



UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

Dipartimento di Giurisprudenza  
e Scienze Politiche Economiche e Sociali

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
AUTONOMIE LOCALI,  
SERVIZI PUBBLICI E DIRITTI DI CITTADINANZA**

Ciclo XXVIII

Coordinatore scientifico: prof. Renato Balduzzi

***Il diritto alla casa***

S.S.D. IUS/08

Dottorando

**Dott.ssa Elena Ponzo**

---

Tutore

**Prof.ssa Chiara Tripodina**

---

**Anni 2012-2015**



# IL DIRITTO ALLA CASA

## INDICE

|                    |      |
|--------------------|------|
| Introduzione ..... | p. 5 |
|--------------------|------|

### PARTE I

#### SUI FONDAMENTI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

##### Capitolo I

###### *L'abitazione come bene fondamentale*

|   |       |
|---|-------|
| 1. Premesse e definizioni .....                                     | p. 8  |
| 2. Il diritto all'abitazione sul piano internazionale .....         | p. 13 |
| 3. Il diritto all'abitazione in alcune costituzioni straniere ..... | p. 18 |

##### Capitolo II

###### *L'abitazione come diritto sociale*

|  |       |
|--|-------|
| 1. Il diritto sociale all'abitazione .....   | p. 24 |
| 2. La socialità del diritto all'abitazione nel dibattito dottrinale degli anni Settanta e Ottanta del Novecento..... | p. 30 |
| 3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'inviolabilità del diritto all'abitazione .....              | p. 33 |
| 4. I diritti sociali rispetto ai quali la garanzia del diritto all'abitazione è funzionale .....                     | p. 39 |
| 4.1. L'inviolabilità del domicilio come proiezione spaziale della persona.   | p. 40 |
| 4.2. I diritti della famiglia e la possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa.....                      | p. 44 |
| 4.3. La casa come bene strumentale al diritto alla salute .....  | p. 49 |
| 4.4. Risparmio popolare e acquisto della prima casa .....  | p. 51 |

## PARTE II

### SULL'ATTUAZIONE NORMATIVA DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

#### Capitolo III

##### *Il diritto a ottenere un'abitazione: dall'edilizia economica e popolare all'housing sociale nei "piani casa"*

|   |        |
|---|--------|
| 1. Premessa: una precisazione definitoria .....   | p. 60  |
| 2. L'edilizia economica e popolare nei primi anni del Novecento .....   | p. 66  |
| 3. Il secondo dopoguerra e le politiche abitative per i lavoratori .....  | p. 78  |
| 4. Gli anni Settanta e Ottanta: il tramonto dei programmi organici di edilizia residenziale pubblica.....                       | p. 87  |
| 5. L'azione pubblica nel settore dell'edilizia residenziale negli anni Duemila: il <i>social housing</i> e i "piani casa" ..... | p. 94  |
| 6. Considerazioni finali sull'evoluzione delle politiche abitative .....  | p. 105 |

#### Capitolo IV

##### *Il diritto all'abitazione a livello regionale e l'accesso alla casa per gli stranieri*

|   |        |
|---|--------|
| 1. L'edilizia residenziale pubblica come materia "trasversale": inquadramento del riparto di competenze legislative.....          | p. 110 |
| 2. Brevi considerazioni a margine della Legge costituzionale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.....    | p. 119 |
| 3. Il diritto all'abitazione negli statuti regionali .....  | p. 123 |
| 4. I criteri di accesso alle prestazioni di edilizia residenziale pubblica nelle leggi delle regioni ad autonomia ordinaria ..... | p. 125 |
| 5. La casa e gli stranieri: possibili profili discriminatori? .....   | p. 133 |
| 6. Il caso della Regione Piemonte .....   | p. 143 |

## Capitolo V

### *Il diritto a conservare un'abitazione*

|   |        |
|---|--------|
| 1. Premessa: il diritto all'abitazione nei rapporti di diritto privato.....           | p. 149 |
| 2. Le misure regolatorie del mercato delle locazioni.....                             | p. 152 |
| 3. La tutela del conduttore moroso: quando il problema è conservare l'abitazione..... | p. 158 |
| 4. La "morosità incolpevole".....   | p. 168 |
| 5. Le misure di "blocco" degli sfratti per finita locazione.....                      | p. 173 |
| 6. La protezione dell'abitazione in proprietà.....                                    | p. 186 |

## PARTE III

### SULL'EFFETTIVITÀ DELLA GARANZIA DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

## Capitolo VI

### *Casi di disagio abitativo: l'abusivismo "per necessità"*

|  |        |
|--|--------|
| 1. Premessa.....   | p. 194 |
| 2. La giurisprudenza di legittimità dinanzi al fenomeno dell'abusivismo abitativo "per necessità".....   | p. 195 |
| 3. La legislazione ordinaria nel dubbio bilanciamento tra principio di legalità e diritto all'abitazione nella lotta contro le occupazioni abusive...            | p. 198 |
| 3.1. Le singole misure di contrasto al fenomeno: l'impossibilità di richiedere la residenza.....   | p. 199 |
| 3.2. Il divieto di allacciamento ai pubblici servizi .....   | p. 203 |
| 3.3. L'esclusione quinquennale dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.....   | p. 205 |
| 3.4. L'ambito di applicazione del provvedimento .....  | p. 207 |
| 3.5. Considerazioni finali: il perseguimento della legalità nell'attuazione del diritto all'abitazione pone in pericolo la democraticità dell'ordinamento? ..... | p. 208 |

## Capitolo VII

### *Verso un'accezione "forte" del diritto all'abitazione*

|   |               |
|---|---------------|
| 1. Il diritto all'abitazione nella sua declinazione "debole".....                     | p. 213        |
| 2. Il tentativo di fondare un'accezione "forte" della garanzia della<br>pretesa ..... | p. 219        |
| <b>Conclusioni .....</b>  | <b>p. 225</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>   | <b>p. 238</b> |

## INTRODUZIONE

Tra le «fondamentali regole della civile convivenza», secondo la Corte costituzionale, rientra a pieno titolo il dovere della collettività intera di «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»<sup>1</sup>. In questa semplice affermazione si rinviene l'essenza del diritto che verrà esaminato in questo lavoro, in quanto essa esprime l'obiettivo finale, la condizione ideale, a cui il legislatore deve aspirare. E tale punto di arrivo viene individuato, prima che nei testi costituzionali e dichiarazioni di diritti, in una basilare regola della convivenza civile.

Si ritiene utile partire da questa presa di posizione della Corte costituzionale in quanto essa contiene in sé, da un lato, la risposta recisamente negativa alla domanda: «può un individuo vivere dignitosamente, e nell'ambito di una società civile, senza un'abitazione adeguata al suo *status* di essere umano?». Allo stesso tempo, tuttavia, l'assunto pone a sua volta una serie innumerevole di domande, cui si vuole provare a dare una risposta.

Gli interrogativi che si aprono riguardano la definizione del diritto all'abitazione, i suoi fondamenti costituzionali, i limiti che lo stesso incontra nel bilanciamento con altri diritti, i soggetti obbligati, le politiche adottate a livello statale e regionale, l'estensione del suo contenuto, la sufficienza della sua attuazione.

Nel rispondere a queste domande ci si troverà innanzi alle numerose sfumature cui il diritto all'abitazione va incontro nell'approcciarsi alla realtà, rispetto a quell'ideale di piena attuazione che la Corte costituzionale individua. È infatti un dato pacifico la gravità delle condizioni abitative di migliaia di individui e famiglie che, in regime di emergenza o in modo cronico e strutturale, risultano prive di un'abitazione ove svolgere le normali attività della vita quotidiana.

Risulta pertanto evidente l'enorme distanza tra l'obiettivo ideale di una *abitazione per tutti* e il dato reale tristemente noto di un numero sempre

---

<sup>1</sup> Corte cost. 17 febbraio 1987, n. 49.

maggiore di famiglie prive di tale bene fondamentale per l'impossibilità di accedere a soluzioni abitative stabili, legali e salubri.

Dato un simile divario tra il dover essere e l'essere effettivo, l'obiettivo di questo lavoro sarà interrogarsi sul se i compromessi esistenti con la realtà abbiano ragione di essere oppure no; sia che essi debbano addebitarsi a una strutturale crisi finanziaria e all'impossibilità di far fronte alla domanda di abitazioni per la scarsità di risorse disponibili, quindi per ragioni strettamente economiche, sia che la mancata attuazione di un diritto fondamentale come quello oggetto di studio trovi fondamento in altri ordini di ragioni e ostacoli giuridici, prima ancora che culturali, sociali o politici.



**PARTE I**  
**SUI FONDAMENTI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO**  
**ALL'ABITAZIONE**

# CAPITOLO I

## L'ABITAZIONE COME BENE FONDAMENTALE

SOMMARIO: 1. Premesse e definizioni - 2. Il diritto all'abitazione sul piano internazionale – 3. Il diritto all'abitazione in alcune costituzioni straniere

### 1. Premesse e definizioni

Accostarsi allo studio sulle tecniche e i modi attraverso i quali le pubbliche istituzioni tentano di rispondere al disagio abitativo di individui e nuclei familiari economicamente svantaggiati, tanto in termini di politiche emergenziali quanto in riferimento a interventi strutturali, rivela anzitutto un ostacolo di tipo definitorio-lessicale che si rende necessario superare come questione preliminare.

Ci si riferisce, più precisamente, al problema di individuare il termine più idoneo a designare quel diritto ad accedere, anche attraverso l'intervento regolatore e distributore dello Stato, a un alloggio, il più stabile possibile, ove risiedere e svolgere le proprie azioni di vita quotidiana, nel rispetto delle condizioni di salubrità, riservatezza e libertà che si ricollegano in modo più o meno diretto alla dignità della persona umana.

Il bisogno di abitazione è infatti ascrivibile all'essere umano, da bambino così come da adulto, dall'uomo dell'antichità all'individuo moderno che conduce in locazione o acquista un immobile per soddisfare bisogni non solo di tipo biogenico (sussistenza, efficienza, confortevolezza ecc.), ma anche necessità sociogeniche<sup>2</sup>, intendendosi per tali quelle caratterizzate dal loro svilupparsi con i rapporti sociali e dalla loro tendenza a consolidarsi come altrettanto urgenti rispetto ai primi. In questa categoria rientrano esigenze umane quali, a titolo esemplificativo, il desiderio di approvazione sociale, di *privacy*, di benessere e certezza del futuro<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> In tal senso A. SAYAC, *Essai sur le besoin créateur de droit*, Parigi, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, pp. 279 ss.

<sup>3</sup> Così G. TATARANO, *Accesso al bene "casa" e tutela privatistica*, in N. LIPARI, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 407.

Occorre tuttavia precisare sin da subito il significato giuridicamente rilevante di taluni vocaboli, come “casa”, “abitazione”, “alloggio”, “dimora”, “residenza”, “domicilio”, che vengono spesso utilizzati impropriamente come sinonimi, pur presentando una portata molto differente tra di loro.

Tale precisazione sarà funzionale alla delimitazione dell’ambito di interesse di questo lavoro, teso come è a ricercare i fondamenti costituzionali nonché valutare l’effettiva attuazione sul piano normativo, di un diritto sociale che risulta per sua natura «di grandi incertezze»<sup>4</sup>.

Sul piano strettamente linguistico, si può notare come questi termini tendano in linea di massima a coincidere e a essere utilizzabili come sinonimi, seppure con alcune lievi sfumature.

Così, mentre “abitazione” è un «edificio, appartamento, ambiente in cui vive o risiede una persona o una famiglia»<sup>5</sup>, similmente, un “alloggio” è un «luogo nel quale si alloggia, si ha ricovero, ospitalità», differenziandosi rispetto al primo soltanto per l’idea di provvisorietà che lo contraddistingue. Allo stesso modo, “appartamento” è «l’insieme di stanze che costituiscono un’abitazione indipendente e separata dal resto di una casa».

Una “casa”, invece, nel suo significato più generale, è una «costruzione adibita ad abitazione per una o più famiglie». Analogamente al concetto di “casa”, quello di “dimora” racchiude il significato di «luogo in cui si abita». Il “domicilio” e la “residenza”, invece, sono termini che assumono valore in sede civile penale e amministrativa<sup>6</sup> come sede giuridica della persona; essi si

---

<sup>4</sup> F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli 1995, p. 58.

<sup>5</sup> Questa e tutte le definizioni di seguito riportate sono tratte da N. ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 2002.

<sup>6</sup> Nel diritto amministrativo i concetti di domicilio, residenza e dimora sono generalmente mutuati dal diritto privato, che ne detta la disciplina all’art. 43 c.c.: «il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Altre norme rilevanti in materia di residenza sono contenute negli artt. 44 e 45 c.c., oltre che nella Legge 8 giugno 1942, n. 190 e 24 dicembre 1954, n. 1228 (*c.d. Legge anagrafica*) e relativo Regolamento di attuazione adottato con D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (*c.d. Regolamento anagrafico*). La residenza, a differenza del domicilio, non ha natura elettiva e corrisponde a una mera situazione fattuale, i cui presupposti sono un elemento oggettivo, consistente nella stabile permanenza del soggetto in un determinato luogo, e uno

configurano rispettivamente come il «luogo in cui una persona ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi», e quello in cui «una persona vive abitualmente, indicato nei registri dell'anagrafe comunale».

L'esame del dato linguistico rivela come il rapporto tra le due macro categorie terminologiche costituite dai concetti di "casa" e di "abitazione" sia di tipo inclusivo. Non è un caso che l'abitazione sia stata definita, in modo efficacemente riassuntivo, come «un'espressione ellittica, per indicare un complesso di bisogni che il bene casa è destinato a soddisfare»<sup>7</sup>.

Passando al confronto con il piano giuridico e più strettamente costituzionale, si nota anzitutto come in dottrina e in giurisprudenza si parli, con riferimento al diritto costituzionalmente garantito nell'ordinamento nazionale, talvolta di "diritto all'abitazione"<sup>8</sup>, talaltra di "diritto alla casa"<sup>9</sup>.

I primi studi della dottrina che dichiarano espressamente l'esistenza del diritto in oggetto parlano indifferentemente di casa e di abitazione. Temistocle

---

soggettivo, costituito dalla volontà di rimanervi in modo duraturo. L'ufficiale preposto ai servizi anagrafici deve pertanto accertare che il richiedente abbia fissato in un dato posto la sua dimora con l'intenzione di rimanervi in modo stabile e non temporaneo, a nulla rilevando che la presenza in tale luogo si sia già protratta per un periodo di tempo minimo. Si veda in tal senso Cass. civ., sez. I, 6 luglio 1983, n. 4525. Per un approfondimento sulla disciplina amministrativa della residenza, si rinvia a S. MERZ, *Manuale pratico dei rapporti cittadino-Ente locale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 225-238.

<sup>7</sup> G. TATARANO, *op. cit.*, p. 407.

<sup>8</sup> Si noti che il "diritto all'abitazione" non deve essere confuso con il "diritto sull'abitazione". Con la prima espressione si intende, infatti, la rivendicazione di uno spazio in cui possa estrinsecarsi in modo adeguato la personalità umana, che si traduce nell'uso durevole di un bene dotato di qualità idonee a garantire in una determinata società lo sviluppo psico-fisico del soggetto. Il nucleo di questa formula si articola in alcune parti essenziali, quali l'interesse a un equo accesso al bene (a titolo di proprietà o a diverso titolo), l'interesse a un godimento adeguato ai bisogni umani, l'interesse a che tale godimento sia fruibile in modo stabile. Il "diritto sull'abitazione" comprende invece l'insieme di situazioni giuridiche esercitabili sul bene, quali la proprietà o altri diritti reali o obbligatori. Le due formule si trovano in rapporto tra di loro in quanto, nonostante la consapevolezza che il perseguimento dell'obiettivo di un accesso universale alla proprietà privata debba escludersi, questa rimane il modello essenziale su cui si suole costruire, almeno a livello teorico, il diritto fondamentale all'abitazione, stante il *favor* costituzionale per la destinazione del risparmio popolare alla proprietà della casa. Così U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 4-12.

<sup>9</sup> L'influenza della tutela derivante dall'ordinamento europeo e dal diritto internazionale fa emergere, inoltre, espressioni di più recente elaborazione, quali il riferimento a un "diritto all'*habitat*"; con più particolare riguardo alle politiche abitative e all'edilizia residenziale pubblica, invece, risulta ormai invalso l'utilizzo di definizioni come "*social housing*".

Martines intitola uno dei primi autorevoli lavori in materia, destinato a costituire la base di ogni successiva riflessione, proprio *Il diritto alla casa*. L'Autore ricollega i propri studi alla questione, allora impellente a livello politico e di opinione pubblica, della necessità di fornire un alloggio agli operai della Fiat che da lì a poco sarebbero stati assunti dall'azienda torinese, definendo tale esigenza sociale come il “problema della casa”<sup>10</sup>. Non mancano tuttavia anche i riferimenti al concetto di “abitazione”, che viene definito come «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 collegati a quel “pieno sviluppo della persona umana” che la Costituzione pone a base (insieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale»<sup>11</sup>.

Vi sono poi altri studi contemporanei altrettanto autorevoli che, diversamente, intitolano le proprie ricerche al “diritto all'abitazione”<sup>12</sup>.

Osservando la giurisprudenza costituzionale si può osservare che, secondo la Corte, «il diritto all'abitazione rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»<sup>13</sup>. Si perviene pertanto alla definizione di un vero e proprio diritto sociale all'abitazione, ricavandolo dal *favor* espresso dall'art. 47 Cost per la proprietà della prima casa. Secondo l'interpretazione della Corte, favorendo l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, la Repubblica individuerrebbe una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà.

In effetti, l'unico riferimento esplicito al bene in oggetto nel nostro testo costituzionale si trova nell'art. 47, che non parla di casa, ma di abitazione. Sembra pertanto doversi escludere che il concetto di “casa” possa assumere

---

<sup>10</sup> In tal senso T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. LIPARI, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 391-405, ora in T. MARTINES, *Opere*, Tomo IV: Libertà e altri temi, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>12</sup> Così U. BRECCIA, *op. cit.*, pp. 4-12.

<sup>13</sup> Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 217.

una autonoma rilevanza giuridico costituzionale. Anche l'osservazione delle Carte a livello sovranazionale che proclamano il diritto all'abitazione confermano una simile conclusione.

L'osservazione effettuata sulle fonti e su alcuni dei principali contributi della dottrina e giurisprudenza in materia sembra non smentire il dato letterale e confermare che, laddove si intenda correttamente riferirsi al diritto sociale costituzionalmente garantito, si debba utilizzare l'espressione "diritto all'abitazione", in quanto la stessa risulta la più idonea a esprimere quell'insieme di situazioni giuridiche riconosciute al singolo e riconducibili al fondamentale bisogno di abitare, quali il diritto alla riservatezza, al riposo, alla salubrità dell'ambiente, alla formazione della famiglia e così via.

Del "diritto alla casa" resta il valore simbolico, e non giuridico, riferito per lo più al luogo fisico nel quale si esercita abitualmente il diritto all'abitazione<sup>14</sup>. La scelta del titolo di questo lavoro risiede, in effetti, nella maggiore evocatività del termine "casa", in quanto esso richiama elementi ulteriori rispetto al concetto di "abitazione"; ci si riferisce, in particolare, al valore collegato al sentirsi "a casa propria", in un posto dove non solo si abita, ma si vive bene, tra le proprie cose e i propri affetti. Si ritiene, pertanto, che l'obiettivo di una "casa per tutti" sia un'aspirazione ancora più elevata rispetto a quella di un'"abitazione per tutti", proprio in virtù di queste considerazioni.

È però doveroso precisare che risulta giuridicamente più corretto utilizzare il termine "abitazione" per riferirsi al diritto costituzionalmente garantito.

In altre parole, e in conclusione, si ci si può correttamente riferire, come effettivamente accade, alle politiche per la casa, o più specificamente ai cosiddetti "piani casa"<sup>15</sup>, salvo poi definire "diritto all'abitazione" quel

---

<sup>14</sup> Si può pertanto parlare della necessità, per un governo, di reperire case da adibire ad abitazione per i rifugiati o i soggetti economicamente svantaggiati, o le popolazioni colpite da calamità naturali. Così T. MARTINES, *op. cit.*, pp. 391-405, il quale si interrogava sul "problema della casa" riferendosi alla necessità urgente di costruire alloggi nell'ambito dei programmi di edilizia residenziale pubblica.

<sup>15</sup> Parlando di "politiche per la casa" si fa generalmente riferimento alle iniziative dei governi volte ad attuare il diritto all'abitazione, nelle quali tradizionalmente si ricomprendono anzitutto quei provvedimenti orientati a favorire l'accesso alla casa

complesso sistema di garanzie costituzionali che si riconnettono direttamente al concetto di dignità umana e che saranno oggetto del prosieguo della trattazione.

## 2. Il diritto all'abitazione sul piano internazionale

L'affermazione di un diritto a un'abitazione adeguata emerge in numerosi documenti internazionali, nell'ambito dei quali viene generalmente riconosciuto come l'accesso a un simile bene sia indispensabile per il godimento di ulteriori diritti fondamentali, come la salute, lo sviluppo infantile, la vita familiare, l'istruzione, la sicurezza e la riservatezza<sup>16</sup>.

---

mediante forme alternative alla proprietà, quali la locazione di immobili a prezzi calmierati o assegnazione di alloggi pubblici, ispirate all'idea di fondo della funzionalizzazione del diritto privato di proprietà. In secondo luogo rientrano nel novero di tali politiche sociali le misure di agevolazione all'acquisto dell'abitazione per le categorie di soggetti meno abbienti ed esposti al rischio di carenza abitativa. Con l'espressione "piani casa" si fa invece riferimento più specifico ai recenti provvedimenti che risultano permeati da una nuova tendenza, in sostanziale discontinuità rispetto al passato, quando gli interventi pubblici a garanzia del diritto all'abitazione si presentavano come settoriali e monofunzionali. L'idea comune ai c.d. "piani casa" è quella di rilanciare l'attività edilizia per favorire la ripresa economica, perseguendo al contempo la soluzione della grave crisi abitativa sofferta da larghe fasce di popolazione. Emerge quindi una doppia funzione nei vari provvedimenti sinora adottati: da un lato, recuperare immobili fatiscenti e zone degradate e inutilizzabili nonché rilanciare contestualmente il settore edile in un momento di grave crisi economica; dall'altro, realizzare il fondamentale diritto sociale alla casa a favore di categorie svantaggiate.

<sup>16</sup> Tra i testi adottati nell'ambito delle Nazioni Unite sui diritti umani merita un cenno la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* conclusa nel 1965, che include, nel suo art. 5, l'obbligo per gli Stati parti di garantire il diritto di ognuno, senza alcuna distinzione di razza, colore, origine nazionale o etnica, all'eguaglianza di fronte alla legge e, segnatamente per quanto riguarda il godimento dei diritti economici, sociali e culturali, anche il diritto all'alloggio. La *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, adottata nel 1979, punta invece l'attenzione sulle necessità abitative delle donne che vivono nelle zone rurali. L'art. 14, secondo comma, lettera h), obbliga gli Stati parti a prendere ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna, la loro partecipazione allo sviluppo rurale e ai suoi benefici, in particolare garantendo loro: «di godere di condizioni di vita adeguate, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, i servizi igienici, la fornitura di acqua ed elettricità, i trasporti e le comunicazioni». Alle speciali necessità dei bambini si riferisce invece la *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, adottata nel 1989, il cui art. 27 provvede al diritto dei bambini a un adeguato livello di vita, prevedendo che «gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi per aiutare i genitori e le altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio». A livello di Unione Europea,

Tra i più rilevanti riconoscimenti emerge anzitutto l'art. 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* del 1948, in base al quale «ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'*abitazione*, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari».

Di particolare interesse risulta anche l'art. 11 del *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Pidesc)* del 1966 che recita: «gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, e un *alloggio* adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso».

Da entrambi questi documenti emerge in modo evidente il riconoscimento nell'*abitazione* di una componente necessaria del diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio della persona e della sua famiglia, nonché del diritto a un livello di vita adeguato e al miglioramento continuo delle proprie condizioni<sup>17</sup>.

Vale la pena evidenziare che per la piena attuazione dei diritti ivi riconosciuti, gli Stati aderenti al Pidesc si sono impegnati a operare con il massimo delle risorse disponibili (art. 2). In forza di questo impegno, gli Stati hanno pertanto il compito di impiegare le risorse nazionali e quelle derivanti dalla comunità internazionale al fine di assicurare al diritto all'*abitazione*

---

invece, merita un cenno l'art. 34, comma 3, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* del 2000, il quale dispone che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'*assistenza abitativa* volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

<sup>17</sup> All'interno del Pidesc è poi prevista una procedura di controllo volta a verificare l'effettività della realizzazione degli impegni assunti dagli Stati. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali verifica infatti la realizzazione dei diritti proclamati nel Patto mediante l'esame di rapporti periodici, valutando gli sforzi dei Governi per assicurare la disponibilità di abitazioni adeguate ed effettua raccomandazioni in merito alle iniziative da realizzare per il futuro.



strumenti efficaci di tutela<sup>18</sup>. Per assolvere a tale compito lo Stato dovrà dimostrare di avere già messo a punto o di voler predisporre senza ritardo un piano che razionalizzi al meglio risorse anche di per sé insufficienti, dovendo dare prova, in questo caso, di volerle comunque impiegare ai fini di risultati minimi<sup>19</sup>.

Altra fonte di diritto internazionale del diritto all'abitazione è la *Carta sociale europea*, nella sua versione riveduta del 1996<sup>20</sup>. L'art. 31 del Documento dichiara che «tutte le persone hanno diritto all'abitazione». Si tratta della norma pattizia più dettagliata in ordine al diritto all'abitazione e si ritiene che siano proprio la sua completezza e attualità a favorire la frequenza dei casi in cui il *Comitato europeo dei diritti sociali* viene chiamato a verificarne l'osservanza da parte degli Stati contraenti, con l'irrogazione delle conseguenti sanzioni<sup>21</sup>.

