinanza n. 32 del 2008 è così compiuto, ma è notevole notare come, in tutta la sentenza, tale ordinanza non sia mai richiamata per le argomentazioni di merito ivi contenute, né, tanto meno, per ricordare che quella pronuncia aveva in precedenza deciso la medesima questione in senso

²⁶ Punto 3.1 del Considerato in diritto.

²⁷ A prendere apertamente le distanze dal concetto è l'antropologo Marco Aime, che, non senza intento polemico, invita a ricordare che gli esseri umani hanno piedi, non radici: M. AIME, *Si dice cultura, si pensa razza*, in M. AIME (a cura di), *Contro il razzismo. Quattro ragionamenti*, Einaudi, Torino, 2016, pp. 43-68 e M. AIME, *Contro le radici*, in *Doppiozero*, 24 maggio 2016 (consultabile sul sito <https://www.doppiozero.com>).

²⁸ Anche a tal fine il requisito della prolungata residenza va, comunque, utilizzato in modo ragionevole: non è stato questo il caso della normativa della Regione Abruzzo che stabiliva l'assegnazione di un punto per ogni anno oltre i dieci di residenza sul territorio regionale (art. 2, co. 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, («Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative»), nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 («Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione») e art. 4, co. 1, della medesima legge). Tale normativa è stata, di conseguenza, annullata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 2021.

²⁹ Ancora punto 3.1 del Considerato in diritto.

opposto a quella adottata successivamente, bensì soltanto per escludere che la Corte non possa tornare a occuparsi di una questione già in passato sottoposta a vaglio d'incostituzionalità.

5. La (ir)rilevanza del “radicamento” territoriale: un caso ancora «difficile»

L'approdo alla soluzione prospettata dalla sentenza n. 44 del 2020 è frutto di un percorso «non lineare»³⁰, composto da una serie di pronunce di segno tra loro diverso sulla previsione della residenza (o dell'occupazione) prolungata sul territorio regionale quale requisito d'accesso a benefici di carattere sociale e, tra questi, all'edilizia residenziale pubblica³¹.

Tra i precedenti più significativi relativi al diritto all'abitazione spiccano tre pronunce. La prima è la sentenza n. 168 del 2014, che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo il requisito di residenza da almeno otto anni sul territorio regionale previsto dalla legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 («Disposizioni in materia di politiche abitative») quale condizione di accesso all'erp. La seconda è la sentenza n. 106 del 2018³², che aveva annullato l'art. 4, co. 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13 («Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)), con il quale era stato prescritto per i cittadini dei Paesi extra-Ue, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito dalla regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale. La terza è la sentenza n. 166 del 2018³³, che aveva dichiarato illegittimo l'art. 11, co. 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 («Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria»), convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 («Conversione in

³⁰ F. CORVAJA, *Finale di partita cit.*, p. 432.

³¹ Per un'ampia ricostruzione, G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in «Diritti regionali», n. 1, 2019 (<https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2019/02/documento-integrale-2.pdf>). Sottolinea le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in argomento F. CORVAJA, *Finale di partita cit.*, pp. 436-446.

³² A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, n. 2, 2018 (consultabile sul sito <https://www.giurcost.org>).

³³ 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 giurisprudenza in argomento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019 (consultabile sul sito <https://www.forumcostituzionale.it>); F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2018, pp. 1742-1748; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019 (consultabile sul sito <https://forumcostituzionale.it>); A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018 (consultabile sul sito <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>); D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2018 (consultabile sul sito <https://www.dirittiregionali.it/>).

legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), che prevedeva, per l'erogazione di contributi per l'affitto previsti a favore dei conduttori in condizione di indigenza, la condizione della residenza da almeno dieci anni sul territorio nazionale o da almeno cinque anni sul territorio regionale.

Successiva alla sentenza commentata nel paragrafo precedente è, invece, la sentenza n. 9 del 2021, che, come sopra ricordato³⁴, sancisce l'incostituzionalità della disposizione legislativa della Regione Abruzzo con cui era stato introdotto un meccanismo premiale nella formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi dell'erp in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione.