Merita infine particolare menzione la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (CEDU) firmata a Roma nel 1950, la quale non prevede espressamente un

---

<sup>18</sup> Nonostante l'impegno degli Stati sia progressivo, e attraverso i mezzi appropriati, esso si traduce in un'obbligazione immediata per i contraenti: viene infatti specificato che il concetto della realizzazione progressiva non può essere invocato per procrastinare a tempo indefinito la protezione del diritto all'abitazione. Non sono pertanto ammissibili lunghi periodi di inattività, né misure regressive delle conquiste già ottenute, ma solo passi in avanti indicativi dell'attuazione di un piano mirato e razionale di sfruttamento delle risorse disponibili. Per un approfondimento si veda il Documento delle Nazioni Unite *Human Rights, The right to adequate housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1*, su [www.ohchr.org/Documents/Publications](http://www.ohchr.org/Documents/Publications), in particolare p. 7, ove si legge «*The right to adequate housing is not only a programmatic goal to be attained in the long term. Another misunderstanding is that the right to adequate housing does not impose immediate obligations on the State. On the contrary, States must make every possible effort, within their available resources, to realize the right to adequate housing and to take steps in that direction without delay. Notwithstanding resource constraints, some obligations have immediate effect, such as the undertaking to guarantee the right to adequate housing in an equal and non-discriminatory manner, to develop specific legislation and plans of action, to prevent forced evictions or to guarantee a certain degree of security of tenure to all.*».

<sup>19</sup> In tal senso P. CHIARELLA, *Il diritto alla casa: un bene per altri beni*, «Rivista di scienze della comunicazione», n. 2, 2010, p. 137.

<sup>20</sup> La versione originaria della *Carta sociale europea* firmata a Torino il 18 ottobre 1991 non annovera la promozione del diritto all'abitazione.

<sup>21</sup> In tal senso F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 19. Per una cronaca sul rilievo assunto dal diritto all'abitazione nella prassi del *Comitato europeo dei diritti sociali* si rinvia a J. F. AKANDJI-KOMBÉ, *Actualité de la Charte sociale européenne*, RTDH 2008, pp. 507 ss., 534 ss.

diritto a un'abitazione adeguata<sup>22</sup>. Vi sono tuttavia alcune disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli addizionali che possono offrire protezione al diritto all'abitazione e che hanno contribuito alla ricostruzione, da parte dei giudici di Strasburgo, di veri e propri obblighi in capo agli Stati contraenti, sulla base della considerazione dell'abitazione adeguata come condizione fondamentale per un'esistenza dignitosa.

In tal senso assumono rilievo, in particolare, l'art. 8 CEDU (*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*)<sup>23</sup> e l'art. 1 del Protocollo addizionale (*Protezione della proprietà*)<sup>24</sup>. Entrambe le disposizioni sono concepite in riferimento a profili di tutela tipicamente civilistica. Esse tutelano l'abitazione, rispettivamente, dalle interferenze e intrusioni indebite (atti coercitivi, perquisizioni e sequestri), e in riferimento al valore economico del bene oggetto del diritto reale di proprietà.

Sulla base di queste disposizioni, la giurisprudenza della *Corte europea dei diritti dell'uomo* ha individuato veri e propri obblighi di non interferenza in capo agli Stati contraenti, come il rispetto dell'abitazione, che essa sia in proprietà, in locazione, oppure occupata senza titolo<sup>25</sup>. Vengono però in gioco, nella

---

<sup>22</sup> I diritti per i quali la CEDU è stata concepita, infatti, rientrano nella categoria tradizionale dei diritti civili e politici. La stipulazione della CEDU, inoltre, precede temporalmente gli anni in cui si è avuta una elaborazione del diritto in oggetto a livello internazionale. In tal senso, F. BESTAGNO, *op. cit.*, p. 20.

<sup>23</sup> L'art. 8 CEDU così dispone: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

<sup>24</sup> L'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi nel 1952 dispone che: «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

<sup>25</sup> Numerosi sono i casi sottoposti all'attenzione della Corte che ha dovuto valutare il rispetto della CEDU da parte degli Stati contraenti in occasione di situazioni particolarmente delicate. Si veda ad esempio CEDU, 24 aprile 1998, *Selçink and Asker c. Turchia*, ove la Corte ravvisa un trattamento inumano nell'incendio della casa di due anziani curdi da parte delle forze di sicurezza, al quale le vittime erano peraltro state costrette ad assistere. Si ha in questo caso l'accertamento, da parte della Corte, di gravi infrazioni al diritto di proprietà e al rispetto del domicilio perpetrate deliberatamente da

giurisprudenza della CEDU, anche obblighi di prestazione positiva in capo agli Stati, come il ripristino della disponibilità dell'abitazione in caso di privazione illegittima della stessa<sup>26</sup>.

I ricorsi alla Corte hanno in tal modo fornito l'occasione per qualificare la privazione dell'abitazione come un trattamento inumano e degradante, il che equivale a riconoscere il suo valore fondamentale come condizione di dignità dell'essere umano. Dalla lettura delle decisioni dei giudici di Strasburgo emerge, in ultima analisi, la consapevolezza delle implicazioni civili, economiche e sociali del bene abitazione. Si tratta di una giurisprudenza che integra e arricchisce la portata delle norme contenute nella CEDU invocate dai ricorrenti, attribuendo un peso alla relazione intercorrente tra le condizioni sociali dell'individuo e il godimento dei diritti, nella consapevolezza che l'adeguatezza del livello di vita, la salute, le relazioni personali e familiari, la sicurezza e la dignità umana sono aspetti strettamente collegati tra di loro e al godimento del diritto all'abitazione<sup>27</sup>.

---

organi statali. I giudici affermano come la distruzione dell'abitazione possa rappresentare una grave lesione della dignità umana in quanto costituisce «trattamento inumano e degradante».

<sup>26</sup> Si veda in tal senso CEDU, 12 luglio 2005, *Moldovan e A. c. Romania*, ove la Corte giunge ad ammettere che gli Stati parti hanno il dovere di ripristinare il pieno godimento dell'abitazione, contribuendo alla sua ricostruzione o permettendo alla parte lesa di rientrare in modo celere nel possesso della propria dimora, e ciò anche nel caso in cui gli atti lesivi siano posti in essere da parte di soggetti privati. Questa Decisione concerne fatti accaduti nel settembre 1993 quando tre uomini di etnia Rom vengono aggrediti nel villaggio di Hadareni da una folla compatta di abitanti del villaggio, non appartenenti alla comunità, della quale fanno parte anche il comandante della polizia locale e vari altri poliziotti: uno dei tre uomini viene bruciato vivo e gli altri due percossi a morte dalla folla. I ricorrenti affermano come la polizia abbia incitato la folla a distruggere beni appartenenti ad altri Rom. In totale nel villaggio vengono completamente distrutte tredici case di Rom. Cacciati dal loro villaggio e dalle loro case, i ricorrenti vengono costretti a vivere in condizioni estreme di promiscuità e freddo, all'interno di pollai, porcili o cantine senza finestre. In questo caso la violazione di norme della Carta europea dei diritti dell'uomo viene posta in connessione con il mancato indennizzo ai ricorrenti, sprovvisti dei mezzi economici per procurarsi un'abitazione alternativa, e la mancata consegna di un alloggio alternativo dotato di requisiti minimi di abitabilità nel rispetto della dignità umana.

<sup>27</sup> In tal senso G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 22-23.

### 3. Il diritto all'abitazione in alcune costituzioni straniere

Un rapido *excursus* delle carte costituzionali che prevedono e tutelano espressamente il diritto all'abitazione, con un particolare iniziale riferimento al contesto europeo, richiede di muovere, per motivi cronologici, dall'esperienza tedesca.

La Costituzione di Weimar del 1919<sup>28</sup>, oltre a costituire la prima esperienza di costituzionalizzazione dei diritti economici e sociali, ancora più specificamente si spinge per la prima volta a introdurre il concetto di “abitazione sana” e corrispondente ai bisogni delle famiglie tedesche, con una formulazione della proclamazione che lascia trasparire un netto *favor* per la tutela del diritto all'abitazione; e questo anche a costo della violazione di altri principi, di ispirazione più tipicamente liberale, come la proprietà privata. L'art. 155, infatti, stabilisce che la ripartizione delle terre sia controllata dalle autorità pubbliche competenti, onde assicurare che ogni tedesco disponga di un'abitazione idonea, prevedendo altresì a tal fine un'ampia possibilità di espropriazione dei terreni<sup>29</sup>. La scelta di una forte tutela del diritto all'abitazione a livello costituzionale, tuttavia, non viene confermata nella Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca approvata nel 1949<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Tutti i testi costituzionali antichi citati nel corso dell'opera sono consultabili, tradotti in italiano, in J. LUTHER, F. LONGO, A. MASTROPAOLO, F. PALLANTE (a cura di), *Archivio delle costituzioni storiche*, su [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it). Per quanto riguarda i testi costituzionali stranieri vigenti gli stessi sono reperibili in E. PALIDI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2001; E. ROZO ACUÑA, P. MAFFEI (a cura di), *Le costituzioni dell'America latina. I Paesi della Comunità andina*, Torino, Giappichelli, 2006; P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>29</sup> La Costituzione di Weimar, approvata l'11 agosto 1919, all'art. 155 prevede infatti che «la ripartizione e utilizzazione delle terre sono controllate con lo scopo di impedire gli abusi e di assicurare a ogni tedesco un'abitazione sana, e a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose, una casa e un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni. La legislazione sui beni di famiglia dovrà avere particolare considerazione per gli antichi combattenti. Le proprietà fondiarie possono essere espropriate quando ciò sia reso necessario per soddisfare il bisogno di abitazione, o per promuovere la colonizzazione interna, il dissodamento delle terre incolte, o lo sviluppo dell'agricoltura. I fedecommissi sono soppressi».

<sup>30</sup> La Costituzione tedesca, approvata il 23 maggio 1949, pur dedicando la sua prima parte ai diritti fondamentali, non proclama il diritto all'abitazione. È però da evidenziare come questo sia previsto espressamente nelle costituzioni di alcuni Land. Così, ad esempio, la previgente Costituzione dello Stato libero di Baviera del 2 dicembre 1946, al

Per quanto riguarda le costituzioni degli altri Stati europei bisogna attendere gli anni Cinquanta per vedere i primi riconoscimenti espressi del diritto all'abitazione. Alcune carte europee contemporanee, infatti, diversamente da quanto avviene nel testo costituzionale italiano, prevedono espressamente il diritto all'abitazione, spingendosi in alcuni casi a delineare un vero e proprio onere dello Stato di assicurarne l'attuazione<sup>31</sup>.

Così, ad esempio, in Spagna la Costituzione afferma che «tutti gli spagnoli hanno il diritto di disporre di un'abitazione dignitosa e appropriata» e che «i poteri pubblici si adopereranno per creare le condizioni necessarie e fisseranno le relative norme per rendere effettivo questo diritto»<sup>32</sup>; l'art. 53, comma 3, precisa tuttavia che «il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei principi riconosciuti nel Capitolo terzo ispireranno la legislazione positiva, la pratica giudiziaria e l'azione dei pubblici poteri. Potranno essere adottati di fronte alla giurisdizione ordinaria soltanto in conformità con il disposto delle leggi che li attuano»<sup>33</sup>. Similmente, il Belgio richiede che la legge garantisca «il

---

suo art. 106, prevede che «1) Tutti gli abitanti della Baviera hanno diritto a una *abitazione decorosa*. 2) L'incoraggiamento alla costruzione di abitazioni popolari a basso prezzo è un compito che spetta allo Stato e ai comuni. 3) L'abitazione domestica è per ogni abitante della Baviera un asilo inviolabile». La Costituzione del Land di Sassonia del 28 febbraio 1947, invece, prevede al suo art. 79 che «Scopo della politica dell'edilizia popolare e della lottizzazione è di assicurare a ogni famiglia un *focolare sano e consono ai suoi bisogni*». La Costituzione del Libero Stato di Sassonia del 27 maggio 1992, invece, all'art. 7, comma 1, stabilisce che «il Land riconosce il diritto di ogni persona a [...] un'adeguata abitazione [...] come finalità dello Stato».

<sup>31</sup> In tal senso G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, p. 126. Vi sono invece altri stati europei che, pur non avendo inserito espressamente il diritto all'abitazione nelle proprie costituzioni, come la Francia, il Regno Unito, e la Danimarca, hanno approvato leggi nazionali che lo prevedono come principio definendo, talvolta, le modalità concrete per la sua attuazione. Nel Regno Unito attraverso l'*Housing Act* del 1977, riformato nel 1996, si impone ai comuni di fornire un'abitazione alle persone bisognose. Anche in Danimarca tale compito incombe sui comuni. In Francia provvede il *Codice della costruzione e dell'abitazione*. In Germania ai comuni viene invece affidato il compito di fornire un alloggio ai senza-tetto quale competenza in materia di polizia, considerando questi soggetti come un problema di ordine pubblico. Per un approfondimento su questi aspetti di legislazione ordinaria si rinvia a *Ibidem*, pp. 127 ss.

<sup>32</sup> Così dispone l'art. 47, comma 1, della Costituzione spagnola, approvata il 27 dicembre 1978.

<sup>33</sup> In tal senso M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in «Diritto Pubblico», n. 1, 2014, p. 172, nota n. 10. *Contra*, nel senso che la lettera dell'art. 53, comma 3, della Costituzione spagnola

diritto a una casa decente»<sup>34</sup>, mentre la Costituzione finlandese afferma che «le autorità pubbliche promuovono il diritto di ognuno alla casa, nonché la possibilità di provvedere da sé alla propria abitazione»<sup>35</sup>. In Portogallo, invece, il testo costituzionale stabilisce che «ognuno ha diritto, per sé e per la propria famiglia, a una casa di dimensioni adeguate che risponda a norme di igiene e conforto»<sup>36</sup>. Nella Costituzione della Grecia si prevede che «l'acquisto di un alloggio da parte di coloro che ne sono privi, che sono alloggiati in modo precario, forma l'oggetto di una cura particolare da parte dello Stato»<sup>37</sup>. Anche la Costituzione della Svezia richiede al potere pubblico di «tutelare il diritto [...] alla casa»<sup>38</sup>.

Allargando l'osservazione al contesto *extra* europeo si rende interessante notare la costituzionalizzazione del diritto all'abitazione in alcuni Paesi dell'America latina ove emerge, in generale, una grande attenzione nei confronti del bene "abitazione", nonché verso la necessità di assicurarne un accesso universale; a questo impegno consegue una responsabilizzazione delle

---

impedirebbe il riconoscimento quali diritti soggettivi immediatamente giustiziabili solo dei "principios" contenuti nel Capitolo III, Titolo primo, e non anche dei "derechos" riconosciuti nel medesimo Capitolo, tra i quali figura il diritto all'abitazione, si veda F. LÓPEZ RAMÓN, *Sobre el derecho subjetivo a la vivienda*, in *Ibidem* (a cura di), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid-Barcellona-Buenos Aires, 2010, pp. 12 ss.

<sup>34</sup> Art. 23, comma 3, n. 3 della Costituzione del Belgio del 7 febbraio 1831, così come revisionato e coordinato nel 1994.

<sup>35</sup> Art. 19, quarto comma, della Costituzione della Finlandia entrata in vigore il 1 marzo 2000.

<sup>36</sup> La Costituzione del Portogallo del 2 aprile 1976, anche nella versione aggiornata nel 2004, prevede il diritto all'abitazione in modo molto dettagliato, in quanto oltre a prevedere che «tutti hanno il diritto per sé e per la propria famiglia a un'abitazione di dimensioni adeguate, in condizioni di igiene e conforto, e che preservi l'intimità personale e la riservatezza familiare», stabilisce i compiti dello Stato per assicurare questo diritto. Le autorità, infatti, a tale scopo devono «a) programmare ed eseguire una politica edilizia inserita in piani di ordinamento generale del territorio e sostenuta da piani di urbanizzazione che garantiscano l'esistenza di una rete adeguata di trasporti e di servizi sociali; b) promuovere, in collaborazione con le autonomie locali, la costruzione di abitazioni economiche e sociali; c) stimolare l'edilizia privata, con subordinazione all'interesse generale, e l'accesso a un'abitazione propria o affittata; d) incentivare e sostenere le iniziative delle comunità locali e della popolazione, tendenti a risolvere i rispettivi problemi edilizi, e promuovere la creazione di cooperative edilizie e la costruzione in proprio». Lo Stato inoltre, deve adottare «una politica tendente a stabilire un sistema di affitti compatibile con il reddito familiare e di accesso all'abitazione propria».

<sup>37</sup> Art. 21, n. 4, della Costituzione della Repubblica greca del 9 giugno 1975.

<sup>38</sup> Art. 2, secondo comma della Costituzione della Svezia del 1974.

autorità pubbliche competenti in tal senso, almeno a livello teorico e di proclamazione.

La Costituzione del Brasile, ad esempio, appare significativa in quanto mostra di tenere in modo particolare alla tutela del diritto all'abitazione per il valore che il testo attribuisce al bene "casa". Oltre all'art. 6, che la include espressamente tra i diritti sociali<sup>39</sup>, infatti, vi sono anche altre norme evocative dell'importanza del valore dell'abitazione: ad esempio, dal punto di vista dell'inviolabilità del domicilio si stabilisce che «la casa è il rifugio inviolabile dell'individuo»<sup>40</sup>; tutelando la piccola proprietà rurale, invece, si dispone che questa, qualora lavorata dalla famiglia, «non sarà soggetta a pignoramento per il pagamento di debiti derivanti dalla sua attività produttiva»<sup>41</sup> e, inoltre, «la legge disporrà in merito ai mezzi per finanziare il suo sviluppo»<sup>42</sup>.

Nella Costituzione argentina si prevede, più semplicemente, un compito per la legge consistente nello stabilire, tra gli altri diritti espressamente menzionati, «il diritto di accesso a una abitazione dignitosa»<sup>43</sup>.

Tra le altre costituzioni sudamericane che menzionano espressamente il diritto in esame si evidenzia poi la Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela in base alla quale «tutti hanno diritto a un'abitazione adeguata, comoda, igienica con servizi essenziali che favoriscano le relazioni tra le famiglie e il vicinato. Il soddisfacimento di questo diritto è un obbligo compartido tra i cittadini e lo Stato». Inoltre «lo Stato dà priorità alle famiglie e garantisce i mezzi affinché queste, ma soprattutto quelle con scarse risorse,

---

<sup>39</sup> Si veda l'art. 6 della Costituzione della Repubblica Federale del Brasile modificata da ultimo con Emendamento del 19 dicembre 2003 che recita: «si intendono come diritti sociali: l'istruzione, la salute, il lavoro, la casa, il tempo libero, la sicurezza, la previdenza sociale, la tutela della maternità e dell'infanzia, l'assistenza agli abbandonati, secondo quanto previsto nella presente Costituzione».

<sup>40</sup> Art. 5, par. XI della Costituzione del Brasile.

<sup>41</sup> Una simile previsione di "inviolabilità" della piccola proprietà, rispetto alle azioni esecutive dei creditori, non è presente nel nostro ordinamento in quanto la "prima casa" non è ricompresa dall'art. 514 c.p.c. nell'elenco dei beni impignorabili. Salvo, si intende, la recente normativa che nell'ambito della riscossione di imposte, impedisce a Equitalia di intraprendere l'espropriazione immobiliare quando avrebbe a oggetto l'unico immobile di proprietà del debitore, adibito a uso abitativo. Si veda il Decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, nonché l'approfondimento svolto nel Capitolo V, Paragrafo 6.

<sup>42</sup> Art. 5, par. XXVI della Costituzione del Brasile.

<sup>43</sup> Art. 14 *bis* della Costituzione nazionale argentina del 22 agosto 1994.

possano accedere alla politica sociale e al finanziamento per la costruzione, acquisto o ampliamento dell'abitazione»<sup>44</sup>.

La Costituzione della Colombia prevede che «tutti i colombiani hanno diritto a un'abitazione dignitosa» e che «lo Stato garantisce le condizioni necessarie per rendere effettivo questo diritto»<sup>45</sup>.

L'Ecuador, da ultimo, ha recentemente riformato il suo testo costituzionale, inserendo la tutela dell'abitazione espressamente e stabilendo che «le persone hanno diritto a un *habitat* sicuro e salubre, e a un'abitazione adeguata e dignitosa, indipendentemente dalla propria situazione sociale ed economica»<sup>46</sup>.

La spiegazione del forte riconoscimento del diritto in esame nelle principali costituzioni sudamericane risiede probabilmente nel fatto che le stesse sono di più recente formazione, o revisione, rispetto alle carte europee e, per questo motivo, hanno subito una maggiore influenza da parte delle proclamazioni a livello internazionale.

Nei Paesi Sudamericani, inoltre, sono note le diffusissime realtà di vita delle popolazioni, ben lontane dal contenuto minimo del diritto all'abitazione, così come verrà delineato nel prosieguo di questo lavoro. Ci si riferisce a fenomeni come quello delle cosiddette "*favelas*", ossia agglomerati di abitazioni e baracche sorti spontaneamente dalla fine del XIX Secolo in tutto il Centro e Sudamerica, alimentate dalla necessità per le persone di trovare un tetto, anche di fortuna, e che danno luogo a vere e proprie città non ufficialmente riconosciute, ove prosperano violenza, narcotraffico e attività illegali, oltre che condizioni di vita insalubri e insicure, in mancanza dei più elementari servizi

---

<sup>44</sup> Art. 82, primo e secondo comma, Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela del 20 dicembre 1999.

<sup>45</sup> Art. 51 della Costituzione politica della Repubblica di Colombia del 1991, modificata da ultimo il 27 luglio 2005.

<sup>46</sup> Art. 30 della Costituzione Politica dell'Ecuador riformata nel 2008. Nella precedente versione ai fini della tutela del diritto in esame, invece, si stabiliva a livello costituzionale l'esigenza di una minuziosa pianificazione statale della destinazione delle aree, con ampi poteri espropriativi a fini sociali. Infatti prevedeva la vecchia Costituzione dell'Ecuador, al suo art. 32, che «per rendere effettivo il diritto all'abitazione [...] i comuni possono espropriare, garantire ed esercitare controlli sulle aree per lo sviluppo futuro, in conformità alla legge», e che «lo Stato favorisce i programmi di abitazione di interesse sociale».



alla persona<sup>47</sup>. Aver ben presente questo problema, da parte dei governanti dell'America latina, ha evidentemente contribuito alla recente costituzionalizzazione del diritto all'abitazione in questi Paesi.

Tra le costituzioni di più recente formazione che menzionano il diritto all'abitazione merita infine una segnalazione la Costituzione della Repubblica Sudafricana in base alla quale «tutti hanno diritto di disporre di un'abitazione adeguata. Lo Stato deve adottare ragionevoli misure legislative e altre misure, nel quadro delle risorse disponibili, per attuare progressivamente questo diritto. Nessuno può essere sfrattato, o avere la propria casa demolita senza una decisione della magistratura, assunta dopo aver preso in esame tutte le circostanze rilevanti. Nessuna legge può autorizzare sfratti arbitrari»<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> La *“favela”*, secondo l'Enciclopedia Treccani, è un «sobborgo, generalmente costituito da baracche o altre abitazioni precarie, tipico delle periferie di città del *Terzo Mondo* in rapida espansione demografica, soprattutto del Sudamerica, in particolare il Brasile, da dove proviene il termine». Hanno un significato analogo i termini *“villa miseria”* (Argentina), *“barriada”* (Perù), e il più comune *“bidonville”*, che definisce «un insieme di baracche e catapecchie per abitazione, costruite con materiale di recupero. Le *bidonville* caratterizzano spesso le periferie abusive, disordinate e precarie delle grandi città, in genere nei Paesi in via di sviluppo». Per un approfondimento sul tema delle *“favelas”* si veda M. CHERICI, *Favelas e grattacieli*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, 2005.

<sup>48</sup> Art. 26 della Costituzione della Repubblica Sudafricana dell'8 maggio 1996.

## CAPITOLO II

### L'ABITAZIONE COME DIRITTO SOCIALE

SOMMARIO: 1. Il diritto sociale all'abitazione – 2. La socialità del diritto all'abitazione nel dibattito dottrinale degli anni Settanta e Ottanta del Novecento - 3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'inviolabilità del diritto all'abitazione – 4. I diritti sociali rispetto ai quali la garanzia del diritto all'abitazione è funzionale – 4.1. L'inviolabilità del domicilio come proiezione spaziale della persona – 4.2. I diritti della famiglia e la possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa – 4.3. La casa come bene strumentale al diritto alla salute – 4.4. Risparmio popolare e acquisto della prima casa

#### 1. Il diritto sociale all'abitazione

La Costituzione italiana non prevede espressamente il diritto all'abitazione, diversamente da quanto accade nell'ambito di altri ordinamenti europei ed *extra* europei.

La ricerca sui fondamenti del diritto all'abitazione nell'ordinamento costituzionale interno, pertanto, non può che trarre origine dal concetto di dignità umana, il cui riferimento più diretto si riscontra nell'art. 2 Cost.<sup>49</sup>: questa norma riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, che trovano ulteriore esplicitazione nel principio di eguaglianza sostanziale, in particolare

---

<sup>49</sup> I riferimenti espliciti alla dignità si ritrovano nella Costituzione negli artt. 3 (riconoscimento della “pari dignità sociale”), 36 (affermazione per cui la retribuzione del lavoratore deve essere sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia “un'esistenza dignitosa”), 41 (limite della “dignità umana” all'iniziativa economica e privata). Vi sono però anche altre espressioni che richiamano implicitamente il concetto di dignità, quali l'art. 13, quarto comma, che punisce ogni violenza fisica o morale sulle persone sottoposte a restrizioni di libertà; l'art. 27, terzo comma, che vieta le pene contrarie al senso di umanità e non tendenti alla rieducazione del condannato; l'art. 32, ove prevede l'elargizione di cure gratuite agli indigenti, nonché laddove pone il limite del rispetto della persona umana ai trattamenti sanitari obbligatori.

nella rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana<sup>50</sup>.

Nelle costituzioni del secondo dopoguerra, tra cui quella italiana, inizia inoltre a emergere, insieme al valore del rispetto della dignità umana, la connessa idea di un diritto all'esistenza<sup>51</sup>. Si fanno strada, infatti, numerose norme di rango costituzionale<sup>52</sup> che, spesso nell'ambito della disciplina del lavoro ma investendo la condizione umana nel suo complesso, associano l'esistenza alla dignità, dando a essa una definizione che va oltre la sua qualificazione in termini meramente biologici o naturali. Nella dimensione costituzionale il diritto all'esistenza eccede, così, la "nuda vita" e si riempie di contenuti ulteriori rispetto al concetto di sopravvivenza in senso fisico<sup>53</sup>.

Le discussioni intorno al diritto all'esistenza nascono sul terreno della povertà e delle condizioni tragiche di sempre più individui che, soprattutto in tempi di crisi, vedono negata la propria dignità umana. Il diritto all'esistenza si colloca pertanto nell'ambito delle riflessioni sui modi per assicurare la tutela dei

---

<sup>50</sup> Per un approfondimento sulle ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali in materia di tutela della dignità umana nella Costituzione si rinvia a F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011.

pp. 109-168. Si veda inoltre di U. VICENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, Laterza, 2009 e di A. OCCHIPINTI, *Tutela della vita e dignità umana*, Torino, Utet, 2008.

<sup>51</sup> Così L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 394. Il tema dell'esistenza compare per la prima volta nella Costituzione di Weimar dove, all'art. 151 si legge: «l'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da tutelare la libertà economica dei singoli».

<sup>52</sup> Nella Costituzione italiana il riferimento più esplicito al diritto all'esistenza nel senso che qui si intende si ritrova all'art. 36, laddove si dice che «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* dell'ONU del 1948 si legge invece, all'art. 23, comma 3, che «ogni individuo che lavora ha diritto a una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana e integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale». Una formula analoga ricompare, in seguito, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, con particolare riferimento all'assistenza sociale e abitativa sancisce, all'art. 34, comma 3, che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

<sup>53</sup> Così S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 232-236.

diritti dei poveri, quali l'istruzione, la salute, il lavoro, la casa. Questi diritti sono definiti *basic rights*, ossia quelli il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri; in altre parole, si tratta di precondizioni per l'esercizio di ogni diritto fondamentale e per la conduzione di una vita veramente libera e dignitosa, al di là della semplice sopravvivenza naturale<sup>54</sup>.

A livello costituzionale, pertanto, quando si parla di diritto a un'esistenza libera e dignitosa si fa riferimento non alla sua dimensione riduttiva, quale diritto a non vivere di stenti o a non morire di fame o di freddo, ma a un diritto alla dignità, o meglio alla partecipazione alla vita economica, sociale e politica del paese, con il relativo dovere di contribuire al suo progresso materiale e spirituale; diritto alla soddisfazione dei propri bisogni materiali e spirituali, ma anche culturali, intellettuali e sociali<sup>55</sup>.

Pur nelle sue varie accezioni, il diritto all'abitazione ha pur sempre di mira l'assicurazione a tutti di una casa, di un tetto, quale condizione primaria di vita. Non un semplice riparo contro le intemperie e il freddo, ma un luogo ove plasmare ed esprimere la propria personalità, vivere dignitosamente formando una famiglia o partecipando, secondo le proprie aspirazioni, al progresso materiale e spirituale del Paese. O meglio, si può dire che il diritto all'abitazione è volto alla creazione delle condizioni affinché nessun individuo possa dirsi privato di un simile bene fondamentale.

Il tutto equivale a dire che la disponibilità di una casa è precondizione per un'esistenza libera e dignitosa che, tuttavia, spesso, sempre più spesso, non riesce a realizzarsi per tutti. Il libero mercato delle locazioni, nonché quello

---

<sup>54</sup> Così S. RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 232-236.

<sup>55</sup> Così C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 8, ove si coglie la sintesi del contenuto del diritto in esame: «il diritto all'esistenza è intessuto di libertà e dignità; è intessuto di cittadinanza, con il suo carico di diritti a partecipare alla vita economica, sociale, politica del Paese e di doveri a contribuire al suo progresso materiale e spirituale; è intessuto di pienezza di vita, teso com'è al "pieno sviluppo della persona umana", con i suoi bisogni materiali, ma anche sociali, culturali, intellettuali, spirituali». E una simile conclusione viene dimostrata "a contrario" dal crescente fenomeno dei "morti per crisi", «uccisi non tanto dagli stenti – perché manca il pane per sopravvivere –, ma dall'umiliazione – perché manca la dignità per vivere».

della compravendita di immobili, non è di per sé sufficiente ad assicurare a ogni individuo la possibilità di avere una casa da adibire a propria abitazione.

Anche se la Costituzione italiana non proclama espressamente il diritto all'abitazione, essa è intrisa di norme dalle quali è possibile ricavare lo spirito con cui si prefigge di tutelare coloro i quali non hanno la possibilità di aspirare, con le loro semplici forze, alla proprietà di una casa o alla sua disponibilità in locazione. Essa muove infatti dalla consapevolezza che le condizioni preliminari di un sistema democratico non possono ritenersi soddisfatte solo dalla tutela delle libertà individuali, ma occorre una garanzia minima sociale: la democrazia pluralistica che essa costruisce riconosce i diritti inviolabili del singolo (art. 2), la pari dignità sociale degli individui (art. 3, comma 1), nonché il valore del pieno sviluppo della personalità umana (art. 3, comma 2)<sup>56</sup>.

A tali valori si riconnettono strettamente tutti i diritti sociali<sup>57</sup>, accomunati dal fatto che la loro mancata tutela viene considerata una lesione

---

<sup>56</sup> In evoluzione rispetto alle logiche che permeavano le costituzioni liberali ottocentesche, si fa strada il progetto costituente per cui, una volta poste in essere tutte le condizioni materiali volte ad assicurare a chiunque l'espressione libera della propria personalità, le differenze che continuerebbero a sussistere dovrebbero essere soltanto quelle derivanti dalla diversità che connota le qualità intrinseche di ogni singola persona, che costituisce peraltro un valore protetto dalla Costituzione quale espressione del principio pluralistico, e al contempo fondamento dei doveri di solidarietà al cui adempimento ciascuno è tenuto in base alle proprie capacità. In tal senso V. SATTI, *Profili evolutivi dello stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Napoli, Jovene, 2012, p. 93, a cui si rinvia per un approfondimento sull'eguaglianza nel pensiero giuridico, politico e filosofico, nonché sui fondamenti dello stato sociale, spec. pp. 71-126.

<sup>57</sup> In materia di diritti sociali si vedano A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in «Enciclopedia Giuridica», vol. XI, Roma, Treccani, 1989, pp. 1-34; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005; E. CHELLI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, Giuffrè, 1995; B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale*, Padova, Cedam, 1984; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 1981, pp. 775-784; B. COVILI, *I diritti sociali nella concezione storico-giuridica di Piero Calamandrei: la speranza riformatrice e le inadempienze costituzionali*, in «Scienza e Politica», n. 14, 1996, pp. 91 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, Relazione di sintesi alla III sessione, in Atti del Convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 802-807 ss.; L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2013, pp. 61-130; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001; F. PERGOLESI, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, in «Quaderno Costituzionali», Milano, 1953, pp. 38 ss.; G. RAZZANO, *Lo "statuto costituzionale dei diritti sociali"*, in Atti del Convegno di Trapani dell'8-9

della dignità del soggetto, perché gli impedisce di esprimere appieno la sua personalità e partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese, andando così a ostacolare la piena affermazione del principio democratico<sup>58</sup>.

Per questi motivi il diritto all'abitazione è collocabile tra i diritti sociali, ossia quei diritti generatori di compiti affidati dalle costituzioni contemporanee ai poteri pubblici in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Tuttavia, rispetto alla categoria generale dei diritti a prestazione positiva, il diritto all'abitazione presenta alcune peculiarità.

Innanzitutto esso è stato definito come una «diritto sociale di grandi incertezze»<sup>59</sup> in relazione, in particolare, all'estensione del suo contenuto. La Corte costituzionale e la dottrina si sono a lungo interrogate sulla questione se il diritto all'abitazione dovesse essere inteso come una situazione soggettiva che

---

giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000.

<sup>58</sup> Così F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, cit., pp. 52 ss. Con la crisi economica degli anni Trenta, in seguito alla Prima Guerra Mondiale, emerge nel dibattito pubblico italiano, in particolare in seno all'Assemblea costituente, l'esigenza di un sempre maggiore intervento dello Stato per la rimozione delle disparità sociali in nome del principio di eguaglianza sostanziale al fine di rendere accessibile a tutti le cosiddette "libertà attraverso lo stato": i diritti sociali, quali il diritto alla previdenza e assistenza, il diritto al lavoro, all'istruzione, alla famiglia e così via. L'affermazione del principio democratico evoluto in senso sostanziale conduce infatti a ritenere necessario e giusto il riconoscimento a ciascun individuo del diritto a godere di un *minimum* di tutela che, qualora assente, lede la dignità della persona impedendole di esprimere la propria personalità ed è pertanto di ostacolo alla piena affermazione della partecipazione alla vita economica e sociale della collettività. Con il riconoscimento dei diritti sociali si consente pertanto all'individuo di affrancarsi dallo stato di bisogno, di godere a pieno delle libertà e dei diritti a egli riconosciuti e di formare la propria personalità divenendo un cittadino consapevole e partecipe della vita democratica. Così F. POLITI, *Attuazione e tutela dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana*, in «Rivista AIC», Sez. Materiali, 2005, p. 13. Sul concetto di "dignità umana" nella Costituzione italiana si vedano V. BALDINI, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in «Rivista AIC», n. 2, 2013; M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *La dignità dell'uomo quale valore costituzionale*, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006; M. DI CIOMMO, *Dignità umana e stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Firenze, Passigli, 2010; J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, Aracne, 2007, p. 185 ss.; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in «Politica del diritto», 1991, p. 343 ss.

<sup>59</sup> F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58.

impone ai pubblici poteri il dovere di garantire a tutti un alloggio, oppure come necessità di favorire le politiche di sostegno all'acquisto della prima casa in proprietà, o, ancora, come un diritto la cui piena attuazione è pur sempre subordinata alla disponibilità delle risorse finanziarie e liberamente disponibile dal legislatore ordinario secondo la propria discrezionalità. E su tali questioni si è sempre riflettuto in ottica di bilanciamento con altri diritti individuali e interessi pubblici.

In secondo luogo, il diritto all'abitazione rientra tra i diritti che possono essere considerati nuovi sulla base della loro assenza dal catalogo delle situazioni giuridiche soggettive codificate nel testo costituzionale, ma ormai riconosciute come meritevoli di tutela dalla giurisprudenza costituzionale e dall'unanime dottrina, anche in seguito a numerosi riconoscimenti a livello internazionale.

La Costituzione italiana, caratterizzata come è da una puntuale elencazione di situazioni giuridiche riconosciute al singolo<sup>60</sup>, determina alcune difficoltà nell'esatto inquadramento di quei diritti che non sono esplicitamente riconosciuti e codificati, ma che l'evoluzione sociale, economica e gli sviluppi successivi all'attività costituente richiedono costantemente di riconoscere come certamente degni di tutela. Da un lato, infatti, è vero che «nulla è [...] completamente nuovo, ma ogni evoluzione assume le forme della rielaborazione, dell'approfondimento, “delle potenzialità espressive del dettato

---

<sup>60</sup> Non tutte le costituzioni democratiche degli altri Paesi europei contengono una specifica enunciazione dei diritti sociali come avviene in quella italiana. La Costituzione tedesca del 1949, ad esempio, attribuisce alla Repubblica la connotazione di Stato sociale omettendo tuttavia di prevedere un puntuale catalogo di prestazioni sociali. Una simile impostazione costituzionale rende più agevole l'operazione di aggiornamento del catalogo delle prestazioni sociali necessitato dall'evoluzione dei tempi: è come se si trattasse di una clausola aperta da riempire di volta in volta attraverso l'interpretazione dei nuovi bisogni sociali. Così S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in «Atti del convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012», su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), pp. 1-2. Sulla qualificazione della Costituzione come sociale, ricavabile dall'art. 3, secondo comma, ma anche dall'art. 1, primo comma, si rinvia altresì a C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, pp. 61-65.

costituzionale”<sup>61</sup>, in particolar modo grazie alle clausole generali in cui si esprime il principio personalista, ovvero il riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo (art. 2 Cost.), la pari dignità sociale (art. 3, comma 1, Cost.), e il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.). Sono soprattutto queste norme costituzionali a rendere dinamica la struttura e la funzione di garanzia e di promozione della persona tipica dei diritti fondamentali, oltre a consentire l’emersione costante di nuovi bisogni meritevoli di tutela. È anche vero, però, che il diritto all’abitazione può essere considerato come un “nuovo diritto” in quanto, pur non esplicito nella struttura originaria del testo costituzionale, si pone come strumentale rispetto alla realizzazione di pretese costituzionalmente garantite o che emergono dal combinato disposto di diverse disposizioni, sempre restando tassativamente all’interno del binario tracciato dalla Costituzione<sup>62</sup>.

## **2. La socialità del diritto all’abitazione nel dibattito dottrinale degli anni Settanta e Ottanta del Novecento**

Sulla riconduzione del diritto all’abitazione alla categoria dei diritti sociali non vi è sempre stata uniformità di pensiero. Essa risulta piuttosto il frutto di un dibattito che ha avuto luogo negli anni Settanta e Ottanta del Novecento.

Una parte della dottrina, ancora maggioritaria in quegli anni, si limitava a desumere il diritto all’abitazione dall’art. 47 Cost., ove viene stabilito il dovere della Repubblica di favorire l’accesso del risparmio popolare all’acquisto della proprietà dell’abitazione, accostando tale programma a quello di rendere la proprietà accessibile a tutti, affidato alla legge dall’art. 42, secondo comma, Cost.

Dal *favor* costituzionale per l’acquisto della prima casa di abitazione veniva ricavato, in estrema sintesi, un mero interesse dell’individuo, corrispondente a un dovere dei pubblici poteri, di promuovere un’ampia

---

<sup>61</sup> A. D’ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003, p. XIV.

<sup>62</sup> Così S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 2.



offerta di abitazioni. Secondo questa impostazione, quello all'abitazione non si tradurrebbe in sostanza in un diritto soggettivo, ma in un semplice «programma di distribuzione di beni, che si realizza mediante un contemperamento di contrapposti interessi»<sup>63</sup>. Questo significa che, secondo il disegno costituzionale, dovrebbe essere privilegiato l'acquisto della casa da parte di chi non ce l'ha rispetto all'acquisto della seconda casa, o rispetto alla proprietà pubblica di edifici a uso abitativo, attraverso l'adozione di misure di tipo creditizio, fiscale, tariffario e vincolistico in riferimento alle locazioni.

In base alla lettura dell'art. 47, secondo comma, Cost., in altre parole, il legislatore potrebbe legittimamente ampliare l'area della proprietà pubblica degli edifici a uso abitativo, ma con un limite invalicabile, costituito dal divieto di sottrarre al regime della proprietà privata quella parte degli immobili che costituiscono la prima casa di abitazione degli individui privati, nonché dalla necessità di non precludere di fatto la possibilità di accedere alla proprietà privata dell'abitazione attraverso il ricorso dello strumento del risparmio<sup>64</sup>.

Un'altra parte della dottrina, a partire dall'osservazione sul fenomeno di espansione industriale e della carenza di possibilità alloggiative per gli operai fuori sede della Fiat, aveva invece iniziato a sostenere come l'abitazione fosse il centro di un sistema di garanzie costituzionali, al punto da costituire componente essenziale e presupposto logico di una serie di valori collegati al pieno sviluppo della persona umana. Inoltre nell'abitazione veniva individuato un mezzo indispensabile per consentire l'effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost<sup>65</sup>. Si era fatta strada l'idea, insomma, che

---

<sup>63</sup> G. CORSO, *op. cit.*, pp. 773-774. In tal senso si veda altresì A. BALDASSARRE, *op. cit.*, pp. 1-34, che sostiene come la pretesa giuridica avente a oggetto l'acquisto o la fruizione di un alloggio, non sia un vero e proprio diritto ma sia da identificare nell'interesse a che il legislatore predisponga un programma di massima «da attuare se, quando e nei limiti che riterrà opportuno».

<sup>64</sup> In tal senso D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 295.

<sup>65</sup> Così T. MARTINES, *op. cit.*, pp. 11 e ss., che fu il primo Autore a teorizzare l'esistenza di un diritto sociale all'abitazione, cogliendone il collegamento con valori della democrazia sostanziale e della solidarietà sociale, da un lato, e ricostruendo al contempo la rete di disposizioni costituzionali che esprimono, in qualche modo, il valore dell'esigenza

l'abitazione costituisse un bene di primaria importanza del quale il legislatore è tenuto ad assicurare il godimento<sup>66</sup> tutte le volte in cui, nell'ambito della tutela complessiva dei bisogni primari dell'individuo, si crei una disuguaglianza che renda impossibile o difficoltosa la realizzazione dei livelli minimi di una vita dignitosa per alcune categorie di soggetti più deboli in assenza di un intervento pubblico di garanzia<sup>67</sup>.

La strada per il superamento della riconduzione del diritto all'abitazione al solo art. 47 Cost., e la sua conseguente riduzione a mero interesse legittimo, era ormai stata intrapresa.

Si inizia a sostenere che la direttiva di cui all'art. 47, secondo comma, Cost., se da un lato può giovare a una lettura sistematica del testo costituzionale, dall'altro lato lascia aperto il problema di promuovere un diritto

---

primaria di un'abitazione e la sua tutela. Assumono così un particolare significato la tutela del risparmio popolare che la Costituzione indirizza all'acquisto della proprietà dell'abitazione, la tutela costituzionale del domicilio, della scuola, della salute e del lavoro e della famiglia.

<sup>66</sup> Nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente è significativa l'emersione dell'idea di un complesso di diritti fondamentali come elemento fondante del nuovo Stato democratico, prioritario concettualmente e temporalmente rispetto al dettato costituzionale inerente l'organizzazione dei pubblici poteri. È evidente la consapevolezza della volontà di arricchire la Costituzione, rispetto ai diritti ereditati dalla tradizione liberale, anche di disposizioni programmatiche volte a impegnare lo Stato a tutelare interessi socialmente meritevoli di tutela. Così P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., pp. 83-84. Queste scelte di fondo, sulle quali si raggiunse un'intesa in seno all'Assemblea costituente, sono ben sintetizzate nel celebre ordine del giorno presentato dall'On. Dossetti alla Prima Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque il 9 settembre 1946, consultabile su [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), dal seguente tenore: «La Prima Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo Statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca a un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e, quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che perciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente a ogni concessione da parte dello Stato».

<sup>67</sup> Per un approfondimento su questa posizione della dottrina degli anni Settanta e Ottanta si veda anche A. BALDASSARRE, *op. cit.*, pp. 1-34.

all'abitazione il cui diretto fondamento costituzionale e la cui soddisfazione vadano ricercati, ove possibile, in altre indicazioni desumibili dal sistema. Questa disposizione, infatti, lascia prive di copertura costituzionale tutte le ipotesi di grave disagio abitativo, quali i baraccati, i quartieri malsani, gli alloggi di fortuna privi delle condizioni minime di salubrità e sicurezza che, al contrario, sono le testimonianze più eloquenti di una realtà che «attenta quotidianamente a valori “primari” tutelati dalla Costituzione»<sup>68</sup>.

Inizia pertanto a consolidarsi la consapevolezza che la tutela dell'abitazione riassume in sé una serie di istanze fondamentali, già di per sé costituzionalmente rilevanti, e riferibili a chiunque si trovi in condizioni di grave disagio economico e sociale, quali ad esempio il diritto alla salute (art. 32 Cost.), la tutela delle famiglie e in particolare quelle numerose (art. 31, primo comma Cost.), il diritto a un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale (art. 28 Cost.), l'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.)<sup>69</sup>.

### **3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'inviolabilità del diritto all'abitazione**

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, si nota una certa ritrosia iniziale nel considerare quello all'abitazione come un diritto inviolabile della persona, appartenente alla categoria dei diritti sociali e scaturente direttamente dal principio solidaristico e di democrazia sostanziale, nonostante le prime aperture della dottrina<sup>70</sup>.

In particolare, di fronte all'invocazione dell'art. 2 Cost. quale parametro per valutare la legittimità costituzionale della c.d. *Legge sull'equo canone*<sup>71</sup> nella parte in cui disciplina il contratto di locazione come a tempo determinato, sulla considerazione per cui una stabilità della situazione abitativa costituisce il

---

<sup>68</sup> U. BRECCIA, *op. cit.*, p. 32.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 29 ss.

<sup>70</sup> A questo filone giurisprudenziale di iniziale ritrosia possono essere ricondotte Corte cost. 15 gennaio 1976, n. 4; 18 gennaio 1977, n. 29; 25 marzo 1980, n. 33; 22 aprile 1980, n. 58; 28 luglio 1983, n. 252.

<sup>71</sup> Legge 27 luglio 1978, n. 392, (*Disciplina delle locazioni di immobili urbani*).

presupposto per l'esercizio di diritti inviolabili, la Corte rigetta la questione. Il giudice costituzionale, in tale occasione, rileva in proposito che «indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge»<sup>72</sup>.

Tuttavia la Corte ritiene «una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo» quella che considera «l'abitazione come l'indispensabile presupposto dei diritti inviolabili» previsti dall'art. 2 Cost. Se, invero, i diritti inviolabili sono, per giurisprudenza costante, «quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della personalità umana», non è logicamente possibile ammettere «altre figure giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da “presupposti” e dovrebbero avere un'imprescindibile, maggiore tutela»<sup>73</sup>.

Uno dei primi segnali di un'evoluzione giurisprudenziale nel senso di un riconoscimento del diritto sociale all'abitazione si può intravedere in una sentenza concernente la legittimità di eccezionali misure di varia natura, tra cui finanziamenti straordinari, per il reperimento di abitazioni da assegnare ai conduttori economicamente non in grado di provvedervi autonomamente. La Corte giunge a dichiarare la non illegittimità di un intervento statale in materia di edilizia sovvenzionata, riservata alla competenza regionale, in nome dell'esigenza di fronteggiare efficacemente e compiutamente le gravi e preoccupanti conseguenze dei provvedimenti di rilascio delle abitazioni. Questa esigenza, infatti, si ricollega «alle fondamentali regole della civile convivenza, essendo indubbiamente doveroso da parte della collettività intera *impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione*»<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Si veda Corte cost. 20 marzo 1980 n. 33

<sup>73</sup> Corte cost. n. 252 del 1983.

<sup>74</sup> Corte cost. n. 49 del 1978. In particolare, il contesto era quello della grave situazione in cui si erano venuti a trovare i locatari di immobili a uso di abitazione, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, nei confronti dei quali era stato giudizialmente disposto il rilascio degli immobili stessi. Le Province autonome avevano impugnato alcuni provvedimenti governativi ritenuti lesivi delle proprie attribuzioni in materia di edilizia sovvenzionata, adottati sulla base della Legge 5 aprile 1985 n. 118, sollevando contestualmente conflitto di attribuzione.

Poco più tardi, in altra sentenza, la Corte ribadisce l'orientamento precedente, ma alle sue considerazioni aggiunge che «il diritto all'abitazione rientra [...] fra *i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità* cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione». Secondo la Corte, inoltre, «l'art. 47, secondo comma, Cost., nel disporre che la Repubblica “favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione”, individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione». E, inoltre, nell'attribuire il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che «la soddisfazione di un interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica»<sup>75</sup>.

I giudici costituzionali pervengono pertanto alla definizione di un vero e proprio diritto all'abitazione, ricavandolo dal *favor* espresso dall'art. 47 Cost. per la proprietà della prima casa. La lettura di questa norma, questa volta, risulta non più isolata, ma operata alla luce della “missione” sociale della Costituzione. Secondo l'interpretazione della Corte, favorendo l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, la Repubblica individuerrebbe una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà.

La legge impugnata<sup>76</sup>, stabilendo agevolazioni per l'acquisto della prima casa per i lavoratori meno abbienti, costituisce secondo la Corte una traduzione

---

<sup>75</sup> Corte cost. n. 217 del 1988.

<sup>76</sup> Con la Sentenza n. 217 del 1988 la Consulta risolve un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente a oggetto una legge statale che dispone finanziamenti di favore per l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori meno abbienti. Trattasi della Legge 18 dicembre 1986, n. 891 (*Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa*). Il procedimento di legittimità costituzionale è promosso, anche in questo caso, dalla Province autonome di Bolzano e Trento. In particolare, le ricorrenti prospettano un

dell'imperativo costituzionale contenuto nell'art. 47, secondo comma, Cost. per il quale la Repubblica, nel suo insieme, è tenuta a predisporre agevolazioni affinché il risparmio delle categorie svantaggiate acceda alla proprietà dell'abitazione. Un simile intervento statale, in materia già regolata a livello regionale, non è da ritenersi dunque illegittimo innanzitutto perché si pone a tutela di un diritto sociale fondamentale del cittadino specificamente garantito<sup>77</sup>. In secondo luogo, la legge impugnata non è illegittima perché, assicurando un livello di prestazioni tale da rappresentare la garanzia di un *minimum* nel godimento del diritto all'abitazione da parte dei lavoratori dipendenti di qualsiasi regione, nello stesso momento adempie all'inderogabile compito costituzionale di ridurre al minimo la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale, in base al dettato di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>78</sup>.

Secondo i giudici costituzionali, in breve, «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a *garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione*, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, *sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso*»<sup>79</sup>.

Nonostante che il fondamento costituzionale del diritto all'abitazione sia ancora ricavato dal mero *favor* costituzionale espresso dall'art. 47, secondo comma, per la proprietà della prima casa di abitazione, e quindi affrontato

---

dubbio di legittimità costituzionale della legge in quanto ritenuta lesiva delle competenze provinciali in materia di edilizia comunque sovvenzionata.