Allargando lo sguardo alle prestazioni sociali più ampiamente intese, è sull'insieme di pronunce che hanno riguardato l'art. 80, co. 19, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)») che soprattutto merita concentrare l'attenzione: la sentenza n. 306 del 2008³⁵ sull'indennità di accompagnamento ai mutilati ed invalidi civili totalmente inabili per affezioni fisiche o psichiche; la sentenza n. 11 del 2009³⁶ sulla pensione di inabilità ai mutilati e invalidi civili maggiorenni; la sentenza n. 187 del 2010 sull'assegno mensile d'invalidità agli invalidi civili tra i 18 e i 64 anni d'età, con riduzione della capacità lavorativa nella misura di almeno il 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa; la sentenza n. 329 del 2011 sull'indennità di frequenza per i minori di 18 anni invalidi e ipoacusici; la sentenza n. 40 del 2013³⁷ sull'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili per affezioni fisiche o psichiche e sulla pensione d'inabilità ai mutilati ed invalidi civili maggiorenni totalmente inabili lavorativa mente; la sentenza n. 22 del 2015³⁸ sulla pensione per i maggiorenni colpiti da cecità e sull'indennità civile per i ciechi parziali; la sentenza n. 230 del 2015 sulla pensione di invalidità civile per i sordi e sull'indennità di comunicazione.

Si tratta, in tutti i casi, di sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, co. 19, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 perché limita l'accesso alle sopra ricordate prestazioni sociali agli stranieri

³⁴ *Supra*, nota 26.

³⁵ A.M. BATTISTI, *Rilevanza del reddito e adeguatezza della prestazione assistenziale per i cittadini e gli stranieri extracomunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2008, pp. 3338-3347.

³⁶ T. GUARNIER, *Ancora sul diritto degli stranieri alla pensione di inabilità. Cronaca di un'incostituzionalità annunciata*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7, 2009, pp. 1619-1623.

³⁷ D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 18, 2013 (consultabile sul sito <https://www.federalismi.it/>); F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 aprile 2013 (consultabile sul sito <https://www.forumcostituzionale.it/>); L. PRINCIPATO, *Il diritto – talvolta condizionato – degli stranieri extracomunitari all'assistenza sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2013, pp. 718-726.

³⁸ A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *Federalismi*, n. 2, 2015 (consultabile sul sito <https://www.federalismi.it/>).

titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. In senso contrario opera, invece, la più recente sentenza n. 50 del 2019³⁹ sull'assegno sociale, in forza della quale è stata ritenuto non illegittimo limitare l'erogazione dello stesso ai titolari di permesso di soggiorno lungo periodo perché tale provvidenza non configurerebbe una prestazione volta a rispondere a bisogni essenziali della persona.

Tra le altre, più recenti, pronunce che chiamano in causa il legame tra individuo e territorio spiccano, in senso contraddittorio, le seguenti pronunce. Anzitutto, la sentenza n. 42 del 2021⁴⁰, che ha annullato l'art. 15, co. 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 («Legge di stabilità provinciale 2020»), nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29 («Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica») perché prevedeva la riserva di un numero di posti nelle università e negli istituti di alta formazione non inferiore al 10 per cento per candidati residenti nella provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti. Di seguito, la sentenza n. 19 del 2022, che ha negato l'incostituzionalità dell'art. 2, co. 1, lett. a, n. 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 («Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), in base al quale l'accesso al reddito di cittadinanza è stato limitato, per quanto riguarda gli stranieri, ai titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo, dal momento che «gli obiettivi [del reddito di cittadinanza] implicano una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa» che non è irragionevole riservare ai soggiornanti in Italia a tempo indeterminato⁴¹. Infine, la sentenza del 2022, non ancora pubblicata, che ha annullato – così si legge nel comunicato stampa della Corte costituzionale del 12 gennaio 2022 – la «disciplina del cosiddetto bonus bebè (articolo 1, comma 125, della legge n. 190/2014 e successive proroghe) e dell'assegno di maternità (articolo 74 del d.lgs. n. 151/2001)», ritenendola «lesiva del principio di eguaglianza e della tutela della maternità perché subordina la concessione dei due assegni agli stranieri extracomunitari alla condizione che siano titolari del permesso per soggiornanti Ue di lungo periodo».

³⁹ G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2019, pp. 762-781; F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2019 (consultabile sul sito <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>); C. SPINELLI, *La sentenza n. 50/2019: cronaca di un inaspettato arresto nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di prestazioni sociali degli stranieri*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2019, pp. 667-678.

⁴⁰ V. DESANTIS, *Il requisito della residenza in rapporto all'accesso al diritto allo studio: la sent. n. 42/2021 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 130-147 (consultabile sul sito <https://www.forumcostituzionale.it>).