<sup>77</sup> E questo obiettivo persegue «attraverso un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato: impegno che non può certo esaurirsi nella mera attribuzione di una potestà legislativa alle regioni, addirittura preclusiva di un intervento legislativo statale, ancorché minimale». Corte cost. n. 217 del 1988.

<sup>78</sup> Inoltre, secondo la Corte, la stessa legge, non si pone in un rapporto di incompatibilità o di interferenza con gli indirizzi attuati dalle corrispondenti leggi provinciali, ma mira semplicemente a rafforzare, con una legislazione di sostegno, la risposta complessiva dei poteri pubblici a fronte di una acuta tensione tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello all'abitazione, e la situazione reale, che è invece caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto.

<sup>79</sup> Corte cost. n. 217 del 1988.

nell'ottica di un diritto o interesse dell'individuo a ottenere dallo Stato agevolazioni di varia natura per accedere alla proprietà del bene casa, si intravede una prima apertura della Corte alla definizione di un vero e proprio diritto sociale all'abitazione. La Corte afferma, in questa fondamentale pronuncia, l'obbligo dello Stato di dare una risposta a questo diritto, predisponendo ogni forma di garanzia utile a perseguire la possibilità per i soggetti più bisognosi di acquistare una casa in proprietà.

Lo sviluppo giurisprudenziale successivo, accanto alla ormai stabile definizione del diritto all'abitazione come diritto sociale, si spinge alla dichiarazione della sua inviolabilità, ricollegandolo all'art. 2 Cost. e iniziando a estendere la garanzia del diritto all'abitazione anche ai rapporti tra privati.

L'occasione è data dal giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della c.d. *Legge sull'equo canone*, nella parte in cui esclude il convivente *more uxorio* del conduttore defunto dal diritto a succedergli nel contratto di locazione. Secondo la Corte, il fatto che l'art. 6, primo comma, disponga che «in caso di morte del conduttore, gli succedono nel contratto il coniuge, gli eredi ed i parenti e affini con lui abitualmente conviventi», significherebbe una precisa scelta con cui il legislatore del 1978 avrebbe inteso tutelare la convivenza stabile di un aggregato familiare. La Corte ritiene evidente, in tale scelta, la volontà legislativa di farsi interprete di un dovere di solidarietà sociale, che ha per contenuto l'impedire che taluno resti privo di abitazione. Tale dovere, in questo caso, si specificherebbe in un regime di successione nel contratto di locazione, destinato a non privare del tetto, immediatamente dopo la morte del conduttore, il più esteso numero di figure soggettive, purché con egli abitualmente conviventi.

Sulla scia dell'evoluzione giurisprudenziale che conduce al riconoscimento dei diritti delle persone sposate anche ai conviventi in condizioni ragionevolmente parificabili, la Corte costituzionale riconosce che la norma di cui all'art. 6 della *Legge sull'equo canone*, nella parte in cui esclude il convivente *more uxorio* del conduttore defunto dal diritto a succedergli nel contratto di locazione, viola l'art. 2 Cost quanto al diritto fondamentale

all'abitazione. Questo risulta infatti leso dalla privazione di un tetto a colui che stabilmente viveva con il conduttore dell'alloggio<sup>80</sup>.

Questa evoluzione giurisprudenziale riveste particolare interesse anche in quanto può essere letta come un'estensione del riconoscimento del diritto all'abitazione anche ai rapporti tra privati<sup>81</sup>: la Corte, infatti, estende la sfera di

---

<sup>80</sup> L'evoluzione giurisprudenziale, che non riguarda solo il concetto di "abitazione" ma anche quello di "convivenza", si percepisce sol che si consideri che all'inizio degli anni Ottanta la Corte costituzionale non aveva considerato la stabilità della situazione abitativa come un autonomo e indefettibile presupposto per l'esercizio dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. Più limitatamente, la Corte aveva affermato che «l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge». Corte cost. n. 252 del 1983. Si noti che la giurisprudenza ancora più risalente non aveva nemmeno dato rilievo all'abitazione come bene primario, dando peso all'estraneità del convivente *more uxorio* dagli elenchi tassativi degli aventi diritto alla proroga dei contratti di locazione di immobili adibiti a uso di abitazione in caso di morte del conduttore, sia in base all'art. 2-*bis*, comma primo, parte prima, della Legge 12 agosto 1974, n. 351, sia in base all'art. 1, comma quarto, parte prima, della Legge 23 maggio 1950, n. 253. In tal senso Corte cost. 14 aprile 1980 n. 45; Corte cost. 23 luglio 1980, Ord. n. 128.

<sup>81</sup> Anche la giurisprudenza comune via via recepisce l'orientamento della Corte costituzionale. Spesso, infatti, il diritto all'abitazione viene impiegato quale scriminante rispetto ad alcuni reati commessi per necessità, ossia per l'impellente bisogno di soddisfare bisogni abitativi. Così avviene, ad esempio, in materia di occupazione illecita di immobili a uso abitativo scriminata in sede penale dal riconoscimento dello stato di necessità ai sensi dell'art. 54 c.p. In tal senso, per tutte, si vedano Cass. pen. 26 settembre 2007, n. 35580; 5 luglio 2012, n. 28115; 16 aprile 2013, n. 19147; 10 maggio 2013, n. 22432. Altre volte il diritto all'abitazione viene richiamato in riferimento ad altre situazioni. In materia di responsabilità amministrativa conseguente a danni erariali derivanti da scelte finalizzate ad assicurare il godimento del bene casa agli amministrati, ad esempio, si veda Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Regione siciliana, Sentenza n. 223 del 2009. La vicenda riguarda la sistemazione alloggiativa provvisoria di alcuni nuclei familiari fatti sgomberare coattivamente dalle case popolari e portati in un complesso edilizio monumentale nel Comune di Palermo dal valore pregiato. Questa sistemazione, tuttavia, comporta una serie di ingenti danneggiamenti alle strutture e sottrazione di manufatti. Il Sindaco, pertanto, dispone lo sgombero con il contestuale ricovero degli individui interessati presso altre unità abitative adeguatamente attrezzate. Per i danneggiamenti verificatisi la Procura regionale contabile cita in giudizio per responsabilità erariale il Sindaco del Comune di Palermo e l'Assessore comunale alla protezione civile, accusati di aver posto in essere un comportamento gravemente colposo, per aver negligenemente indirizzato la scelta amministrativa dell'assegnazione del complesso monumentale pregiato, omettendo di adottare provvedimenti necessari per evitare i danni irreversibili causati all'edificio. La Corte dei Conti, nella decisione richiamata, dichiara esenti da responsabilità gli amministratori valutando positivamente lo sgombero del complesso storico monumentale e l'individuazione di una diversa sistemazione alloggiativa. Si osserva, infatti, che l'amministrazione comunale avrebbe in questo modo bilanciato correttamente la salvaguardia del bene della salute pubblica con il diritto di ogni individuo a un alloggio adeguato a una vita dignitosa. Per un approfondimento sulla decisione in esame si veda M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 giugno 2009.



applicazione del diritto in oggetto ai soggetti che convivono con il titolare del contratto di locazione, agganciando tale operazione all'attinenza del bisogno abitativo rispetto alle condizioni minime di dignità dell'uomo e a quella socialità cui si ispira la Costituzione<sup>82</sup>.

L'occasione per tornare a riflettere sul diritto all'abitazione è poi data alla Corte costituzionale dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che determina l'emersione del tema del riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni. La riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato della determinazione dell'offerta minima di alloggi di edilizia sociale e dei criteri di assegnazione, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., viene infatti giustificata da esigenze di tutela unitaria di un diritto fondamentale di natura sociale. La determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo sono, secondo la Corte, strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana<sup>83</sup>.

#### **4. I diritti sociali rispetto ai quali la garanzia del diritto all'abitazione è funzionale**

Dalla ricostruzione delle riflessioni della dottrina e della giurisprudenza sul diritto all'abitazione, emerge come quest'ultimo sia interpretato come il punto di riferimento di un complesso sistema di diritti e garanzie costituzionali, specificandosi come componente essenziale e presupposto logico di una serie di valori ricollegabili al "pieno sviluppo della persona umana" che la Costituzione pone alla base della democrazia sostanziale, insieme all'istanza partecipativa.

Per questo motivo risulta utile ripercorrere le singole disposizioni costituzionali che entrano in rapporto con il diritto all'abitazione, così come configurato dalla dottrina e dalla Corte costituzionale.

---

<sup>82</sup> Così S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 10.

<sup>83</sup> La Corte costituzionale si esprime in tal senso nelle sentenze 25 maggio 2008, n. 166 e 26 marzo 2010 n. 121. Il riparto di competenze legislative in materia di edilizia residenziale pubblica sarà oggetto di specifico approfondimento nel Capitolo IV, Paragrafo 1.

#### **4.1. L'inviolabilità del domicilio come proiezione spaziale della persona**

La casa intesa come spazio fisico destinato all'uso abitativo acquista una fondamentale rilevanza a livello costituzionale. Questa costituisce infatti uno strumento indispensabile per consentire la realizzazione dei diritti dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità<sup>84</sup>.

Poiché la protezione della libertà di cui all'art. 14 Cost. si riconnette strettamente con la tutela della libertà personale<sup>85</sup> e delle altre libertà

---

<sup>84</sup> Così T. MARTINES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>85</sup> Lo stretto legame che intercorre tra la disciplina costituzionale della libertà personale e quella di domicilio è palesato, da un lato, dall'esplicito rinvio che opera l'art. 14, secondo comma, Cost. alle garanzie che l'art. 13 prevede per la libertà personale; dall'altro lato, tale collegamento è testimoniato dalla circostanza che, durante i lavori dell'Assemblea costituente, la prima Sottocommissione costituita in seno alla Commissione dei Settantacinque aveva dapprima elaborato un progetto di Costituzione in cui le due libertà, personale e domiciliare, venivano disciplinate all'interno dello stesso articolo 8. A titolo di esempio del collegamento che veniva percepito in Assemblea costituente tra la libertà personale e domiciliare, si può citare il discorso pronunciato dall'on. Ruini del 12 marzo 1947 in occasione della relazione al progetto. Egli affermò infatti che «per quanto riguarda l'inviolabilità della persona e del domicilio, gli arresti, i fermi, le perquisizioni domiciliari, che nel regime tirannico erano così frequenti, [...] vi deve essere una norma precisa di legge e una decisione motivata del magistrato». In seguito emerse l'opportunità di scindere le due libertà in altrettanti articoli per motivi di chiarezza e comprensibilità per il popolo, ben sintetizzati nel discorso dell'on. Bettiol del 26 marzo 1947, in base al quale «l'articolo 8, come tale, è una specie di groviglio di vipere, perché tre situazioni profondamente diverse sono state raggruppate in una sola norma, molto confusa, affatto chiara, che l'uomo della strada non capisce. Certo, noi dobbiamo cercare di fare una Costituzione non per i giuristi, che hanno la mente già orientata verso l'anatomia delle disposizioni di legge, e sono portati a dividere, a sottolineare, a sottolizzare i concetti giuridici; ma noi abbiamo bisogno di norme chiare, precise, dettagliate, che servano all'uomo della strada il quale deve mandare a memoria — dico a memoria — questi articoli della Costituzione della Repubblica italiana. Ecco perché io credo che l'articolo 8 debba scindersi almeno in due articoli, in cui sia chiaramente distinto il caso della limitazione della libertà individuale in seguito a mandato dell'autorità giudiziaria, e quello del fermo di polizia; e in secondo luogo sia affermata la libertà di domicilio, che oggi è sparita quasi tra le pieghe di questo articolo 8, o male sottolineata; e sia poi chiaramente affermata la libertà della persona e del domicilio da perquisizioni e da ispezioni non consentite. Qui c'è bisogno di chiarezza; c'è bisogno di precisione; c'è bisogno di usare del ferro anatomico per distinguere, per separare queste tre ipotesi». Gli Atti dell'Assemblea costituente si trovano nella versione ufficiale sul sito della Camera dei Deputati, [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), ordinati per data delle sedute; sono consultabili, ordinati per articoli della Costituzione, sul sito a cura di F. CALZARETTI, *La nascita della Costituzione*, su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it); in edizione cartacea sono pubblicati nella raccolta *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Segreteria Generale della Camera dei Deputati, 1971.

fondamentali, il domicilio<sup>86</sup> viene comunemente inteso come la “proiezione spaziale della persona”<sup>87</sup>.

Questa definizione ampia di “domicilio”, data dalla dottrina costituzionalistica<sup>88</sup>, lo fa corrispondere al luogo di cui il soggetto abbia la disponibilità per lo svolgimento di attività connesse alla vita privata, anche non strettamente domestica, dal quale egli intende escludere persone non autorizzate a entrarvi o rimanervi o, in generale, una collettività indeterminata<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> La dottrina ha a lungo dibattuto in ordine all'autonomia concettuale della nozione di domicilio contenuta all'art. 14 Cost. rispetto alle altre nozioni presenti nell'ordinamento, in particolare quella civilistica a quella penalistica. In base all'art. 43 c.c. «il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi»: la nozione civilistica appare piuttosto limitata e non coincidente con quella costituzionalistica, in quanto la legge civile si limita a far dipendere taluni effetti giuridici allo stabilimento degli affari e interessi di una persona in un determinato luogo. Più controverso è il rapporto rispetto alla nozione penalistica di domicilio, che si ricava dalla sezione del codice penale dedicata ai delitti contro l'inviolabilità del domicilio. In passato, vi era chi sosteneva la non coincidenza tra la nozione costituzionalistica e quella penalistica: l'art. 14 Cost. avrebbe infatti inteso tutelare interessi più ampi rispetto a quelli protetti dalle norme penali che fanno riferimento al concetto di “abitazione” e di “altri luoghi di privata dimora”, escludendo apparentemente i luoghi in cui non si esercitano attività tipiche della vita domestica, quali i luoghi di vita professionale, sociale o culturale ad esempio. In tal senso, per tutti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 2007, pp. 214-218. Vi è tuttavia anche una tesi opposta, suffragata oggi dalla giurisprudenza e dall'introduzione degli artt. 615 *bis* e ss. c.p. che sembrano tutelare una serie più ampia di interessi, anche non strettamente domestici, quali la segretezza di sistemi informatici. In base a questa impostazione, la nozione penalistica e quella costituzionalistica del domicilio coinciderebbero in quanto la tutela costituzionale verrebbe a strutturarsi concretamente proprio sul terreno penale, ove la *ratio* ispiratrice starebbe nel collegamento necessario sussistente tra domicilio e persona. In tal senso, per tutti, P. BARILE, E. CHELI, *Domicilio (libertà di)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 859-870. Per un approfondimento sulla nozione di domicilio si rinvia altresì a I. MASSA PINTO, *Domicilio (libertà di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2050-2058.

<sup>87</sup> Così A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 62.

<sup>88</sup> Dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente emerge, in generale, come il domicilio venisse percepito quale sfera spaziale della persona, e che necessitasse di una tutela diversa e più ampia rispetto sia al concetto civilistico (la sede principale degli interessi della persona), sia a quello di cui al codice penale allora vigente (l'abitazione o il luogo di privata dimora da cui il soggetto ha il diritto di escludere legittimamente i terzi). Così P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., pp. 248-249.

<sup>89</sup> Così *Ibidem*, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., pp. 248-249. Questa è peraltro anche la concezione accolta dalla giurisprudenza della Cassazione. Da ultimo la Corte si è espressa affermando che il concetto di privata dimora, tutelato dalle norme contro la violazione del domicilio, è più ampio rispetto a quello della casa di abitazione, in quanto comprende «ogni altro luogo che, pur non essendo destinato a casa di abitazione, venga usato, anche in modo transitorio e contingente, per lo svolgimento di un'attività

Da questa impostazione si può desumere che l'inviolabilità del domicilio costituisce uno strumento per la tutela di interessi altrimenti privi di espressa copertura costituzionale come, ad esempio, il diritto alla *privacy*<sup>90</sup>. L'art. 14, letto in questo senso, prevede l'inviolabilità del domicilio, intesa nella duplice facoltà di impedire (*ius prohibendi*) o di ammetterve (*ius admittendi*) l'ingresso ai terzi nel proprio domicilio, perseguendo tra le sue finalità quella di tutela della riservatezza<sup>91</sup>.

Intendendo il domicilio come luogo che viene protetto dalle intrusioni, pubbliche o private, che comportino una lesione del diritto alla *privacy*<sup>92</sup>, il diritto all'abitazione riveste un particolare significato. Infatti, non soddisfa il dettato costituzionale qualsiasi alloggio, ma solo quello che, per le sue caratteristiche, è idoneo a essere inviolabile. Non tutti gli alloggi possono garantire all'individuo quell'inviolabilità della sfera privata voluta dalla Costituzione, spazialmente delimitata, ove egli può svolgere, in piena riservatezza e senza interferenze esterne, ogni attività individuale e collettiva, decidendo in ogni caso autonomamente il proprio modo di vivere. Questo perché la natura dell'alloggio può non essere idonea a isolare il soggetto che lo abita dal mondo esterno. Si pensi alle cosiddette abitazioni "improprie", come

---

personale rientrante nella larga accezione di libertà domestica» (Cass. Pen, 27 agosto 2013, n. 41646).

<sup>90</sup> Così I. MASSA PINTO, *op. cit.*, p. 2051.

<sup>91</sup> Per tale intendendosi quella naturale forza che «istintivamente spinge l'uomo a separarsi dal resto del mondo, non soltanto per "essere lasciato solo" [...], ma anche per realizzare, insieme con altri, la propria vita affettiva o i propri interessi spirituali, per lavorare, o anche, puramente e semplicemente, per restare lontano, insieme con pochi eletti, dalla collettività indeterminata e generica». A. PACE, *op. cit.*, Padova, Cedam, 2007, p. 212.

<sup>92</sup> Il diritto alla riservatezza o *privacy* è tutelato, in particolare, dall'art. 615 *bis* c.p., introdotto con la Legge 8 aprile 1974, n. 98, che punisce chi, mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora si procuri indebitamente notizie o immagini attinenti alla vita privata che si svolgano nelle abitazioni altrui, o in qualsiasi altro luogo di privata dimora, nonché chi riveli o diffonda, mediante qualsiasi mezzo di informazione al pubblico, le notizie o immagini in tal modo ottenute. Il bene protetto da questa norma incriminatrice è l'interesse alla riservatezza nei luoghi di privata dimora nei quali la stessa prevalentemente si dispiega (in tal senso Cass. Pen. 25 marzo 2003, n. 18058). Il diritto alla riservatezza ha poi ricevuto maggior tutela con l'entrata in vigore della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, poi superata dal D.Lgs 30 giugno 2003, n. 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), che prevede particolari obblighi nei confronti dei soggetti che, per varie ragioni, si trovino a dover trattare i dati personali, e diritti in capo agli interessati del trattamento ossia i titolari delle informazioni, con particolare attenzione verso i c.d. "dati sensibili".

scantinati malsani, roulotte, fabbricati abusivi o fatiscenti, immobili occupati senza titolo e condizioni di sicurezza, camper, tende, baracche e grotte. Pur rientrando nella definizione costituzionale di domicilio, con conseguente protezione della relativa libertà dalle indebite intrusioni, luoghi simili potrebbero non consentire fisicamente ai propri inquilini di porsi al riparo da interferenze esterne e di tutelare, di conseguenza, la propria sfera privata<sup>93</sup>.

In assenza di un'abitazione che costituisca riparo per la vita privata dell'individuo, si versa in una situazione che limita di fatto la sua libertà di domicilio, eguaglianza e dignità sociale, impedendone il pieno sviluppo in una delle sedi in cui si realizza la personalità umana. Sotto questo profilo spetta peraltro alla Repubblica il compito di porre in essere gli interventi necessari per rimuovere ogni possibile discriminazione tra chi, potendo usufruire di un'abitazione degna e "propria", è in grado di sviluppare la sua personalità e chi, non versando in questa condizione privilegiata, si trova di fatto impedito e fortemente limitato nell'esercizio dei propri diritti fondamentali.

Un'abitazione idonea a garantire l'individuo dalle intrusioni indebite, pubbliche o private, volontarie o involontarie, che ne violino il diritto alla riservatezza, può dunque essere considerata quale condizione per la realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale, e lo Stato deve farsi promotore di una serie di iniziative che, «accanto al "diritto sull'abitazione", rendano effettivo il "diritto all'abitazione"»<sup>94</sup>.

Il diritto all'abitazione è pertanto da porre in stretta relazione con la libertà di domicilio, tutelata dall'art. 14 Cost. in quanto, in ultima analisi, mettere a disposizione di ogni soggetto o nucleo familiare un alloggio degno, agevolandone l'acquisto o a mezzo di qualsiasi altro titolo, è funzionale alla

---

<sup>93</sup> Così C. LEONE, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 368.

<sup>94</sup> Si veda in tal senso U. BRECCIA, *op. cit.*, pp. 4-12. Si rinvia altresì a T. MARTINES, *op. cit.*, p. 14, che a tal proposito sostiene come quella che viene definita come la politica della casa debba essere la «parte di un più vasto programma di sviluppo che indirizzi e coordini l'attività economica pubblica e privata a questo fine sociale, di modo che il "diritto all'abitazione" divenga il corrispettivo di un servizio sociale».

realizzazione della sua libertà di domicilio e, con essa, dei diritti fondamentali della persona umana.

#### ***4.2. I diritti della famiglia e la possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa***

Tra le norme costituzionali che presuppongono la disponibilità di un'abitazione si ascrivono quelle in materia di diritto di formare una famiglia (art. 29 Cost.), a cui corrispondono doveri a favore di altri soggetti; da un lato, quello in capo ai genitori di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30 Cost.)<sup>95</sup>; dall'altro lato, quello in capo allo Stato di fornire misure economiche e altre provvidenze al fine di favorire la formazione delle famiglie e l'adempimento dei relativi compiti, con particolare riferimento a quelle numerose<sup>96</sup> (art. 31, comma 1, Cost.). Assume inoltre rilevanza, in quanto il diritto all'abitazione è anche a esso funzionale, il sistema di protezione della maternità, dell'infanzia e della gioventù delineato dalla Costituzione, che richiede la predisposizione degli istituti necessari a questo scopo (art. 31, comma 2, Cost.).

Queste norme, peraltro, devono essere lette insieme all'art. 36 Cost. in base al quale la famiglia di cui la Repubblica agevola la formazione deve essere

---

<sup>95</sup> Il primo comma dell'art. 30 Cost. dispone che «è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio». Dai lavori dell'Assemblea costituente emerge come l'espressione “mantenere”, sostituita alla precedente formula “alimentare”, vuole fare riferimento a un obbligo più ampio e comprensivo possibile degli obblighi dei genitori verso i figli, riferendosi meramente al rapporto privato all'interno della famiglia. La posizione dello Stato viene invece in considerazione nei commi successivi dell'articolo 30 Cost., ma soprattutto, per quanto qui interessa, nell'art. 31. Così V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, su [www.documenti.cameradeideputati.it](http://www.documenti.cameradeideputati.it), p. 69.

<sup>96</sup> Viene in particolar modo in considerazione il primo comma dell'art. 31 Cost. in base al quale «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose». Si tratta di un indirizzo di politica legislativa, volto a incoraggiare e aiutare economicamente i cittadini affinché si possano formare una famiglia e siano in condizione di adempiere ai compiti che ne derivano, in armonia con le altre norme che la Costituzione dedica a coloro che vivono del proprio lavoro. Così V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *op. cit.*, p. 70.

posta nella possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa, in primo luogo grazie alla retribuzione di chi, all'interno della famiglia, lavora.

Le norme costituzionali sulla famiglia arricchiscono la rilevanza costituzionale dell'interesse alla casa, in quanto questa rappresenta la sede naturale in cui la comunità familiare svolge la propria attività. In tale sede, la formazione sociale "famiglia" adempie ai suoi compiti affidategli dalla Costituzione in forma collettiva e individuale. Non si può negare, infatti, lo stretto collegamento sussistente tra l'educazione, l'istruzione e il mantenimento dei figli con la disponibilità di un'abitazione che assicuri un ambiente idoneo<sup>97</sup> all'esercizio di questi diritti e l'adempimento dei relativi doveri, necessariamente influenzati dalle condizioni abitative<sup>98</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto relativo all'impegno dello Stato a sostenere la famiglia con misure economiche e altre provvidenze, si rileva come esso rientri nel più ampio progetto di costruzione, nell'Italia del secondo dopoguerra, del moderno stato sociale designato dal secondo comma dell'art. 3 Cost. La rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona nell'ambito dei rapporti economici e sociali è compresa in questa promessa costituzionale, consistente nel volgere i pubblici poteri alla difesa e promozione della famiglia, intesa come un elemento essenziale dell'organizzazione sociale<sup>99</sup>. In particolare, l'intervento pubblico a sostegno della famiglia, nell'intenzione dei costituenti, si traduce in un obbligo per lo Stato di attivarsi attraverso la predisposizione di un sistema di misure e agevolazioni di vario tipo<sup>100</sup>. Tra queste rientra naturalmente anche la creazione

---

<sup>97</sup> Nell'ordinamento italiano, il requisito dell'abitabilità è disciplinato da varie disposizioni che fissano i requisiti minimi che devono possedere i locali destinati a uso abitativo. La competenza a deliberare sui requisiti di abitabilità spetta ai comuni (tramite un provvedimento denominato "certificato di agibilità"), i quali sono chiamati a individuare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico, e degli impianti, in base a una valutazione da effettuarsi sulla base del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*).

<sup>98</sup> Così T. MARTINES, *op. cit.*, p. 14.

<sup>99</sup> In tal senso P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 352, che sostiene come l'art. 31 Cost. enunci direttive fondamentali che tentano di prefigurare un sistema di assistenza nuovo e degno di uno stato di tipo democratico.

<sup>100</sup> La costituzionalizzazione dell'impegno dello Stato nel sostegno della famiglia trovò peraltro un diffuso dissenso da parte di coloro che vedevano un simile intervento

delle condizioni perché la famiglia possa nascere e crescere all'interno di un ambiente idoneo a tale scopo: un'abitazione che soddisfi i requisiti minimi di vivibilità, nella quale i genitori possano assolvere ai propri compiti in modo pieno e completo<sup>101</sup>.

A conferma della funzionalizzazione dell'abitazione alle necessità di educazione, mantenimento e istruzione della prole, nell'ordinamento italiano si pongono, ad esempio, gli istituti civilistici che disciplinano l'assegnazione della casa familiare in caso di separazione dei coniugi<sup>102</sup>. Dopo le recenti riforme del 2006 e del 2013<sup>103</sup> e in virtù della normativa comunitaria CEDU, l'assegnazione

---

statale, così come prefigurato, sproporzionato e addirittura pericoloso, in vista di un timore che quelle provvidenze si potessero tradurre in qualche forma di ingerenza paternalistica dei pubblici poteri nella formazione e organizzazione della famiglia, volta a una intollerabile politica di incentivazione demografica, specialmente nel *favor* espresso per le famiglie numerose. Su questo tema si veda l'intervento dell'On. Corsanego e le perplessità dell'On. Cevolotto, in Prima Sottocommissione, in particolare nella seduta del 6 novembre 1946. L'On. Corsanego, sintetizzando l'orientamento che infine prevalse, evidenziava significativamente che «l'articolo 2 [...] illustra le provvidenze che dovrebbero essere stabilite dallo Stato allo scopo di garantire la prosperità e la saldezza economica della famiglia. Con esso i relatori hanno voluto affermare tre concetti che rispondono, a loro avviso, proprio alle aspettative del popolo italiano in questo momento. Una delle difficoltà della vita contemporanea è quella di poter costituire una famiglia. Bisogna affermare che lo Stato dovrà cercare di venire incontro a questa difficoltà con norme opportune, che saranno fissate dalla legge, ma è bene che in sede costituzionale se ne fissi per il legislatore l'obbligo. Un altro motivo di grande preoccupazione è costituito dagli oneri familiari che in questo momento sono eccessivamente gravosi. Si vuole che lo Stato venga incontro a questa preoccupazione in modo positivo ed in modo negativo: in modo positivo, con un sistema di salari e di stipendi adeguati alle necessità familiari; in modo negativo con sgravi economici e fiscali, con la facilitazione all'accesso alle scuole e con altre provvidenze del genere. Un terzo motivo di notevole preoccupazione è costituito poi dalle famiglie numerose di cui attualmente la legislazione non tiene conto. La ricchezza mobile che deve pagare il capo di famiglia con 12 figli è identica a quella che deve pagare lo scapolo o il capo famiglia con un solo figlio. Occorre invece orientare lo Stato verso una nuova giustizia sociale».

<sup>101</sup> Alle speciali necessità dei bambini, «in particolare per quel che riguarda la nutrizione, il vestiario e l'alloggio», si riferisce peraltro la *Convenzione sui diritti del fanciullo*, cit., art. 27, comma 3.

<sup>102</sup> Sul tema dell'assegnazione della casa familiare si vedano M. G. CUBEDDU, *La casa familiare*, Milano, Giuffrè, 2005; G. FREZZA, *Casa familiare*, in P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto di famiglia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1753 ss; più recentemente G. CONTIERO, *L'assegnazione della casa familiare*, Milano, Giuffrè, 2014.

<sup>103</sup> La Legge 8 febbraio 2006, n. 54 ha modificato, tra l'altro, l'art. 155 *quater* c.c. (*Assegnazione della casa familiare e prescrizioni in tema di residenza*). Con la successiva approvazione del Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, la materia è ora regolata in senso analogo dall'art. 337 *sexsies* c.c. (*Assegnazione della casa familiare e prescrizioni in tema di residenza*), in base al quale «il godimento della casa familiare è attribuito tenendo prioritariamente conto dell'interesse dei figli. Dell'assegnazione il giudice tiene conto nella



della casa familiare prevede la compressione del diritto di proprietà in presenza di figli, siano essi nati dentro o fuori dal matrimonio. Principio fondamentale è che, se vi è una convivenza, vi è necessariamente una casa, e se un figlio abbia vissuto o viva nella casa, quella è da considerarsi “casa familiare”. Nessuna convivenza, infatti, può formarsi senza una casa, tenuto conto che senza di essa non esisterebbe una famiglia, neanche di fatto. La casa, quindi, deve essere assegnata al genitore affidatario della prole, tanto che solo in assenza di prole il giudice non provvede all’assegnazione della casa<sup>104</sup>.

La casa familiare è attribuita tenendo conto unicamente dell’interesse del minore e le previsioni dell’art. 337 *sexies* c.c. corrispondono all’esigenza di conservare ai figli di coniugi separati l’*habitat* domestico, in modo tale da garantire il loro sviluppo psichico e fisico riducendo al minimo il trauma della

---

regolazione dei rapporti economici tra i genitori, considerato l’eventuale titolo di proprietà. Il diritto al godimento della casa familiare viene meno nel caso che l’assegnatario non abiti o cessi di abitare stabilmente nella casa familiare, conviva *more uxorio* o contragga nuovo matrimonio. Il provvedimento di assegnazione e quello di revoca sono trascrivibili e opponibili a terzi ai sensi dell’articolo 2643. In presenza di figli minori, ciascuno dei genitori è obbligato a comunicare all’altro, entro il termine perentorio di trenta giorni, l’avvenuto cambiamento di residenza o di domicilio. La mancata comunicazione obbliga al risarcimento del danno eventualmente verificatosi a carico del coniuge o dei figli per la difficoltà di reperire il soggetto».

<sup>104</sup> A ben vedere vi sono alcune isolate pronunce di Corti che interpretano il previgente art. 155 *quater* c.c. in modo diverso. Si legge così in una Corte d’Appello del 25 Gennaio – 6 Marzo 2013 n. 25, che «il significato letterale dell’art. 155 *quater* c.c. consente tranquillamente di ritenere che il giudice, pur tenendo, innanzi tutto, conto dell’interesse del minore a restare nella casa coniugale non possa trascurare di prendere in considerazione anche altri interessi e in particolare quelli del coniuge non affidatario e da ciò desumere se via sia un interesse prevalente rispetto a quello del minore». Trattasi tuttavia di un caso particolare, in cui il coniuge estromesso era un invalido, tanto che «in tale situazione di invalidità (del coniuge non affidatario) appare estremamente ingiusto estrometterlo dalla casa coniugale» posto che ciò gli creerebbe indiscutibili problemi di gestione della sua vita quotidiana richiedendosi un ragionevole periodo di ambientamento in una nuova casa ma soprattutto gli impedirebbe per un lunghissimo periodo di recarsi al lavoro autonomamente posto che il cane accompagnatore ha ormai appreso e memorizzato i percorsi da compiere per consentire al padrone di portarsi al luogo di lavoro e, quindi, non sarebbe in grado di effettuare altri e non meglio prevedibili percorsi se non con un adeguato addestramento notoriamente di non breve durata. In sostanza, a fronte di un interesse del minore a restare nella sua casa coniugale, apprezzabile e degno di tutela, l’interesse di un invalido di non vedere totalmente stravolta la sua vita e di continuare soprattutto a prestare la propria attività lavorativa che gli consente di contribuire al mantenimento della minore, la Corte ritiene di dare prevalenza a quest’ultimo.

separazione e favorendo la continuità nell'opera di mantenimento, educazione e istruzione<sup>105</sup>.

Anche la Corte costituzionale conferma, nella sua lettura costituzionalmente orientata dell'istituto dell'assegnazione della casa familiare, che vi è un nesso imprescindibile tra l'adempimento dei doveri genitoriali e la disponibilità di un ambiente idoneo alla vita familiare. Infatti «l'assegnazione della casa coniugale è strettamente legata all'affidamento della prole [...]. Detta assegnazione è strettamente funzionale all'interesse dei figli, e [...] gli obblighi di mantenimento ed educazione della prole, derivanti dalla qualità di genitore, trovano fondamento nell'art. 30 Cost., che si richiama alla responsabilità genitoriale». La Corte, pertanto, ricomprende nel concetto di mantenimento, in via primaria, «il soddisfacimento delle esigenze materiali, connesse inscindibilmente alla prestazione dei mezzi necessari per garantire un corretto sviluppo psicologico e fisico del figlio, tra le quali assume profonda rilevanza quella relativa alla predisposizione e conservazione dell'ambiente domestico, considerato quale centro di affetti, interessi e consuetudini di vita», che contribuisce in modo rilevante alla formazione armonica della personalità della prole. Sotto tale profilo, conclude la Corte, l'obbligo di mantenimento si

---

<sup>105</sup> In tal senso Cass. civ. 4 luglio 2011, n. 14553. Infatti lo stesso previgente art. 155 *quater* c.c. prevedeva espressamente che: «il diritto al godimento della casa familiare viene meno nel caso che l'assegnatario non abiti o cessi di abitare stabilmente nella casa familiare». In queste ipotesi, venendo meno la funzione primaria dell'istituto dell'assegnazione (la conservazione dell'ambiente domestico a tutela della prole), cade il vincolo di destinazione funzionale e la casa, perdendo il requisito di "familiare", può tornare nella disponibilità del proprietario (coniuge estromesso). Deve essere valutato, comunque, sempre e in ogni caso, l'interesse del minore. Così, ad esempio, la Corte di Cassazione, con sentenza 16 maggio 2013, n.11981, affronta la tematica dell'assegnazione della casa familiare al genitore affidatario, in stretta correlazione con l'interesse dei figli minori, e delle ipotesi in cui tale assegnazione può essere revocata dal giudice, non sussistendone più i presupposti di legge. Nel caso di specie la madre, genitore collocatario, successivamente alla separazione, si era trasferita di fatto presso la residenza dei genitori, portando con sé il figlio minore. La Corte, ritenendo provato lo stabile abbandono della casa da parte dell'assegnataria, su istanza dell'ex marito, aveva revocato l'assegnazione, ritenendo che la lunga permanenza della donna presso i propri genitori aveva fatto venir meno quella continuità ambientale che è decisiva ai fini del preminente interesse del minore alla permanenza nella casa familiare.

sostanza nell'«assicurare ai figli la idoneità della dimora, intesa quale luogo di formazione e sviluppo della personalità psico-fisica degli stessi»<sup>106</sup>.

#### **4.3. La casa come bene strumentale al diritto alla salute**

Un ambiente idoneo a costituire un'abitazione degna della condizione umana del singolo o della famiglia viene poi in considerazione in relazione a ulteriori fini<sup>107</sup>, tra i quali spicca in modo particolare la tutela della salute di cui all'art. 32 Cost<sup>108</sup>. Un'abitazione malsana, oppure sovraffollata e priva degli elementari standard igienici, configura senza dubbio un pericolo per la tutela di questo diritto fondamentale<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> In tal senso Corte cost. 30 luglio 2008, n. 308, ove si richiamano anche i precedenti di cui alle sentenze 13 maggio 1998 n. 166 e 21 ottobre 2005, n. 394. Sulla base di questo percorso argomentativo la Corte arriva a sostenere che «l'art. 155-*quater* c.c., ove interpretato, sulla base del dato letterale, nel senso che la convivenza *more uxorio* o il nuovo matrimonio dell'assegnatario della casa sono circostanze idonee, di per se stesse, a determinare la cessazione dell'assegnazione, non è coerente con i fini di tutela della prole, per i quali l'istituto è sorto. La coerenza della disciplina e la sua costituzionalità possono essere recuperate ove la normativa sia interpretata nel senso che l'assegnazione della casa coniugale non venga meno di diritto al verificarsi degli eventi di cui si tratta (instaurazione di una convivenza di fatto, nuovo matrimonio), ma che la decadenza dalla stessa sia subordinata a un giudizio di conformità all'interesse del minore».

<sup>107</sup> Alcune ricerche, in quest'ottica, rivelano che assicurare il diritto all'abitazione a favore dei malati di HIV e AIDS provoca riscontri positivi sulle loro condizioni di salute. Infatti, si è dimostrato che i servizi igienici, l'uso di un frigorifero in cui poter conservare adeguatamente i farmaci, la protezione dagli agenti atmosferici, un indirizzo fisso ove richiedere visite e assistenza medica costituiscono fattori che facilitano il trattamento di questo tipo di patologie. Si vedano in tal senso V. SHUBERT, N. BERNSTINE, *Moving from Fact to Policy: Housing is HIV Prevention and Health Care*, in «AIDS Behav», n. 11, 2007, pp. 172 ss.; B. THIELE, *The Human Right to Adequate Housing. A Tool for Promoting and Protecting Individual and Community Health*, in «American Journal of Public Health», vol. 92, 2002, n. 5, p. 712.

<sup>108</sup> Sul fondamento costituzionale del diritto alla salute si rinvia a M. LUCIANI, *Diritto alla salute – dir. cost.*, (voce) in «Enciclopedia Giuridica», Roma, Treccani, XXXII, 1994, pp. 1-14; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5393-5402; C. TRIPODINA, *Articolo 32*, in R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 321-332; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 13-87.

<sup>109</sup> Così T. MARTINES, *op. cit.*, p. 15, il quale sottolinea altresì come la tutela del diritto alla salute si affidi, oltre che al “tipo” di abitazione, anche a una idonea disciplina urbanistica che preveda non solo gli indispensabili servizi pubblici ausiliari, ma che dia agli

Se la salubrità dell'ambiente è ormai pacificamente riconosciuta quale condizione propedeutica alla tutela del diritto alla salute<sup>110</sup>, allora anche la salubrità dell'abitazione dovrebbe esser considerata come tale, in quanto essa rappresenta l'ambiente nel quale l'uomo come singolo, oppure il nucleo familiare, trascorre gran parte della propria vita.

La strumentalità di un'abitazione "propria" rispetto alla tutela della salute degli individui e delle loro famiglie emerge poi, in modo ancora più evidente, in materia di occupazione abusiva di immobili a uso abitativo, punita dall'art. 633 c.p.<sup>111</sup>, e di eventuale applicazione dell'esimente dello stato di necessità, ai sensi dell'art. 54 c.p. L'emergenza abitativa che, specie negli ultimi anni, conduce sempre più nuclei familiari a ricorrere all'occupazione illegittima di immobili per procurarsi una casa, e i processi penali che inevitabilmente conseguono al fenomeno, hanno prodotto una grande mole di argomentazioni circa la possibilità di applicare alla fattispecie la causa di giustificazione, consistente nell'aver commesso il fatto «per esservi stato costretto dalla necessità di salvare

---

insediamenti urbani un assetto armonico rispetto ai fini che la Repubblica si propone di raggiungere in base all'art. 32 Cost.

<sup>110</sup> Così P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., pp. 432-440. Si vedano anche Corte cost. ord 22 giugno 1983, n. 184, ord. 20 marzo 1985, n. 94, 21 dicembre 1985, n. 359, 3 marzo 1986, n. 39, 28 maggio 1987, n. 210. In particolare, in quest'ultima la Corte costituzionale parla di «finalità di protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.)», vale a dire l'ambiente e la salute. Sul punto si veda anche C. TRIPODINA, *Articolo 32*, p. 323 che evidenzia come, dalla fine degli anni Settanta del Novecento, il profilo del diritto all'integrità psico-fisica dell'individuo venga approfondito e sviluppato da dottrina e giurisprudenza sino a includere il diritto a un ambiente salubre come ineludibile premessa per un'effettiva realizzazione del diritto alla salute. Le condizioni di salute di un uomo dipendono strettamente, infatti, dalle condizioni della sfera ambientale in cui egli vive, lavora e si muove, tanto che un ambiente insalubre o degradato ha riflessi immediati sullo stato di salute di chi lo abita. La protezione costituzionale del diritto alla salute, pertanto, si ricollega immediatamente alla disciplina costituzionale del diritto all'ambiente, inteso come *habitat* naturale dell'uomo.

<sup>111</sup> Il reato che si configura in questi casi è quello rubricato "Invasione di terreni o edifici", punito all'art. 633 c.p. in base al quale «chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a due anni o con la multa da euro 103 a euro 1.032. Le pene si applicano congiuntamente, e si procede d'ufficio, se il fatto è commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persone, anche senza armi». Il concetto di "invasione" di cui all'art. 633 c.p., come precisato dalla giurisprudenza, non presuppone necessariamente il compimento di atti violenti o tumultuosi essendo sufficiente che il soggetto attivo, privo del diritto di accesso, ponga in essere un comportamento *contra ius* introducendosi arbitrariamente nell'edificio. Si veda, per tutte, Cass. Pen. Sez. II 25 settembre, n. 37139.

sé o altri dal pericolo attuale di un “danno grave alla persona”<sup>112</sup>. La Corte di Cassazione inizia ad applicare l'esimente dello stato di necessità ai reati di occupazione abusiva a partire dagli anni Settanta, interpretando il concetto di pericolo di “danno grave alla persona”, come coincidente con quelle situazioni in cui si profila un possibile danno alla salute degli individui. In altre parole, il reato viene scriminato ogni qualvolta alle condizioni di indigenza dell'imputato si affianca la necessità di procurarsi un alloggio per tutelare la salute propria e dei familiari<sup>113</sup>.

#### **4.4. Risparmio popolare e acquisto della prima casa**

L'art. 47 della Costituzione rientra in quelle norme che, valutando positivamente determinati fenomeni, come il risparmio, fissano e tutelano alcuni interventi di politica legislativa diretti a favorirli<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Art. 54 c.p.

<sup>113</sup> In tal senso Cass. pen. 7 aprile 1972, n. 123367. In dottrina, sul punto, si veda T. PADOVANI, *Invasione di edificio e stato di necessità*, in «Archivio Penale», 1970, pp. 3-15. L'orientamento ormai maggioritario in dottrina e giurisprudenza opera invece una lettura costituzionalmente orientata, ritenendo che con l'espressione “danno grave alla persona” debba intendersi quello che investe ogni situazione che attenti, anche solo indirettamente, all'integrità fisica, perché suscettibile di minacciare ogni bene attinente alla personalità del soggetto; tra questi è compreso il diritto all'abitazione, sulla scorta del suo graduale riconoscimento come fondamentale diritto sociale. Tra le più recenti si vedano Cass. pen. n. 35580 del 2007; n. 28115 del 2012; n. 19147 del 2013; n. 22432 del 2013. Su questo secondo orientamento, in dottrina si vedano F. BURASCHI, *Diritto all'abitazione e stato di necessità*, in «Studium Iuris», n. 7-8, 2008, pp. 874 ss; A. GENTILE, *Occupazione abusiva di immobili: stato di necessità o rigoroso rispetto delle regole*, in «Rivista Penale», n. 7-8, 2008, pp. 776-778.

<sup>114</sup> L'art. 47 Cost. stabilisce che «la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese». L'obiettivo di questa norma è stato individuato dalla dottrina nella tutela e difesa del valore della moneta nel rapporto dinamico risparmio-credito, i quali costituiscono i due termini in cui si esprime la liquidità monetaria che, a sua volta, è uno dei fattori dell'equilibrio economico costituzionalizzato. In tal senso e per un approfondimento sulle varie interpretazioni dell'art. 47, in particolare sull'estensione del concetto di risparmio tutelato dalla Costituzione, ossia se esso arrivi a ricomprendere ogni forma di *surplus* monetario volontario in qualsiasi modo indirizzato, oppure se si limiti a tutelare il risparmio che correlato al credito entra a far parte della liquidità monetaria, si rinvia a F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici. Tomo III*, Bologna, Zanichelli/Roma, Il Foro Italiano, 1980, pp. 153-187. Si vedano anche S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI,

In questa sede assume particolare rilievo il secondo comma dell'articolo in esame, il quale si propone di incentivare una particolare forma di risparmio, qualificato come "popolare"<sup>115</sup>. Trattasi, secondo l'opinione prevalente, del risparmio proveniente dalle categorie di soggetti più deboli che, per esiguità e tempo necessario per formarsi, trova maggiore difficoltà a essere investito in titoli o azioni, oltre a essere particolarmente esposto agli effetti negativi dell'inflazione. L'articolo 47, comma 2, Cost. dispiega una particolare tutela di questo tipo di risparmio esprimendo un *favor* nei confronti della sua utilizzazione al fine dell'acquisto della proprietà dell'abitazione, della proprietà diretta coltivatrice e dell'indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese. Il risparmio popolare, in altre parole e secondo la dottrina più affermata, non sarebbe identificabile in un *surplus* monetario destinato a entrare direttamente nel ciclo economico; piuttosto, esso, provenendo dalla classe popolare, è rivolto all'acquisto di beni personali e strumentali alla vita.

---

*Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 945 – 957; M. GIAMPIERETTI, *Commento all'art. 47 della Costituzione*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *op. cit.*, pp. 474-475.

<sup>115</sup> Tra le discussioni dell'Assemblea costituente circa il contenuto dell'art. 44 del Progetto di Costituzione, confluito poi nell'art. 47, emergono in modo particolare le parole dell'On. Zerbi della seduta del 19 maggio 1947, dalle quali si può cogliere lo spirito con cui venne elaborata l'espressione in esame: l'emendamento presentato che introduce la tutela del risparmio popolare al secondo comma «vuole esprimere il lamento di milioni e milioni di piccoli risparmiatori italiani, la tragedia — dirò senza iperbole — di tutta la nostra generazione di piccoli risparmiatori, che negli ultimi trenta anni o poco più, ha veduto il potere di acquisto della lira ridotto ad un centoquarantesimo della lira del 1913 o ad un trentacinquesimo della lira che correva nella pausa fra la prima e la seconda guerra mondiale. Tale immane tragedia ha inciso proprio e soprattutto sui risparmi delle classi popolari. Il risparmio delle classi ricche, per le sue stesse dimensioni e per la conoscenza che la ricca borghesia possiede delle multiformi vie di investimento e reinvestimento, sa ben trovare da solo impieghi che lo difendano dalla svalutazione monetaria e bene spesso sa volgere la svalutazione medesima a proprio vantaggio. È invece il piccolo risparmio delle classi popolari, il quale spesso indugia forzatamente nelle forme più semplici dell'investimento monetario — nel deposito bancario, nel titolo di Stato, nell'obbligazione — che più si è trovato esposto alle intemperie della moneta, le quali hanno caratterizzato questo ultimo trentennio e lo hanno gravemente sinistrato nella prima guerra vittoriosa e lo hanno annichilito dopo questa seconda sfortunata guerra. Per la sua stessa limitata entità individuale e per la scarsa conoscenza che il piccolo risparmiatore popolare ha delle svariate possibilità del mercato finanziario, i singoli piccoli risparmiatori continuerebbero anche nel futuro a non sapere difendersi da soli contro eventuali ulteriori bufere monetarie».

Pertanto, nell'intento costituente, il risparmio popolare deve essere indirizzato verso destinazioni sicure e creatrici di ricchezza<sup>116</sup>.

L'intento costituente è evidentemente quello di indirizzare il legislatore verso particolari finalità da conseguire e, al contempo, costituire un parametro di legittimità costituzionale per quelle disposizioni che si trovino in più o meno apparente contrasto con l'indirizzo del risparmio popolare all'acquisto dei suddetti beni. Con particolare riferimento all'acquisto della proprietà dell'abitazione che qui interessa, il problema interpretativo più imponente riguarda la possibilità o meno di considerare questo *favor* costituzionale come un diretto fondamento del diritto all'abitazione.

Posto che l'art. 47, primo e secondo comma, disciplina direttamente i temi del risparmio e del credito, è opportuno premettere sin da subito come l'opinione diffusa sia che da tale norma non si potrebbe ricavare una direttiva fondamentale intesa a soddisfare il bisogno di abitazione per tutti i cittadini<sup>117</sup>. Questa conclusione viene solitamente dedotta dall'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente: il riferimento agli sbocchi verso cui avrebbe dovuto essere orientato il risparmio popolare (acquisto della proprietà dell'abitazione e della proprietà diretta coltivatrice, investimento nei grandi complessi azionari), in effetti, fu inserito successivamente alla presentazione di un emendamento, e non sin dal progetto iniziale<sup>118</sup>. Sempre dall'esame delle discussioni in

---

<sup>116</sup> G. ARIOLLI, *La tutela del risparmio. Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale*, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2008.

<sup>117</sup> In tal senso U. BRECCIA, *op. cit.*, p. 25. L'Autore sostiene, tra l'altro, che la qualificazione del risparmio come "popolare" suggerisce che beneficiario della norma sarà il ceto dei piccoli risparmiatori, i quali intendano e siano in grado di accumulare una ricchezza sufficiente all'acquisto di un alloggio, ma in cui non rientra la maggioranza degli individui. Dei tre articoli della Costituzione che si riferiscono alla proprietà (artt. 42, 44 e 47), pertanto, quello in esame apparirebbe come il più marginale. Nello stesso senso si rinvia altresì a A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 1 ss, 27 ss., F. MERUSI, *op. cit.*, pp. 186 ss, G. CORSO, *op. cit.*, pp. 755 ss.

<sup>118</sup> L'emendamento fu presentato nella seduta del 19 maggio 1947 su proposta degli On. Zerbi, Malvestiti e altri, nel quale si prevedeva l'aggiunta all'art. 44 del progetto di un secondo comma ove si affermava: «la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare agli investimenti reali». Nella relazione dell'On. Zerbi di quella seduta si può leggere: «gli uni come gli altri emendamenti proposti all'articolo 44 del Progetto palesano il desiderio di garantire, in qualche forma nuova, il mantenimento del potere di acquisto del risparmio monetario. Sennonché, io ritengo che il solo mezzo che l'esperienza storica abbia dimostrato sufficientemente efficace per difendere, almeno in larga parte, il

Assemblea emerge, inoltre, come il riferimento specifico ai suddetti fini di indirizzo del risparmio popolare, come l'acquisto della proprietà dell'abitazione, sia da intendersi come puramente esemplificativo<sup>119</sup>.

Del resto, passando a osservare la giurisprudenza costituzionale, si può notare come l'art. 47, comma 2, Cost. non venga mai usato come unico parametro nel giudizio di legittimità costituzionale, ma si aggiunga, spesso *ad adiuvandum*, all'indicazione di altre norme costituzionali, e non solo relative alla c.d. Costituzione economica. La materia del risparmio, in altre parole, assume una valenza trasversale, nel senso che interessa diversi settori<sup>120</sup>.