⁴¹ Punto 6 del Considerato in diritto.

Il requisito del legame tra l'individuo e il territorio continua, insomma, a essere al centro di un acceso conflitto che divide la collettività politica italiana⁴², estendendosi ben oltre le questioni qui affrontate: emblematici, in tal senso, appaiono i casi del regionalismo differenziato e del federalismo fiscale incentrato sul «residuo» da “trattenere” sul territorio⁴³. Se è vero che la sentenza n. 44 del 2020 è sembrata sancire, quantomeno con riguardo al diritto alla casa, la definitiva prevalenza della prospettiva individualista, e che comunque in questa direzione si orienta la maggior parte della sopra richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, è altresì vero che, anche nell'ambito dei diritti, permangono situazioni tutt'altro che irrilevanti in cui il legame con la comunità territoriale continua a risultare decisivo, com'è nel caso dell'assegno sociale e del reddito di cittadinanza. Chi propugna l'accoglienza e l'integrazione dei nuovi arrivati in Italia ha gioco facile nel denunciare come controproducenti le politiche che filtrano l'accesso alle prestazioni sociali sulla base della prolungata residenza o occupazione sul territorio, dal momento che finiscono per escludere proprio chi di quelle politiche avrebbe maggiormente bisogno al fine di aumentare le proprie possibilità di essere accolto e integrato. E, tuttavia, anche l'accoglienza e l'integrazione sono opzioni politiche il cui riconoscimento o disconoscimento rimandano a visioni opposte e, nella loro purezza, inconciliabili del vivere comune.

Con ciò, non intendo certo suggerire che la Costituzione, sul punto, non prenda posizione, né, di conseguenza, che l'assunzione dell'una o dell'altra ipotesi sia equivalente. Il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., vale, nella sua doppia accezione formale e sostanziale, a escludere che il respingimento e la ghettizzazione possano in alcun modo essere considerati valori costituzionali; e, di converso, ad affermare che l'accoglienza e l'integrazione (o, forse meglio, l'interazione) sono valori costituzionali. E, tuttavia, la Costituzione non si applica da sé e la sua interpretazione è sempre aperta a spinte e contropunte che possono enfatizzarne o affievolirne la portata normativa, per esempio – come nei casi trattati in questo lavoro – distinguendo tra diritti inviolabili dell'essere umano e altri diritti o tra cittadinanza e lungoresidenza quali requisiti attraverso cui limitare l'accesso a quei diritti⁴⁴. Il punto – come sostenuto all'inizio – è che non tutto nel diritto è strettamente giuridico, né può esserlo:

⁴² F. PARUZZO, *Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2020, p. 5 (consultabile sul sito <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>).

⁴³ Altri casi rilevanti, oggetto di interventi della Corte costituzionale, in F. CORVAJA, *Finale di partita cit.*, pp. 450-455.

⁴⁴ C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare cit.*, pp. 579-580 e F. PARUZZO, *Accesso all'edilizia sociale cit.*, p. 5, dove si legge che «la rivendicazione di un bisogno di identità – che porta con sé la richiesta di riconoscere e valorizzare le differenze – diventa frutto di un preciso orientamento di politica del diritto (a livello statale, come locale) che, esaltando un'idea di cittadinanza e residenza, quali potenziali fattori di esclusione dall'esercizio concreto di diritti fondamentali, determina che prenda lentamente forma un sistema di “cittadinanze locali”, che vanno a comporre un quadro frammentato e complesso, caratterizzato da numerose posizioni giuridiche intermedie non solo tra cittadino e straniero, ma anche tra cittadini italiani e che colloca, all'interno di questi *status* intermedi, il *discrimen* per il godimento di alcuni diritti sociali».



L'interpretazione è un'attività che, causa la sottodeterminazione del linguaggio, non può che essere almeno parzialmente condizionata dal retroterra culturale degli interpreti⁴⁵. L'*overruling* che, con la sentenza n. 44 del 2020, ha colpito l'ordinanza n. 32 del 2008 sembra confermare che il presupposto culturale a favore di una visione individualista o comunitarista della convivenza umana gioca un ruolo importante, e forse decisivo, in queste dinamiche: il che può contribuire a spiegare come sia stato possibile che la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su un'identica questione a distanza di qualche anno, abbia dato nelle due occasioni una lettura opposta alla medesima disposizione normativa.

⁴⁵ M. DOGLIANI, *Interpretazione* (voce), in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3179-3189.