Secondo la Corte costituzionale l'art. 47 Cost. segnerebbe un indirizzo politico, un principio cui deve conformarsi la successiva normativa, con l'unico limite della vera e propria contraddizione con il principio stesso. Il legislatore deve, pertanto, ispirarsi a questo indirizzo in materia di tutela del risparmio, bilanciandolo con altri interessi costituzionalmente rilevanti. Tali conclusioni spiegano il motivo per cui non si rinvergono declaratorie di illegittimità costituzionale fondate sul contrasto tra le norme giudicate con il solo parametro di cui all'art. 47 Cost<sup>121</sup>.

---

contenuto economico del risparmio delle classi operaie, artigiane, impiegate, pensionate, insomma del piccolo risparmio popolare sia nello spalancare a tale piccolo risparmio anche le porte dell'investimento reale in beni strumentali, sia nell'educare tale piccolo risparmio a tali investimenti, sia nel munirlo di strumenti economico-giuridici nuovi o di nuove forme associative, atte a redimere il risparmio popolare da quel complesso di inferiorità che finora lo ha fatto soccombente alle vicende della moneta».

<sup>119</sup> Sempre nella stessa seduta del 19 maggio 1947, l'On. Zerbi aggiunge, in riferimento all'accesso del risparmio popolare agli investimenti reali, tra cui la proprietà dell'abitazione, che «l'emendamento [...] proposto è in parte esemplificativo. Dopo avere impegnata la Repubblica genericamente a favorire l'accesso del risparmio popolare all'investimento reale, il nostro emendamento auspica anzitutto la diffusione della proprietà dell'abitazione. Anche per la ristrettezza di tempo lasciata all'illustrazione dell'emendamento, è superfluo che io indugi a richiamare le varie forme di aiuto che lo Stato può predisporre per la diffusione della proprietà o della comproprietà dell'abitazione».

<sup>120</sup> In tal senso G. ARIOLLI, *op.cit.*

<sup>121</sup> In relazione alle varie questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 47, la Corte costituzionale sostiene che «è sufficiente considerare che il contrasto non sussiste in quanto la norma costituzionale di raffronto segna un indirizzo politico rispetto al quale non può dirsi che la disposizione impugnata costituisca puntuale ostacolo». Così Corte cost. 25 febbraio 1975, n. 29. Nel caso di specie oggetto del giudizio è l'art. 7 della Legge n. 253 del 1950, che preclude al locatore di esercitare la facoltà di far cessare la proroga del contratto di locazione entro tre anni dall'acquisto in caso di urgente



Se infatti, da un lato, la Corte costituzionale ha riconosciuto un diritto sociale all'abitazione o un diritto all'accesso del risparmio popolare alla proprietà della casa<sup>122</sup>, è pur vero che la stessa ha sempre tenuto fermo il principio che la garanzia del diritto in oggetto riposa sul ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario fra gli interessi costituzionalmente rilevanti<sup>123</sup>.

---

e improrogabile necessità sopravvenuta di destinare l'immobile ad abitazione propria, dei propri figli o genitori, oppure di esercitare in esso la propria attività lavorativa. Si veda altresì Corte cost., ord. 22 dicembre 1980, n. 194, ove viene dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, primo e secondo comma, e 28 della legge 8 agosto 1977, n. 513. Questa norma, abrogando la precedente disciplina che prevedeva prezzi di cessione di alloggi popolari notevolmente inferiori a quelli di mercato, secondo i remittenti, violerebbe la garanzia dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione di cui all'art. 47 comma 2 cost. La Corte ritiene invece che «la disposizione abolitiva impugnata non è da considerare in contrasto con l'invocata garanzia costituzionale in quanto questa ultima segna un indirizzo di politica economica e sociale tendente a incoraggiare il risparmio popolare, la cui portata non può ovviamente estendersi al punto da rendere necessaria la cessione di immobili a prezzi inferiori a quelli di mercato e quindi, in definitiva, a carico della collettività».

<sup>122</sup> Un riconoscimento del diritto all'accesso del risparmio popolare alla proprietà della casa si può ritrovare in Corte cost. n. 217 del 1988 avente a oggetto la legge 18 dicembre 1986, n. 891, (*Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa*). L'art. 47, secondo comma, Cost., secondo la Corte, disponendo che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, «individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione». E, inoltre, nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che «la soddisfazione di un interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica».

<sup>123</sup> Si consideri, a titolo esemplificativo, Corte cost. 3 febbraio 1994, n. 19, avente a oggetto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato - per violazione degli artt. 3 e 47, secondo comma, della Costituzione nei confronti dell'art. 2, lettera a), della Legge della Provincia autonomia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4 (*Norme per favorire l'accesso del risparmio popolare a una abitazione*). Si tratta di una normativa che pone la condizione dell'occupazione dell'abitazione per il godimento di agevolazioni creditizie connesse alla costruzione dell'alloggio. Ad avviso del giudice rimettente, le disposizioni contestate, nel prevedere rispettivamente l'esclusione dalle agevolazioni per l'edilizia popolare di chi non abbia la propria residenza stabile in un comune della Provincia e la revoca delle agevolazioni medesime qualora dovesse venire accertato che l'abitazione non viene occupata, sfavorirebbero l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione in violazione, rispettivamente, dell'art. 3 e dell'art. 47, secondo comma, Cost. In questo caso la Corte è arrivata a sostenere di aver «sempre tenuto fermo il principio che la garanzia del bene indicato riposa sul ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario fra gli interessi costituzionalmente rilevanti al fine di dare graduale applicazione, in relazione alle disponibilità finanziarie esistenti, alla direttiva costituzionale contenuta nell'art. 47, secondo comma, della Carta fondamentale. In riferimento a tali

Si può pertanto concludere che né i lavori preparatori né la giurisprudenza costituzionale sono in grado di offrire sufficienti appigli per ricavare dall'articolo 47, secondo comma, Cost. un diritto alla proprietà dell'abitazione per tutti, posto che il fondamentale diritto all'alloggio può essere soddisfatto anche mediante altre forme di detenzione o possesso di una casa<sup>124</sup>. L'art. 47, comma 2, assume rilevanza diretta nell'affermazione del diritto all'abitazione solo ove affiancato ad altre norme costituzionali.

Letto isolatamente, invece, l'art. 47, comma secondo, sembra ridurre la sua portata al mero divieto di un intervento diretto a scoraggiare l'accesso del risparmio alla proprietà dell'abitazione senza alcun valido motivo di politica economica<sup>125</sup>.

Assumono particolare rilevanza, in quanto direttamente riconducibili a questa norma, le varie politiche fiscali che si sono succedute in Italia a partire dal 1982, volte a incoraggiare l'acquisto della proprietà della prima casa di abitazione<sup>126</sup>. Trattasi di disposizioni introdotte dal legislatore fiscale agevolative dell'acquisto della cosiddetta prima casa di abitazione, sotto il

---

principi, non vi può esser dubbio che [...] la disciplina normativa stabilita dagli artt. 2 e 3 della legge provinciale impugnata rappresenti una non irragionevole attuazione della direttiva costituzionale tendente a favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». In altre parole, le norme impuginate non configurerebbero una violazione dell'art. 47 comma 2, bensì ne rappresenterebbero una non irragionevole attuazione tendente a favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.

<sup>124</sup> È pur vero che la norma costituzionale in esame può recuperare importanza se messa a confronto con l'art. 36 Cost. Il collegamento risulta automatico nel momento in cui si interpreta la locuzione "risparmio popolare" come risparmio del lavoratore, da intendersi nel senso di derivante da reddito da lavoro dipendente, artigianale o professionale. Questa interpretazione presuppone che la tutela del risparmio popolare non si risolva nell'incentivare la destinazione dei risparmi delle famiglie alla soddisfazione di un determinato tipo di bisogni, ma si coordini in una serie di misure che offrano a tutti i lavoratori la possibilità di accedere al godimento dell'alloggio agevolando il ricorso al credito da parte delle categorie meno abbienti, fissando al contempo livelli retributivi che consentano di risparmiare una certa quantità di ricchezza finalizzata ad appagare il bisogno abitativo, fornendo eventuali forme di sostegno integrativo ove i salari dei lavoratori si dimostrassero insufficienti. In tal senso U. BRECCIA, *op. cit.*, p. 28.

<sup>125</sup> In tal senso D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile», 1977, pp. 1177-1778.

<sup>126</sup> Prima del 1982 non erano mai stati introdotti trattamenti tributari differenziati per l'acquisto della prima casa. L'obiettivo affidato dall'art. 47, comma secondo, Cost. al legislatore era stato perseguito non attraverso norme tributarie, ma solo mediante la realizzazione di programmi di edilizia economica e popolare.

profilo di una minor percussione tributaria rispetto al trattamento che ordinariamente si dovrebbe applicare, rilanciando al contempo l'industria delle costruzioni e l'investimento nel settore immobiliare abbattendo i costi di transazione, perseguendo così l'obiettivo complessivo di incoraggiamento dell'economia nazionale.

Le cosiddette "agevolazioni prima casa" hanno subito un'evoluzione. Inizialmente si trattava di misure "a termine". La tassazione agevolata era limitata alla registrazione degli atti di trasferimento immobiliare, e rivolta unicamente agli acquisti a titolo oneroso<sup>127</sup>. In seguito, il regime di favore è stato esteso anche agli acquisti per donazione e per successione a causa di morte<sup>128</sup>.

Considerando che la mera finalità di agevolare i bilanci familiari con un affievolimento delle imposte applicabili all'atto di acquisto delle abitazioni avvenuto a titolo gratuito non comportava, di per sé, un aiuto per lo sviluppo dell'economia del Paese, si può dedurre che, rispetto alla legislazione di esordio, dietro all'estensione che include successioni e donazioni, si nasconde un mutamento delle originarie finalità che il legislatore intendeva perseguire con queste normative di favore. Infatti, se in primo piano si possono sempre ritrovare l'interesse del privato al risparmio maggiore possibile in sede di acquisto dell'abitazione e l'incentivo all'attività dei costruttori che deriva dai più bassi costi di acquisizione del prodotto finito, oggi si pone nella considerazione del legislatore anche l'interesse a favorire comunque l'acquisizione della proprietà di un'abitazione, sia che tale appropriazione derivi

---

<sup>127</sup> Le prime agevolazioni introdotte erano episodiche; si trattava in altre parole di misure "a termine", eventualmente prorogabili. La prima a essere introdotta è individuabile nella Legge 22 aprile 1982, n. 168 (c.d. "Legge Formica"). Essa prevedeva agevolazioni per l'acquisto della prima casa da elargirsi subordinatamente al possesso di alcuni requisiti, quali ad esempio la destinazione dell'immobile a uso abitativo, la natura onerosa del titolo di trasferimento, l'essere i richiedenti persone fisiche e l'essere pertanto l'operazione di trasferimento fuori campo IVA.

<sup>128</sup> Le prime misure cosiddette "a regime", estese ai trasferimenti a titolo gratuito, vennero introdotte con la Legge 21 novembre 2000, n. 342.

da un contratto di compravendita a titolo oneroso, utile per l'economia nazionale in generale, sia che essa abbia origine in un atto a titolo gratuito<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> In tal senso A. BUSANI, *L'agevolazione per l'acquisto della "prima casa"*, IPSOA, 2014, pp. 22-24.

**PARTE II**  
**SULL'ATTUAZIONE NORMATIVA DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE**

## CAPITOLO III

### IL DIRITTO A OTTENERE UN'ABITAZIONE: DALL'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE ALL'*HOUSING* SOCIALE NEI “PIANI CASA”

SOMMARIO: 1. Premessa: una precisazione definitoria – 2. L'edilizia economica e popolare nei primi anni del Novecento – 3. Il secondo dopoguerra e le politiche abitative per i lavoratori - 4. Gli anni Settanta e Ottanta: il tramonto dei programmi organici di edilizia residenziale pubblica - 5. L'azione pubblica nel settore dell'edilizia residenziale negli anni Duemila: il *social housing* e i “piani casa” – 6. Considerazioni finali sull'evoluzione delle politiche abitative

#### 1. Premessa: una precisazione definitoria

Nel parlare di *diritto all'abitazione* nei termini di cui si è detto si usa fare riferimento all'insieme di valori, esigenze e garanzie, vevoli come argomenti di tipo etico, politico e giuridico per elaborare e sostenere pretese azionabili in primo luogo nei confronti dei pubblici poteri. Tali rivendicazioni sono accomunate dall'esigenza umana di possedere uno “spazio” per il libero e adeguato estrinsecarsi della personalità; il che si traduce, come si è osservato, nell'uso durevole di un *bene-abitazione* dotato di caratteristiche idonee ed essenziali per garantire, in una determinata società, lo sviluppo psico-fisico della persona<sup>130</sup>.

I principi costituzionali e di derivazione unionale-internazionale che fondano l'esistenza di un diritto sociale all'abitazione si sono trasfusi in una vasta produzione normativa nel nostro ordinamento, che si è incentrata essenzialmente sull'identificazione di interessi in gioco, soggetti destinatari,

---

<sup>130</sup> Così U. BRECCIA, *op. cit.*, p. 12. Si è infatti delineata una concezione “ampia” del diritto all'abitazione, variabile in relazione al contesto storico, economico e sociale, e in connessione con altri diritti e interessi meritevoli di tutela e che va oltre il semplice uso esclusivo di uno spazio domestico denominato *casa* o *abitazione* in cui una famiglia, o altro nucleo sociale assimilabile, dimora. In tal senso, per tutti, D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell'abitazione”, “diritto d'abitazione” e “proprietà (civilistica) della casa”*, cit., p. 1185 e anche G. TATARANO, *op. cit.*, p. 407.

nonché tutela da apprestare a favore di questi ultimi.

Una volta constatata la difficoltà di realizzare un accesso universale alla proprietà della casa come soluzione al problema della scarsità di offerta di abitazioni in relazione alla domanda<sup>131</sup>, il legislatore ha elaborato una pluralità di politiche per assicurare la soddisfazione delle esigenze abitative individuali, consistenti in diversi titoli di godimento di un immobile da destinare a dimora. Per questo motivo, nell'ambito delle politiche attuative del diritto all'abitazione si possono ricomprendere molti tipi di interventi pubblici, con coinvolgimento più o meno intenso di soggetti erogatori e/o finanziatori di natura privata.

Verranno prese in considerazione, nel presente capitolo, le varie politiche abitative che hanno caratterizzato il diritto pubblico della storia repubblicana e costituzionale del nostro Paese.

Il percorso tenderà all'inquadramento storico e giuridico di quella che è la più tradizionale, e forse più esplicita, forma di attuazione del diritto all'abitazione, quella che comunemente viene denominata *edilizia residenziale pubblica*, ma che ha conosciuto diverse definizioni nel corso dei decenni.

Le premesse che seguono, in effetti, devono essere condotte con la previa precisazione terminologica per cui la locuzione *edilizia residenziale pubblica* (*E.r.p.*) verrà qui utilizzata in senso ampio e più esteso rispetto all'uso che ne fanno talvolta la Corte costituzionale<sup>132</sup> e il legislatore in riferimento a specifici

---

<sup>131</sup> E questo nonostante le previsioni degli articoli 47, comma secondo e 4, comma secondo della Costituzione, i quali prevedono, rispettivamente, un *favor* per la proprietà dell'abitazione e il programma di rendere quest'ultima fruibile da parte di chiunque.

<sup>132</sup> La Corte costituzionale usa l'espressione "edilizia residenziale pubblica" quale identificativo di una materia in relazione alla quale attribuire la competenza legislativa. Si veda, ad esempio, Corte cost. 17 luglio 1975, n. 221. Con l'espressione "edilizia residenziale pubblica in senso stretto", in questa occasione, la Corte usa come riferimento la definizione data nel Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 1, in base al quale «sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata e agevolata. Sono escluse altresì dall'applicazione delle norme del presente decreto le assegnazioni relative a costruzioni a carattere provvisorio o comunque destinate al ricovero temporaneo delle famiglie rimaste senza tetto a seguito di eventi calamitosi, nonché agli alloggi costruiti o da costruirsi dalle cooperative edilizie, agli alloggi realizzati da imprese o enti per il proprio personale e a quelli destinati a dipendenti di Amministrazioni statali per esigenze di servizio».

aspetti della disciplina<sup>133</sup>.

L'espressione "edilizia residenziale pubblica" verrà infatti impiegata a identificazione di un intero settore, ossia l'intervento pubblico finalizzato al soddisfacimento della domanda delle categorie sociali meno abbienti ed esposte al rischio di rimanere senza un'abitazione. Si tratta, in altre parole, di un'attività che si può dire diretta alla costruzione di fabbricati, da assegnare in affitto o in proprietà, e subordinata a tutta una serie di norme giuridiche, di competenza dello Stato, delle regioni e dei comuni, intese a garantire tutti quegli interessi pubblici come l'igiene, l'estetica, i rapporti di vicinato, la sicurezza e così via, connessi alle persone che di tali immobili si servono<sup>134</sup>.

È utile premettere altresì che saranno oggetto della riflessione, più segnatamente, quegli interventi di edilizia residenziale pubblica che si potrebbero definire "strutturali", intendendo con questa definizione le politiche volte a soddisfare la domanda di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte delle categorie sociali in difficoltà, che non riescono ad accedere a un'abitazione dignitosa fruendo delle normali condizioni offerte dal mercato, come giovani coppie, famiglie monoreddito, disoccupati o inoccupati, immigrati regolari a basso reddito. Si intende con ciò distinguere tutte quelle politiche abitative connotate dall'esigenza di far fronte a

---

<sup>133</sup> L'espressione "Edilizia residenziale pubblica" compare per la prima volta solo nel titolo della Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (*Programmi e coordinamento dell'Edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962 n. 167; 29 settembre 1964, n. 847*), in riferimento a una particolare tipologia di intervento. L'art. 2, comma 1, infatti, esclude dall'ambito di applicazione della legge e quindi dalle modalità di erogazione dei fondi ivi disciplinata per l'edilizia residenziale pubblica quelli «destinati alla costruzione degli alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione *in loco* di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni nonché di quelli che si trovano negli stessi immobili nei quali hanno sede uffici, comandi, reparti o servizi delle amministrazioni predette».

<sup>134</sup> In tal senso N. ASSINI, *Edilizia Residenziale pubblica*, voce in «Enciclopedia Giuridica», Milano, Treccani, Milano, 1994, pp. 1 ss. In generale, in base alla definizione data dalla Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati in occasione dell'Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare e, in particolare, nel Documento conclusivo approvato nella seduta del 29 luglio 2010, si può dire in altre parole e in modo molto ampio che l'E.r.p. comprende «il complesso delle attività delle amministrazioni e degli enti pubblici dirette a soddisfare il bisogno abitativo di soggetti a basso reddito o appartenenti a particolari categorie sociali» volte a incrementare l'offerta di alloggi disponibili. Documento consultabile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it).



situazioni definite di “emergenza abitativa”. Queste ultime costituiscono infatti un settore ancora più specifico comprendente misure straordinarie talvolta adottate dagli enti, in base alla rispettiva competenza, per far fronte a situazioni particolari di acuto disagio abitativo, di tipo temporaneo ed emergenziale, che spesso si concretizzano attraverso la destinazione di alloggi riservati espressamente a questo scopo<sup>135</sup>.

Conviene accennare e definire sin da ora, inoltre, quali sono le forme nelle quali si estrinseca l'intervento pubblico nel settore dell'offerta di abitazioni per le fasce più deboli della popolazione, descrivendo sinteticamente le tre tradizionali modalità di erogazione del servizio, all'interno del più ampio settore dell'edilizia residenziale pubblica<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Esistono situazioni considerate dall'ordinamento particolarmente gravi dal punto di vista dell'attuazione del diritto all'abitazione, e connotate da caratteri “emergenziali”, cui il legislatore ricollega la necessità di accordare una particolare tutela; questa consiste nel riservare a questi casi, in realtà non molto isolati, una quota legislativamente determinata degli alloggi disponibili di edilizia residenziale pubblica. Quando si parla di politiche per l'emergenza abitativa si fa, in generale, riferimento a quelle misure straordinarie adottate dagli enti, in base alla rispettiva competenza, per far fronte a situazioni particolari di acuto disagio abitativo, di tipo emergenziale, che spesso si concretizzano attraverso la destinazione di alloggi riservati espressamente a questo scopo. Si tratta, in altre parole, di una sorta di “canale preferenziale” attraverso il quale chi versa in determinate condizioni può ottenere un'abitazione in via temporanea e in tempi più rapidi rispetto alla tradizionale assegnazione di edilizia residenziale pubblica dominata dalla logica delle graduatorie e delle relative liste d'attesa. Tali politiche sono adottate a livello di legislazione regionale e politiche attuative comunali, nell'ambito dei principi generali statali. In Piemonte la Legge regionale 17 febbraio 2010 n. 3, all'art. 10, stabilisce una riserva di alloggi destinata a coprire il fabbisogno di chi si trova in situazione di “emergenza abitativa”. Ai sensi del Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Regione Piemonte, 4 ottobre 2011, n. 12/R, art. 6, «sono considerate situazioni di emergenza abitativa [...], quelle dei nuclei che: a) sono assoggettati a procedure esecutive di sfratto o a decreto di trasferimento conseguente a procedura esecutiva immobiliare o a rilascio dell'abitazione coniugale a seguito di sentenza di assegnazione all'altro coniuge; b) devono forzatamente rilasciare l'alloggio in cui abitano a seguito di ordinanza di sgombero o in conseguenza di eventi calamitosi che lo rendano inutilizzabile; c) abitano un alloggio dichiarato, dalla competente azienda sanitaria locale, non idoneo all'abitazione, in relazione alle condizioni di salute di uno o più degli occupanti; d) si trovano nella condizione di profughi o rifugiati; e) risultano ospiti da almeno tre mesi di dormitori pubblici o di altra struttura alloggiativa procurata a titolo temporaneo dagli organi preposti all'assistenza pubblica».

<sup>136</sup> Tale tripartizione conserva un interesse attuale ai fini della comprensione della periodizzazione degli interventi pubblici a sostegno del diritto all'abitazione, pur essendo da taluni considerata ormai desueta alla luce dell'emergere di un nuovo concetto di edilizia sociale, o *social housing* che sembra descrivere il fenomeno in modo unitario. In tal senso R.

La prima è quella cosiddetta “sovvenzionata”, basata su contributi diretti dello Stato, finalizzata alla realizzazione di alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi diritto sulla base di parametri legati al reddito o alla categoria lavorativa, ma destinati a una continua riassegnazione mano a mano che gli assegnatari fuoriescono dai parametri reddituali richiesti<sup>137</sup>.

L’edilizia sovvenzionata è interamente sostenuta dalla spesa pubblica, in quanto le opere di costruzione sono a carico diretto di enti pubblici erogatori del servizio abitativo. A partire dal coinvolgimento dello Stato, che individua i livelli essenziali del fabbisogno abitativo della popolazione, la competenza discende poi attraverso i vari livelli territoriali in base alle rispettive attribuzioni, per veder completare la propria realizzazione con l’intervento del comune di riferimento o le varie aziende territoriali. Gli alloggi vengono costruiti in base all’individuazione a livello locale delle aree necessarie e idonee alla costruzione delle abitazioni<sup>138</sup>. Una volta identificate queste zone, il Comune ne effettua l’acquisto, procedendo eventualmente a procedure espropriative a fini sociali<sup>139</sup>.

---

LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 4, 2010, p. 272.

<sup>137</sup> Gli alloggi realizzati in edilizia sovvenzionata sono prevalentemente destinati alla locazione; solitamente, però, è prevista anche la possibilità di locazione con patto di futura vendita o l’assegnazione in proprietà. A fronte del vantaggio economico risultante dai prezzi di favore, tuttavia, onde evitare comportamenti speculativi e alterazioni sul mercato immobiliare, spesso sono previsti dal legislatore dei divieti temporanei di vendita degli alloggi a terzi, da parte dei primi assegnatari, che, in caso di violazione, determinano la nullità dell’atto. Si tratta pertanto di una proprietà limitata e non piena. A titolo esemplificativo, si può citare la Legge n. 513 del 1977 che, all’art. 28, prevede che «per un periodo di tempo di dieci anni dalla data di stipulazione del contratto e comunque fino a quando non ne sia stato pagato l’intero prezzo, l’alloggio acquistato non può essere alienato a nessun titolo né su di esso può costituirsi alcun diritto reale di godimento».

<sup>138</sup> Nel campo dell’edilizia sovvenzionata si individua chiaramente l’elemento della “territorialità” dell’edilizia pubblica che attraverso l’asse regioni, istituti autonomi per le case popolari e comuni dovrebbe essere maggiormente in grado di conoscere l’effettivo fabbisogno abitativo da soddisfare specie nelle aree di maggiore tensione abitativa. In tal senso P. URBANI, *L’edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3-4, 2010, p. 252.

<sup>139</sup> Le prime espropriazioni a fini sociali sono state autorizzate con la Legge 18 aprile 1962, n. 167, in base alla quale i terreni venivano riservati all’edilizia residenziale, con la previsione di un’indennità di esproprio inferiore al valore di mercato fissata al prezzo che le aree avevano due anni prima rispetto all’emanazione del provvedimento. Con questa manovra si è inteso dotare i comuni e le cooperative edilizie di aree urbane centrali a prezzi contenuti affinché vi potessero erogare tutti i servizi sociali necessari.

Il secondo sottoinsieme dell'edilizia residenziale pubblica comprende quella denominata "agevolata", finalizzata alla costruzione di alloggi da destinare a prima abitazione, realizzata da privati con finanziamenti messi a disposizione da enti pubblici in condizioni di favore, e con contributi in conto interessi o a fondo perduto.

L'edilizia agevolata è principalmente diretta al perseguimento dell'obiettivo della proprietà della casa<sup>140</sup> per particolari categorie di persone, individuate di volta in volta dalla legge, con la predisposizione di agevolazioni pubbliche che prevedono una garanzia fornita dallo Stato rispetto al pagamento degli interessi maturandi sui mutui contratti dagli assegnatari, incoraggiando nel contempo il settore economico dell'edilizia<sup>141</sup>.

La terza forma di edilizia residenziale pubblica, detta "convenzionata", viene realizzata fundamentalmente da soggetti privati (ad esempio le cooperative edilizie) per incrementare l'offerta di alloggi, i cui contratti di vendita o di affitto sono conclusi a prezzi inferiori rispetto a quelli risultanti dal libero mercato. In altre parole, essa si avvale di prezzi di locazione o di acquisto a prezzi calmierati in base a "convenzioni" stipulate tra soggetti privati ed enti pubblici, per lo più i comuni. Questi ultimi, una volta predisposto il piano di zona e stabilite le aree da destinare all'edificazione, forniscono al costruttore privato le aree in proprietà piena o superficaria affinché vi realizzi le opere. L'ente concede altresì particolari condizioni di favore di natura finanziaria o fiscale riguardanti, ad esempio, il contenimento degli oneri di urbanizzazione, con l'obiettivo di contenere i costi di costruzione<sup>142</sup>. Ne risulta la possibilità di

---

<sup>140</sup> Nell'ambito dell'edilizia agevolata sono in genere previsti divieti temporanei di vendita la cui inosservanza, a differenza rispetto a quanto avviene nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata, produce solo la decadenza dai vantaggi finanziari e creditizi garantiti dall'ente pubblico, e non la nullità dell'atto di vendita.

<sup>141</sup> In pratica, per favorire la realizzazione di alloggi, lo Stato sostiene i soggetti che ne fanno richiesta, e portatori dei requisiti richiesti, nella stipula di un mutuo a tasso agevolato o contributi a fondo perduto per l'acquisto della prima casa di abitazione, concessi proporzionalmente al reddito. La prima fonte legislativa delle forme di edilizia agevolata in attuazione del diritto all'abitazione si individua nella Legge 5 agosto 1978, n. 457.

<sup>142</sup> L'espressione "edilizia convenzionata" è apparsa per la prima volta nella Legge 22 ottobre 1971, n. 865 (*Legge per la casa*), all'art. 35, ove si prevede la possibilità, per i pubblici poteri, di programmare la realizzazione di abitazioni a fini sociali assegnando le

acquisto o locazione di abitazioni da parte dei meno abbienti a prezzi molto contenuti e inferiori a quelli praticati sul libero mercato. Sono anche in questo ambito previsti requisiti reddituali per i fruitori del servizio, che sono solitamente stabiliti nell'ambito delle convenzioni tra comuni e costruttori<sup>143</sup>.

## 2. L'edilizia economica e popolare nei primi anni del Novecento

Le politiche pubbliche nel settore dell'offerta di abitazioni alle fasce di popolazione più bisognose di protezione sotto il profilo del disagio abitativo prendono avvio, in Italia, nei primi anni del Novecento quando inizia a manifestarsi, complice l'urbanizzazione, quello che Einaudi definisce «il problema delle abitazioni» e che al suo tempo pareva già tra quelli che interessavano maggiormente in quanto «molto diffusa in tutte le classi della popolazione è la preoccupazione di trovare case o stanza per alloggio»<sup>144</sup>.

È in questi anni che, presa coscienza del problema, prende forma un intervento statale nel settore edilizio che consiste, in generale,

---

aree sulle quali edificare dietro pagamento del mero costo di acquisizione delle stesse e delle relative opere di urbanizzazione. Si può inoltre citare la Legge 28 gennaio 1877, n. 1977, n. 10, i cui articoli 7 e 8 disciplinano l'esonero da contributi sui costi di costruzione e spese di urbanizzazione per i realizzatori privati di alloggi di edilizia residenziale a prezzi calmierati. Altro “modello di convenzionamento”, a titolo esemplificativo, è contenuto nella Legge 5 agosto 1978, n. 457, così come modificata dalla Legge 17 febbraio 1992, n. 179. Gli articoli 27 e 28 di questa norma offrono al costruttore privato la possibilità di modificare sino al venticinque per cento la precedente destinazione degli immobili (ossia di sottrarre le unità abitative nella detta misura dalla finalità di utilizzo residenziale sociale), a condizione che questi si impegni a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune e a concorrere negli oneri di urbanizzazione.

<sup>143</sup> Le convenzioni di cui si è detto, peraltro, non sono da considerare convenzioni urbanistiche in senso stretto. In queste ultime, nella logica della cosiddetta “lottizzazione”, l'interesse pubblico si incentra sulla necessità di aprire all'uso da parte della collettività immobili e strutture che, diversamente, i proprietari preferirebbero conservare per uso dominicale; nell'edilizia residenziale convenzionata, invece, la pressione dell'interesse pubblico si esercita eminentemente sulla politica di gestione degli alloggi che fin dall'inizio sono programmati e realizzati per assolvere a fini sociali, in un contesto nel quale le infrastrutture di servizio per gli alloggi sono, di norma, già pubbliche. È per questo motivo che l'edilizia che beneficia di tale forma di convenzionamento viene fatta rientrare nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. In tal senso, e per un approfondimento sul punto, si rinvia a V. MAZZARELLI, *Convenzioni urbanistiche*, voce in «Enciclopedia del Diritto», Agg. 2001, Milano, Giuffrè, pp. 294-303.

<sup>144</sup> L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni. Lezioni tenute all'Università Commerciale Luigi Bocconi dal 26 aprile al 2 maggio 1920*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1920, Ristampa 2001, p. 1.

nell'incentivazione alla realizzazione di abitazioni da assegnare in affitto o in proprietà agli aventi diritto, sulla base di determinati requisiti e dietro pagamento di un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato.

Verranno esaminate le forme ed evoluzioni di questo settore del diritto pubblico a partire dalla legge Luzzatti del 1903, che introduce i concetti di *casa economica* e *casa popolare*, sino ad arrivare, passando per l'*edilizia residenziale pubblica* propriamente detta, del secondo dopoguerra, all'*edilizia sociale*, culminante nei cosiddetti *piani casa* del nuovo Millennio che, dopo un periodo di stasi nella programmazione di settore, tornano a predisporre nuove politiche abitative. Di queste ultime, in particolar modo, si cercherà di esaminare i tratti essenziali, onde ricercarne gli elementi innovativi rispetto alle politiche del passato e coglierne i pregi ed eventuali punti critici od oscuri e lacunosi.

Venendo alla nascita dell'edilizia residenziale pubblica, si può dire che il bisogno di abitazioni in contesti urbani emerge, in Italia, a partire dall'ultimo ventennio del XIX Secolo; esso costituisce, in generale, la conseguenza dei fenomeni di inurbamento connessi all'industrializzazione, soprattutto nel Settentrione<sup>145</sup>. Con l'epoca giolittiana si assiste a un vero e proprio sviluppo industriale e dei servizi pubblici, accompagnato a una crescita del reddito *pro capite* della popolazione. Lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche, peraltro, comporta una migrazione dei funzionari e degli impiegati del nuovo Stato unitario verso i centri urbani capoluoghi di provincia.

Da questo contesto deriva uno sviluppo esponenziale dell'industria edilizia, chiamata a fornire immobili a uso residenziale, di lavoro e di

---

<sup>145</sup> Il mutamento economico e produttivo si verifica in Italia con ritardo rispetto agli altri Paesi europei. In base ad alcune ricerche parlamentari di fine Ottocento si nota come oltre il 78 per cento della popolazione fosse analfabeta e vedesse nell'emigrazione una speranza di miglioramento delle proprie condizioni di vita. Sono infatti due milioni di abitanti per ogni regione, in media, a espatriare nell'ultimo ventennio di questo secolo. In tal senso a A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, 2006, vol. I, p. 13.

rappresentanza (come uffici, banche e assicurazioni), con una consequenziale ristrutturazione del tessuto urbano<sup>146</sup>.

Le prime iniziative in risposta alla crescente domanda abitativa nelle città vengono poste in essere dai comuni, le cui amministrazioni iniziano ad accostarsi al problema della pianificazione e distribuzione degli alloggi, preso atto della necessità di predisporre aree edificabili per costruire immobili pubblici e, allo stesso tempo, sostenere e incentivare la prime imprese cooperativistiche<sup>147</sup>.

Uno degli strumenti primitivi con il quale si concretizza il principio della funzione sociale della proprietà consiste nel *Piano regolatore generale*, introdotto con Legge 25 giugno 1865, n. 2359, con il quale le amministrazioni locali provvedono alla pianificazione e alla distribuzione sul territorio delle aree da destinare all'edilizia.

Con il Piano regolatore ha inizio una serie di interventi nelle aree urbane per un graduale risanamento urbanistico-ambientale, più volte riveduto alla luce dei cambiamenti economico e sociali, e considerato come il punto di partenza per l'attuazione, in Italia, del diritto all'abitazione<sup>148</sup>. Nel Piano regolatore generale emerge a pieno la funzione sociale della proprietà, in quanto in esso si promuove l'ottimale gestione dell'incremento urbano, disciplinando aspetti quali la rete di infrastrutture, la determinazione delle aree destinate a spazi e fabbricati pubblici, le norme tecniche che stabiliscono le regole per

---

<sup>146</sup> La scarsità delle costruzioni e dei suoli rispetto alla domanda favoriscono l'espandersi delle città al loro esterno, inducendo però un aumento di valore dei fabbricati già esistenti e delle aree interessate dallo sviluppo edilizio. In tal senso *Ibidem*, p. 13.

<sup>147</sup> Per una più ampia descrizione degli strumenti e degli attori dell'avvio delle politiche abitative tra fine Ottocento e inizio Novecento, corredata da talune interpretazioni politologiche, si rinvia a A.R. MINELLI, *La politica per la casa*, Bologna, Il Mulino, 2004.

<sup>148</sup> In tal senso M.A. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, p. 51. Il Piano regolatore generale è stato poi modificato con la legge 17 agosto 1942, n. 1150, ossia la *Legge Urbanistica Nazionale*, che rispetto al precedente ha le caratteristiche di essere obbligatorio per tutti i comuni più importanti, compresi in un elenco ministeriale, e di necessitare di un ulteriore intervento attuativo.

l'edificabilità, l'altezza dei fabbricati, la distanza tra i confini e così via. Si tratta dei c.d. *limiti al diritto di proprietà posti nell'interesse pubblico*<sup>149</sup>.

La prima legge organica dello Stato centrale che merita di essere citata quale vera e propria politica sociale di edilizia pubblica è però la Legge 31 maggio 1903 n. 254, cosiddetta Legge Luzzatti, dal nome del deputato primo firmatario della proposta di legge, che viene comunemente riconosciuta come l'inizio della storia dell'edilizia economica e popolare in Italia<sup>150</sup>.

Questo tipo di edilizia si propone di risolvere il problema delle abitazioni vissuto da una grande parte della popolazione del tempo, non solo dalle fasce più povere in senso strettamente economico<sup>151</sup>: dalla lettura della relazione illustrativa della proposta di legge emerge come la stessa si proponga di rispondere a esigenze più variegate, tenendo conto di tutte le «sfumature di dolori e di bisogni» della cittadinanza intera, senza imprigionarle in categorie tassative volte a graduare asetticamente la povertà e l'infelicità. I soggetti destinatari delle provvidenze (classi meno agiate) appartengono pertanto a un'ampia gamma di categorie, non solo operai, ma anche impiegati e piccoli commercianti<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Ci si riferisce ai limiti destinati ad assicurare la funzione sociale della proprietà, posti dal Codice Civile come, ad esempio, la disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità (art. 834), delle requisizioni (art. 835), dei vincoli di natura pubblicistica alla proprietà fondiaria (riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, miglioramento fondiario, vincoli idrogeologici e difese fluviali (artt. 846-866).

<sup>150</sup> Si vedano anche, nello stesso filone legislativo, il T.U. 27 febbraio 1908 n. 85 e il successivo Regolamento 12 agosto 1908 n. 528, i quali, in attuazione della Legge Luzzatti, incoraggiano le costruzioni residenziali con benefici di carattere fiscale e finanziario, gettando così le basi dell'edilizia economica e popolare.

<sup>151</sup> Per una contestualizzazione della Legge Luzzatti nel periodo storico di riferimento si rinvia a D. CALABI (a cura di), *La politica della casa all'inizio del 20° secolo. Atti della prima giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea, Venezia, 3 dicembre 1993*, Venezia, Istituto Veneto di scienze lettere e arti, 1995.

<sup>152</sup> In risposta alla domanda su quale sia il popolo al quale si intende provvedere, l'Onorevole Luzzatti rispondeva: «popolo per noi, perciò diciamo case popolari e non operaie, sono i proletari, i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e in tette mude, che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l'artigiano indipendente che sta poco meglio di questi coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l'operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia con il maestro di scuola per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie del primo e del secondo grado e finisce anche in regioni più alte allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali

La Legge Luzzatti, con le sue norme di attuazione, autorizza determinati istituti di credito, quali le casse di risparmio, le opere pie, i monti di pietà ecc., a concedere prestiti alle società cooperative per la costruzione e per l'acquisto di *case popolari o economiche*, o ai loro soci, agli enti morali e alle società di beneficenza, nonché alle società di mutuo soccorso che assumono tale servizio. La normativa complessivamente dettaglia le modalità di finanziamento per la costruzione degli alloggi, le agevolazioni fiscali previste per i costruttori, le modalità di gestione e così via.

I comuni, invece, in un'ottica che oggi definiremmo di *sussidiarietà orizzontale*, vengono invitati «a intraprendere la costruzione di case popolari soltanto per darle a pigione», ove «fosse riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate», solo nel caso in cui mancassero i suddetti soggetti, o ne fosse insufficiente l'azione, e adottando il regime giuridico del pubblico servizio<sup>153</sup>.

Con la legge Luzzatti nascono altresì gli *Istituti autonomi per le case popolari (I.a.c.p.)*, enti pubblici inizialmente costituiti su iniziativa delle amministrazioni locali, ma in seguito rimodellati come organismi sostanzialmente statali operanti su scala provinciale, e destinati a divenire negli anni successivi i principali protagonisti nella realizzazione e gestione del patrimonio abitativo pubblico. Ancora oggi questi enti (nel frattempo entrati nell'orbita delle competenze regionali e con diverse denominazioni) costituiscono il principale punto di riferimento per le prestazioni di edilizia residenziale pubblica<sup>154</sup>.

La *Legge Luzzatti* si inserisce nel quadro di una politica sociale che, al principio del secolo, diffonde in Italia forme nuove di enti economici e

---

che noi conosciamo. Ora qui voi avete diverse gradazioni di povertà, diverse gradazioni di infelicità e il progetto di legge che vi presentiamo non è sistematico, non imprigiona in una sola forma la costruzione di case popolari, appunto perché vuole tenere conto di tutte queste sfumature di dolori e di bisogni». L. LUZZATTI, *Sulle case popolari*, Proposta di legge svolta alla Camera dei Deputati nella seduta del 14 maggio 1902, Roma, Tipografia della Camera, 1902, pp. 16-17.

<sup>153</sup> In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», vol. 1, 2010, p. 4.

<sup>154</sup> In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 4. Per un approfondimento si veda anche AA.VV., *L'organizzazione pubblica dell'edilizia. Gli Iacp nella programmazione economica*, Milano, Franco Angeli, 1969.



l'intervento dello Stato a beneficio dei ceti popolari, senza trascurare l'effetto indotto sia a livello sociale, sia come fattore di sviluppo economico. Si vuole con tale dispositivo trasformare e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, specialmente dei ceti meno abbienti, applicando il principio di solidarietà, informato a precise esigenze di giustizia distributiva, a partire dalla garanzia del bene abitazione.

Si può notare come questa prima legislazione sulla casa non costituisca un intervento diretto, ma solo regolatore di processi che si affidano a soggetti privati<sup>155</sup> (casse di risparmio, opere pie, monti di pietà), che vengono autorizzati a concedere prestiti ai soggetti realizzatori, per sopperire alla domanda di abitazioni popolari.

Nella Legge Luzzatti non è ancora presente una definizione del concetto di "Edilizia economica popolare". Il successivo Decreto luogotenenziale 15 giugno 1919 n. 1857, recante *Disposizioni sulle case popolari ed economiche*, pone invece una prima distinzione tra il concetto di "edilizia popolare" e quello di "edilizia economica", che contiene gli elementi caratterizzanti di ciò che nel tempo diverrà l'edilizia residenziale pubblica, prevedendo una incentivazione sulla realizzazione delle *case economiche e popolari* attraverso contributi finanziari statali, sconti sulle imposte erariali e locali, e contributi per il pagamento degli interessi sui mutui contratti per la costruzione delle stesse.

Il Decreto stabilisce che sono "case popolari" quelle costruite da determinati enti, e che restino in proprietà inalienabile e indivisa degli stessi<sup>156</sup>. Esse, inoltre, possiedono determinate caratteristiche costruttive; ogni alloggio deve avere un accesso diretto al ripiano della scala, essere fornito di una propria latrina e di presa di acqua nel suo interno (se esiste nel centro urbano di

---

<sup>155</sup> In tal senso P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3/4, 2010, p. 251.

<sup>156</sup> Nell'individuazione delle case popolari il Decreto luogotenenziale n. 1857 del 1919 opera un rinvio agli immobili costruiti dagli enti indicati nel precedente Decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 455, recante *Provvedimenti per le case popolari ed economiche e per agevolare la costruzione e il trasferimento di proprietà di altri edifici ad uso di abitazione*. L'elenco di questi enti comprende l'Unione edilizia nazionale, l'Istituto cooperativo per le case degli impiegati dello Stato di Roma, i comuni, gli I.a.c.p., gli enti morali, le società di beneficenza che provvedono agli alloggi per i poveri, le cooperative e così via.

riferimento un impianto di distribuzione dell'acqua potabile), avere non più di sei vani abitabili (esclusi i locali accessori e di servizio); la casa popolare deve inoltre soddisfare tutte le condizioni di igiene e salubrità richieste dai singoli regolamenti comunali di igiene e di edilizia.

Ulteriore elemento di identificazione della categoria delle case popolari riguarda i soggetti ai quali le stesse possono essere assegnate: possono essere date in locazione solo ai soggetti «iscritti obbligatoriamente o facoltativamente alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali<sup>157</sup>, a coloro che per legge sono parificati agli iscritti, e in genere a coloro che abbiano un reddito derivante prevalentemente dal loro lavoro e da quello dei componenti la famiglia»; il reddito, inoltre, non deve superare le mille lire mensili.

Riassuntivamente, quindi, le “case popolari” sono riservate alla locazione, in quanto debbono rimanere in proprietà indivisa degli enti che le costruiscono, e sono destinate a particolari categorie di soggetti, individuati sulla base di criteri di tipo economico, desumibile anche dall'iscrizione alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali. Si tratta in ogni caso di persone “solvibili” e percettori di un reddito derivante dal lavoro proprio o dei propri familiari<sup>158</sup>.

Per quanto riguarda le “case economiche”, la definizione che ne dà il Decreto luogotenenziale n. 1857 del 1919 risulta meno dettagliata rispetto a quella delle case popolari. In riferimento alla caratteristiche costruttive, si può notare che non vi sono differenze sostanziali<sup>159</sup>. A connotare specificamente questa categoria - oltre al fatto che per la qualità dei materiali impiegati, l'estetica e le opere di finitura le case economiche devono rispondere a criteri di economia e non possono essere considerate abitazioni di lusso - è la varietà dei soggetti che possono realizzarle e, soprattutto, il ventaglio dei titoli di

---

<sup>157</sup> La Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, di cui al Regio Decreto 30 giugno 1907, n. 376, costituisce il sistema di previdenza sociale in vigore all'epoca della normativa di edilizia economico popolare in esame che, a partire dal Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3184, viene resa obbligatoria per tutti i lavoratori.

<sup>158</sup> In tal senso R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, cit., p. 297.

<sup>159</sup> Se non nel numero di vani massimo consentito degli alloggi, esclusi i locali accessori e di servizio, elevato a dieci.

godimento in base ai quali le stesse possono essere assegnate: di esse, infatti, può essere prevista la locazione, anche temporanea, oppure la vendita ai soci delle cooperative costruttrici.

Per concludere la disamina delle politiche abitative nel periodo pre-repubblicano, deve essere ancora segnalato il Regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (ancora oggi parzialmente vigente), che si propone di disciplinare organicamente e incentivare l'edilizia residenziale di tipo popolare ed economico, mediante esenzioni fiscali, finanziamenti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la concessione di mutui agevolati<sup>160</sup>.

È specialmente in riferimento al settore dell'edilizia popolare che si può notare come nel provvedimento in esame non muti, rispetto alla Legge Luzzatti, lo spirito non prettamente economico ma mutualistico-sociale, che emerge chiaramente dal tenore letterale di alcune disposizioni, quali quelle che prevedono gravi conseguenze in capo agli enti non informati a «sincere finalità cooperative»<sup>161</sup>.

Tale spirito emerge altresì laddove, ancora una volta, e nell'accennata ottica di sussidiarietà orizzontale, si prevede che, ove venga riconosciuto il bisogno di alloggi per le classi meno agiate, i comuni siano autorizzati, oltre che a concorrere nella dotazione di istituti per case popolari, a provvedere direttamente alla loro costruzione, ma «soltanto per darle a pigione conformandosi alle leggi vigenti e a tutte le norme che disciplinano l'assunzione diretta di pubblici servizi, o in economia»<sup>162</sup>. Si prevede persino

---

<sup>160</sup> In particolar modo si vedano gli articoli da 1 a 15 del Regio decreto n. 1165 del 1938, i quali prevedono molte possibilità di concessione di mutui e prestiti da e a favore di particolari soggetti, principalmente i comuni, per il finanziamento dell'edilizia economica e popolare.

<sup>161</sup> In tal senso si esprime l'art. 20 del Testo Unico n. 1165 del 1938, in base al quale «Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, qualora le società e le sezioni costituenti, nonché le sezioni delle società di mutuo soccorso, di cui all'art. 19, non risultino informate a sincere finalità cooperative, rifiuta il riconoscimento legale. Può il Ministro stesso privare di tutti i benefici relativi al legale riconoscimento quelle società ovvero quelle sezioni che funzionino irregolarmente, in contrasto alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari, alle proprie norme statutarie od ai principi della cooperazione».

<sup>162</sup> In tal senso dispone l'art. 21 che prevede altresì i parametri per la determinazione quantitativa delle pigioni nel modo seguente: «nel computo delle pigioni deve tenersi conto del frutto del capitale investito, di tutte le spese di amministrazione,

un'autorizzazione per i comuni a predisporre "alberghi popolari" da affittare per dimora giornaliera e di dormitori pubblici a uso gratuito.

Quanto all'evoluzione della distinzione tra il concetto di casa economica e casa popolare, nel Regio decreto n. 1165 del 1938, l'art. 48 stabilisce che la "casa popolare" è tipicamente quella dotata di determinate caratteristiche, che la rendano un'abitazione "idonea" in base agli standard dell'epoca<sup>163</sup>; la stessa è costruita per essere data in locazione dagli enti operanti nel settore, essendo destinata a rimanere in proprietà inalienabile e indivisa degli stessi. Quando gli enti costruttori sono i comuni o gli istituti autonomi, però, le case popolari possono essere vendute o locare con patto di futura vendita allo stesso inquilino o ai suoi eredi, allo scadere di non oltre un venticinquennio di inquilinato. Inoltre, le case popolari costruite da industriali, da proprietari o conduttori di terre per i propri dipendenti, impiegati, operai, coltivatori, oltre che date in affitto, possono essere ai medesimi vendute in ammortamento semplice o assicurativo, in quanto ogni alloggio abbia le caratteristiche di composizione dei vani indicate dalla legge.

Le "case economiche", invece, sono quelle costruite da privati o da istituti, società e determinati enti<sup>164</sup>, per essere assegnate in locazione o in proprietà<sup>165</sup>. Per l'acquisto di case economiche (ma anche di case popolari una

---

riparazione e manutenzione ordinaria e straordinaria, delle imposte sovrainposte e tasse generali e locali, degli oneri dipendenti dai regolamenti locali, del deperimento delle spese di assicurazione contro gli incendi e delle perdite per sfiti eventuali».

<sup>163</sup> In base all'art. 48, comma 2, «ogni alloggio deve: a) avere non più di tre vani abitabili, ed eccezionalmente non più di cinque per le case costruite col concorso dello Stato di cui all'art. 38, oltre i locali accessori costituiti da cucina, bagno, latrina, ripostiglio e ingresso; b) avere il proprio accesso diretto dal ripiano della scala; c) essere fornito di latrina propria; d) essere provvisto di presa d'acqua nel suo interno se esiste nel centro urbano l'impianto completo di distribuzione di acqua potabile; e) soddisfare alle altre condizioni di salubrità richieste dai regolamenti di igiene e di edilizia».

<sup>164</sup> Si tratta degli enti di cui ai numeri 1, 3, 6, 7 e 8 dell'art. 16, ossia l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato; gli istituti autonomi per case popolari; gli enti pubblici che si propongano di costruire case da locare ai loro impiegati e salariati; le società cooperative per la costruzione e l'acquisto di case popolari o economiche a favore dei propri soci; le società cooperative di credito e le società di mutuo soccorso, che si uniformino alle disposizioni del testo unico e che istituiscano sezioni speciali con norme statutarie e con gestione e contabilità distinte e separate, per costruire o acquistare case popolari o economiche a vantaggio dei propri soci.

<sup>165</sup> Le caratteristiche delle case economiche sono le medesime rispetto a quelle dettate dall'art. 48 per le case popolari, salvo che per quanto riguarda la composizione, in

volta trascorso il tempo minimo prescritto di inquilinato) è possibile, per determinati soggetti, come ad esempio il personale di ruolo in servizio o in pensione delle ferrovie dello Stato oppure i pensionanti dello Stato godenti di assegno vitalizio, contrarre un mutuo con la cassa depositi e prestiti a condizioni favorevoli grazie al concorso dello Stato<sup>166</sup>. La normativa di cui al Regio decreto n. 1165 del 1938 prevede, infatti, accanto al meccanismo della locazione di case popolari per i nuclei familiari meno abbienti o appartenenti a determinate categorie lavorative e sociali, anche la possibilità, dietro autorizzazione del Ministro per i lavori pubblici, che i comuni e gli istituti autonomi *vendano o assegnino in locazione con patto di futura vendita*, all'inquilino o ai suoi eredi, gli stabili in qualunque tempo costruiti<sup>167</sup>.

Dal diritto di ottenere la cessione in proprietà o la locazione con patto di futura vendita vengono tuttavia esclusi determinati soggetti, individuati in base al loro stato di bisogno, che viene calcolato sulla base di indici quali la

---

quanto le case economiche devono avere non più di dieci vani abitabili esclusi i locali accessori e di servizio, come la latrina, bagno, cucina e ripostigli. Si vedano gli artt. 48 e 49 del Regio decreto n. 1165 del 1938.

<sup>166</sup> Si veda l'art. 91 del Regio decreto n. 1165 del 1938.

<sup>167</sup> In tal modo dispone l'art. 34 della norma in esame che, al secondo comma, prevede anche che l'autorizzazione di cui sopra possa essere concessa «solo quando sia assicurata la vendita o locazione con promessa di vendita di almeno sette decimi degli appartamenti costituenti lo stabile in favore degli inquilini, loro eredi o di persone che abbiano i requisiti per divenire inquilini. In quest'ultimo caso gli enti suddetti hanno diritto di rescindere il contratto di affitto e di chiedere lo sfratto dell'inquilino offrendogli altro adeguato alloggio». L'art. 35, comma 1, stabilisce che «il prezzo di vendita sarà quello corrente e può essere pagato nel caso di vendita dilazionata, per una quarta parte all'atto del compromesso e, per il rimanente, in 25 rate annuali comprensive della quota di ammortamento e dell'interesse legale». Successivamente, la cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico è stata disciplinata dal D.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2. In base all'art. 6 di quest'ultimo «il prezzo di cessione degli alloggi è dato dal valore venale degli alloggi stessi al momento del bando di cui all'art. 10, ridotto del 30 per cento, nonché di un ulteriore 0,25 per cento per ogni anno di effettiva occupazione dell'alloggio da parte del richiedente, fino a un massimo di 20 anni. Il valore venale è determinato da una commissione provinciale con sede presso l'Ufficio del genio civile, nominata e presieduta dal provveditore regionale alle opere pubbliche e composta dall'intendente di finanza e dall'ingegnere capo del Genio civile». L'art. 9, comma 1, prevede invece le modalità del pagamento, stabilendo una possibilità di dilazionamento a un tasso fisso, nei seguenti termini: «il prezzo degli alloggi può essere pagato in unica soluzione ovvero in non oltre 20 anni, in rate mensili costanti posticipate, al tasso del 5,80 per cento».

disponibilità di altra abitazione idonea in proprietà, o del reddito imponibile posseduto<sup>168</sup>.

Altro punto cruciale del Regio decreto è rappresentato dalla disciplina degli Istituti autonomi case popolari, di cui rimarrà per lungo tempo la normativa di base. L'art. 22 stabilisce che «con Regio Decreto può essere costituito in ciascun capoluogo di provincia un istituto autonomo provinciale per le case popolari che svolgerà la propria attività a beneficio delle classi meno agiate in tutti i comuni della provincia nei quali se ne manifesti il bisogno. A tale fine l'istituto provinciale potrà, con preventiva approvazione del ministro per lavori pubblici, costituire sezioni per case popolari nonché sezioni per case economiche con gestioni e bilanci separati. L'istituto provinciale prenderà la denominazione di “Istituto *fascista* autonomo per le case popolari della provincia di ....”». L'articolo successivo si preoccupa poi di far salvi gli istituti già esistenti che, a loro volta, con decreto ministeriale vengono riconosciuti come Istituti autonomi provinciali, conservando le eventuali sezioni per case economiche e assumendo la denominazione suddetta.

Per quanto riguarda i soggetti destinatari delle prestazioni di edilizia economica e popolare di cui al testo legislativo in esame, si può notare la tendenza, attraverso la creazione o il riconoscimento di enti *ad hoc*, a individuare come beneficiari non semplicemente i cittadini meno abbienti ma, in linea con la concezione corporativa della società propria del Fascismo<sup>169</sup>, gli

---

<sup>168</sup> Stabilisce l'art. 31 del Regio decreto n. 1165 del 1938 che «non possono essere assegnate in proprietà case economiche e popolari costruite col concorso o il contributo dello Stato: a) a chi sia proprietario nello stesso centro urbano di altra abitazione che risulti adeguata ai bisogni della propria famiglia. *Si ritiene adeguata l'abitazione composta di un numero di vani, esclusi gli accessori, pari a quello dei componenti la famiglia, con un minimo di tre e un massimo di cinque vani;* b) a chi abbia già ottenuto l'assegnazione in proprietà di altri alloggi costruiti con concorsi o contributi dello Stato, o con mutui di cui alla Legge 10 agosto 1950, n. 715; c) a chi sia iscritto nei ruoli dell'imposta complementare per un reddito tassabile che, esclusa per intero la parte afferente a redditi di ricchezza mobile di categoria C-1 e C-2 e per metà quella di ricchezza mobile di categoria B, risulti superiore a lire 150.000. Le stesse esclusioni sono stabilite per le persone il cui coniuge non separato legalmente si trovi nelle suddette condizioni».

<sup>169</sup> Sul fenomeno della “corporativizzazione” delle politiche abitative in epoca fascista si veda P. SCOTTI, *Istituti per le case popolari: un secolo di edilizia pubblica*, AA. VV., *Federcasa Aniacap, 50 anni di abitazioni sociali*, Roma, Edizioni Edilizia Popolare, 2001.

appartenenti a determinati gruppi o categorie<sup>170</sup>, quali, ad esempio gli invalidi e mutilati di guerra, gli impiegati statali, i giornalisti, i maestri e così via<sup>171</sup>. Inoltre, si nota come agli enti eroganti il servizio si imponessero taluni criteri di preferenza, oltre al dato reddituale<sup>172</sup>, quali l'essere il nucleo familiare richiedente con o senza prole, e nell'ambito di un rapporto coniugale o come singolo<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> Per esempio, l'art. 22, ultimo comma, si occupa della situazione abitativa dei lavoratori operanti nelle industrie estrattive di interesse nazionale e così dispone: «gli enti di diritto pubblico che esplicano nel territorio del regno attività industriale estrattiva di interesse nazionale ai fini dell'autarchia economica e che per le condizioni locali dell'esercizio della loro industria si trovino nella necessità di provvedere agli alloggi degli operai nei pressi degli stabilimenti, possono chiedere al ministero dei lavori pubblici il riconoscimento delle gestioni speciali che abbiano costituito o costituiscano per la costruzione o per l'acquisto di case popolari, da concedersi in locazione agli operai stessi».

<sup>171</sup> A titolo esemplificativo della detta tendenza, si può segnalare come all'art. 16 vengano ammessi a contrarre mutui allo scopo di costruire o acquistare case popolari ed economiche, oltre che i privati: «1) l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato; [...] 5) le società di assistenza e di beneficenza che provvedano agli alloggi per i poveri; 6) gli enti pubblici che si propongano di costruire case da locare ai loro impiegati e salariati; 7) le società cooperative per la costruzione e l'acquisto di case popolari o economiche a favore dei propri soci; 8) le società cooperative di credito e le società di mutuo soccorso, che si uniformino alle disposizioni del presente testo unico e che istituiscano sezioni speciali con norme statutarie e con gestione e contabilità distinte e separate, per costruire o acquistare case popolari o economiche e vantaggio dei propri soci; [...] 11) l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani per la costruzione di case popolari a favore dei giornalisti professionisti; [...] 14) le scuole e gli istituti governativi di istruzione tecnica e le scuole governative di avviamento professionale, che si propongano di costruire, sui terreni di loro proprietà, case da locare ai propri dipendenti; 15) l'Istituto nazionale per le case ai maestri». Oltre alla tendenza alla gratificazione di determinate categorie, già presente in linea di massima all'epoca di Giolitti nei confronti degli impiegati statali, ad esempio, ma consolidata in epoca fascista, si può notare in questo periodo anche un ambiguo continuo oscillamento tra provvedimenti orientati a favorire la proprietà privata e i proprietari e misure volte ad accontentare altresì quella base sociale del regime che risentiva comunque degli alti costi degli alloggi urbani. In tal senso A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, cit., p. 16, ove si cita ad esempio il Regio decreto 14 aprile 1934 n. 563, con cui viene disposta una generale e obbligatoria riduzione dei canoni di locazione del 12 per cento, con divieto di aumento per tre anni, in un'epoca in cui le case private in affitto rappresentavano il 93,5 per cento dell'offerta. Vedi anche L. BORTOLOTTI, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1978.

<sup>172</sup> L'art. 31 stabilisce che «non possono essere assegnate in locazione od in proprietà le case popolari od economiche site nel capoluogo del comune a chi sia ivi proprietario di fabbricati iscritti al catasto urbano il cui reddito imponibile, accertato o presunto, sia superiore a lire 1800».

<sup>173</sup> L'art. 30 del Testo Unico prevede infatti che «i comuni, gli istituti nonché le società ed istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nelle nuove locazioni di case popolari - escluse le rinnovazioni - devono dare preferenza ai meno agiati. Nel caso di più concorrenti, a parità di altre condizioni, debbono essere preferiti i coniugati con prole a

### 3. Il secondo dopoguerra e le politiche abitative per i lavoratori

Nell'esame delle politiche abitative del secondo dopoguerra bisogna tenere in considerazione l'avvenuta entrata in vigore della Costituzione nel 1948; questa, infatti, muta profondamente il sistema delle fonti nel nostro ordinamento, nonché i valori ispiratori della legislazione negli anni a venire.

A partire dagli anni Cinquanta, inoltre, soprattutto grazie allo stimolo del Piano Marshall<sup>174</sup>, il sistema di finanziamento dell'edilizia popolare muta sensibilmente, non basandosi più, come sino a quel momento, solo sul ricorso al credito esterno agevolato e finanziato. Prendono forma i primi interventi più incisivi dello Stato che sfociano nella creazione di "gestioni autonome" finanziate attraverso forme di prelievo fiscale a carico in parte dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati) e in parte dei datori di lavoro<sup>175</sup>.

In questa fase delle politiche abitative in Italia pare aleggiare una tendenza normativa a protezione del solo lavoratore, e che sembra lasciare vuoti di tutela nei confronti dei soggetti in condizioni di povertà che, tuttavia, lavoratori, o *ex* lavoratori, o inabili al lavoro non sono. Bisogna tenere presente che questo atteggiamento del legislatore è influenzato dalla recentissima esperienza costituente che aveva riversato nel testo costituzionale una forte "vocazione lavorista". Il testo della Costituzione economica si connota, infatti, per una individuazione selettiva dei destinatari di determinate statuizioni nella persona del "lavoratore"<sup>176</sup>, tralasciando l'esplicita affermazione di tutele costituzionali per i "non lavoratori"<sup>177</sup>. Questa, però, non voleva tradursi in un

---

quelli senza prole, e questi ultimi ai non coniugati». Stesso criterio è stabilito nell'art. 93 il quale dispone che «i consigli di amministrazione in sede di iscrizione a socio debbono, a parità di condizione, preferire i coniugati con prole a quelli senza prole e questi ultimi a quelli non coniugati», in riferimento all'assegnazione di alloggi ai soci di cooperative mutuarie per i lavoratori delle ferrovie dello stato.

<sup>174</sup> Gli aiuti del Piano Marshall (European Recovery Program) vengono dedicati alla ricostruzione del Paese. Si stima che nel periodo seguente la sconfitta dell'Italia nel secondo conflitto mondiale circa 45 milioni di abitanti vivano in 35 milioni di vani, tra i quali solai, cantine, grotte e baracche. In tal senso A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettivi*, cit., p. 16.

<sup>175</sup> In tal senso P. URBANI, *op. cit.*, p. 251 e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>176</sup> Si vedano, in particolare, gli artt. da 35 a 38 della Costituzione repubblicana.

<sup>177</sup> Dalla lettura del testo costituzionale traspare un vuoto di tutela per coloro che lavoratori non sono mai stati (gli inoccupati), per quelli che non lo sono più da tempo (i



trattamento escludente: nell'intenzione dei costituenti la scrittura selettiva voleva essere in realtà portatrice di un significato massimamente includente e, anzi, universale, «nella convinzione che un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro per tutti; attraverso cioè il raggiungimento dell'obiettivo di una condizione stabile di piena occupazione adeguatamente retribuita»<sup>178</sup>. Una simile aspettativa, a quel tempo verosimile, dava infatti un senso al ruolo meramente residuale assegnato al mantenimento e assistenza sociale, a favore solo di chi, per un impedimento fisico o mentale, fosse stato inabile al lavoro<sup>179</sup>.

Tra le prime politiche del dopoguerra deve essere citata innanzitutto la Legge 28 febbraio 1949, n. 43, recante *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori*<sup>180</sup>. Con questa legge viene

---

disoccupati di lungo termine), per quelli che non lo sono stati abbastanza a lungo (i lavoratori precari). Vengono invece fatti salvi i soli “inabili al lavoro”, espressamente protetti dall'art. 38, primo comma, Cost. che ne assicura il mantenimento e l'assistenza sociale. In tal senso C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 133.

<sup>178</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 9.

<sup>179</sup> Si veda in tal senso C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 133 e ss., che evidenzia come la selezione tra lavoratori e non lavoratori nasca, in realtà, non dal testo costituzionale o dalle intenzioni costituenti, ma dalla storia o meglio «dal mondo in cui storicamente (non) si è data attuazione all'impegno assunto in Costituzione di promuovere le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro per tutti». Per un approfondimento si rinvia altresì a F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 18.

<sup>180</sup> Legge abrogata dall'articolo 24 del D.L. 25 giugno 2008, n.112. In base all'art. 5 della Legge n. 43 del 1949 «per la costituzione dei fondi necessari all'attuazione del piano [...], per ciascun anno del settennio che si inizia col primo del mese successivo all'entrata in vigore della presente legge: a) lo Stato verserà un contributo pari al 4,30 per cento del complesso dei contributi di cui alle successive lettere b) e c), oltre il contributo di cui all'art. 22 per il periodo successivo alla data di assegnazione degli alloggi; b) i dipendenti, comunque qualificati, dell'industria, del commercio, del credito e delle assicurazioni, dei trasporti, di aziende giornalistiche o editoriali, nonché delle amministrazioni dello Stato, delle province, dei comuni, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e di ogni altro ente pubblico verseranno un contributo pari allo 0,60 per cento delle loro retribuzioni mensili; c) i privati e gli enti pubblici, datori di lavoro alle persone contemplate alla precedente lettera b), escluse le amministrazioni dello Stato, delle province, dei comuni e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, verseranno un contributo pari all'1,20 per cento delle retribuzioni mensili corrisposte ai propri dipendenti. I contributi di cui alle lettere b) e c) devono calcolarsi sulla retribuzione globale netta, comprensiva di tutti gli elementi ordinari e straordinari della retribuzione, con esclusione degli assegni familiari,

avviato un programma settennale, poi esteso di ulteriori sette anni, conosciuto come “Piano Ina-Casa”<sup>181</sup>, considerato opera dell’allora Ministro del Lavoro Amintore Fanfani, tanto che è noto anche come “Piano Fanfani”<sup>182</sup>. Il programma consiste nella costruzione di abitazioni per i lavoratori ed è finanziato da prelievi sugli stipendi, suddivisi tra dipendenti e datori di lavoro, e da un contributo statale integrativo. Come indicato in rubrica, sono individuati nettamente i soggetti aventi titolo all’assegnazione delle case popolari, in locazione o con patto di futuro riscatto, nella categoria dei lavoratori.

In pratica, viene costituita presso l’Istituto nazionale delle assicurazioni una gestione autonoma, munita di propria personalità giuridica e denominata Gestione Ina-Casa, cui sono affidati compiti operativi nell’attuazione e gestione del piano di incremento dell’occupazione operaia mediante la costruzione di case per i lavoratori<sup>183</sup>. Il progetto prevede, specificamente, la creazione di un Comitato<sup>184</sup> con il compito di predisporre un piano tecnico-finanziario della

---

dell’indennità di caro-pane, della indennità di mancata mensa, della indennità di trasferta, della gratifica natalizia comunque denominata, o delle mensilità eccedenti la dodicesima».

<sup>181</sup> Il provvedimento in esame è così denominato in quanto si appoggia alle strutture dell’Istituto nazionale di assicurazioni. L’esecuzione dei lavori viene affidata a imprese di piccole dimensioni e di rilevanza locale, coerentemente con quello che si manifesta come uno degli obiettivi della normativa in esame, ossia l’incremento dell’occupazione. In tal senso M. PREITE, *Edilizia in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1979.

<sup>182</sup> Il Piano Ina-Casa è presentato nella seduta del Consiglio dei ministri del 6 luglio 1948. Il relativo disegno di legge, *per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori*, viene approvato dal Parlamento e promulgato dal Presidente della Repubblica Luigi Einaudi in tempi brevi. Per un approfondimento generale sul tema si rinvia a AA.VV., *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA casa*, Roma, Istituto “Luigi Sturzo”, 2002.

<sup>183</sup> Si veda l’art. 2 della Legge n. 43 del 1949.

<sup>184</sup> La Legge n. 43 del 1949, all’art. 1, istituisce un comitato «di attuazione di un piano per incrementare l’occupazione operaia mediante la costruzione di case per lavoratori», le cui attribuzioni e composizione denotano l’attenzione posta al suo equilibrio e corretto funzionamento. Infatti, «il Comitato presiede all’impiego dei fondi raccolti, predispone il piano di costruzione degli alloggi e dei relativi ammortamenti e ne vigila l’attuazione. Il Comitato è costituito: 1) dal presidente, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto col Ministro per i lavori pubblici, e sostituito, in caso di temporaneo impedimento, dal rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; 2) da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri delle finanze, del tesoro, dei lavori pubblici, dell’industria e del commercio, del lavoro e della previdenza sociale; 3) da cinque rappresentanti dei lavoratori, dei quali uno per la categoria dei dirigenti di azienda; due per la categoria impiegatizia e due per gli operai, da tre rappresentanti dei datori di lavoro delle categorie interessate ai sensi dell’art. 5, designati dalle rispettive associazioni sindacali, su

durata di sette anni (prorogati poi di altri sette anni), da attuarsi per tutte le operazioni previste per la costruzione e assegnazione di alloggi per lavoratori<sup>185</sup>, tenendo conto dell'importo dei contributi pagati o pagabili dalla categoria dei dipendenti da pubbliche amministrazioni e da quella dei dipendenti da datori di lavoro privati. La norma prevede inoltre che, per ciascuna categoria, gli alloggi siano distinti in cinque tipi diversi, da uno a cinque vani oltre gli accessori, e che la ripartizione sul territorio nazionale delle costruzioni eseguibili con le somme raccolte venga stabilita annualmente secondo un piano elaborato dal Comitato, tenendo conto anche dell'indice di affollamento di ogni comune e delle distruzioni belliche<sup>186</sup>.

In generale la tendenza che emerge nel programma Ina-Casa è quella di valorizzare la proprietà dell'abitazione, anche in coerenza con il noto *slogan* della Democrazia Cristiana alla Costituente e nell'immediato dopoguerra che recitava: «non tutti proletari, ma tutti proprietari»<sup>187</sup>. Tale obiettivo è perseguito soprattutto mediante l'istituto del «patto di futuro riscatto» degli alloggi, ma anche attraverso la liquidazione di appartamenti appositamente realizzati per la locazione a prezzi calmierati<sup>188</sup>, secondo una propensione alla dismissione del

---

richiesta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, che dovrà tener conto dell'importanza numerica delle associazioni stesse, da due rappresentanti delle organizzazioni cooperative e da un ingegnere designato dall'associazione nazionale della categoria; 4) dal direttore generale dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. Per ognuno dei componenti del Comitato è nominato un supplente. I componenti del Comitato sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto col Ministro per i lavori pubblici; durano in carica sette anni e possono essere sostituiti. Per la validità delle deliberazioni è necessaria la presenza della metà dei componenti più uno. In caso di parità di voti prevale il voto del presidente».

<sup>185</sup> È anche previsto, all'art. 11, comma 2, che «le aziende e le cooperative legalmente costituite, composte di dipendenti da una o più aziende o da amministrazioni pubbliche, e che non beneficino di alcun altro contributo o concorso a carico dello Stato per costruzione di case, potranno costruire direttamente case, con un numero di vani proporzionato al numero rispettivo dei propri dipendenti o dei propri iscritti».

<sup>186</sup> Si veda l'art. 10 della Legge n. 43 del 1949.

<sup>187</sup> In tal senso L. BORTOLOTTI, *op. cit.*, p. 167.

<sup>188</sup> L'art. 13 del provvedimento prevede che «metà degli alloggi costruiti dalla Gestione Ina-Casa sarà assegnata in proprietà e metà sarà destinata alla locazione. I criteri di preferenza per l'assegnazione, sia in proprietà che in locazione, saranno stabiliti dal regolamento. I lavoratori, che abbiano pagata almeno una mensilità di contributo, possono, nel termine che per ciascun anno sarà fissato dal Comitato, prenotarsi presso l'Ina-Casa per l'assegnazione di un alloggio in proprietà a norma dell'art. 14». Sul

patrimonio abitativo pubblico già avviata durante il regime fascista e proseguita sino ai giorni nostri<sup>189</sup>.

Il programma Ina-Casa rappresenta uno dei momenti di maggiore sviluppo delle politiche abitative in Italia<sup>190</sup>. I quattordici anni complessivi di attività del piano, infatti, sono generalmente riconosciuti nel mondo dell'architettura e dell'urbanistica come una fase molto significativa della politica economica del dopoguerra, ma certamente anche una delle più importanti, consistenti e diffuse esperienze di realizzazione nel campo dell'edilizia economica e popolare in Italia<sup>191</sup>. Vengono realizzati, in quegli anni, alloggi sani e moderni posti entro nuovi nuclei urbani o quartieri, che migliorano senza dubbio le condizioni abitative e sociali complessive di milioni di famiglie. Si vuole creare un nuovo concetto di *quartiere*, inteso come uno spazio dove le vite domestiche delle famiglie vengono a integrarsi tra di loro creando un agglomerato maggiormente funzionale, con la previsione di una vicinanza a scuole, ospedali, centri sociali e così via. Ci si aspetta, in altre parole, la formazione di comunità di cittadini con il miglioramento della qualità

---

procedimento di riscatto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e sui correlativi problemi di tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte si rinvia a A. ORSI BATTAGLINI, *La determinazione del prezzo di riscatto delle case popolari: procedimento e tutela giurisdizionale*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», vol. II, 1968, pp. 171 ss. Per quanto riguarda invece la metà degli alloggi destinati alla locazione si prevede, all'art. 19, che essa «sarà affidata dal Comitato in amministrazione a Istituti delle case popolari, all'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, a Istituti di previdenza o ad altri enti similari. L'avanzo netto dell'amministrazione di tali alloggi sarà versato annualmente dall'Ente amministratore alla Gestione Ina-Casa. [...] Il canone di affitto degli appartamenti assegnati in locazione verrà stabilito tenendo conto d'ogni spesa, nessuna esclusa, per manutenzione, amministrazione, ammortamento e imposte, e varierà colle condizioni del mercato, anche in rapporto alle variazioni delle retribuzioni».

<sup>189</sup> Più recentemente, un esempio di politica di alienazione del patrimonio abitativo pubblico al fine di ripianare il *deficit* degli ex I.A.C.P. e per il contenimento della spesa pubblica è stata intrapresa, ad esempio, con la Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 28.

<sup>190</sup> In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>191</sup> Si veda ad esempio il *Discorso del presidente all'apertura del Convegno, Atti del III Convegno dell'Istituto nazionale di urbanistica "L'urbanistica e l'industria"*, Milano 1951, in «Urbanistica», n. 8, 1951, p. 8. L'architetto e urbanista Giuseppe Samonà, inoltre, definisce il Piano Ina-Casa come una *grandiosa macchina per l'abitazione*. Stando alle statistiche dell'epoca, infatti, questa *macchina* "produceva" settimanalmente 2800 vani, riuscendo a dare una casa a circa 560 famiglie a settimana. Fino al 1962, i 20.000 cantieri diffusi in tutta Italia, nelle grandi città come nei piccoli centri, hanno offerto un posto di lavoro ogni anno a 40.000 lavoratori edili. In tal senso G. SAMONÀ, *Il piano Fanfani in rapporto all'attività edilizia dei liberi professionisti*, in «Metron», n. 33-34, 1949, p. 14.

della vita individuale e del nucleo familiare non solo negli ambiti domestici, ma anche negli spazi esterni e nelle attrezzature collettive<sup>192</sup>. Proprio gli spazi comuni intendono facilitare i rapporti tra i nuovi abitanti e favorire la crescita di comunità. Ciò è rappresentato perfettamente nel discorso tenuto dal Sindaco di Firenze Giorgio La Pira in occasione dell'inaugurazione il 6 novembre 1954 del quartiere "l'Isolotto", costruito nell'ambito del progetto in esame, il quale, nel consegnare le chiavi ai primi assegnatari definisce i nuovi fabbricati «non case ma città», e sostiene che «la città è una casa comune in cui tutti gli elementi che la compongono sono organicamente collegati; come l'officina è un elemento organico della città, così lo è la Cattedrale, la scuola, l'ospedale. Tutto fa parte di questa casa comune»<sup>193</sup>.

All'esperienza dell'Ina-Casa fa seguito quella del Piano decennale cosiddetto Gescal ("Gestione case lavoratori") con la Legge 14 febbraio 1963 n. 60<sup>194</sup>.

Questo programma viene finanziato con i fondi residui dell'Ina-Casa e con contributi dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Degno di nota per la portata evocativa dello spirito solidale e redistributivo che permea la Legge n. 43 del 1949 è il suo art. 6 che, al primo comma, prevede la facoltà per i comuni «di applicare una imposta a carico di coloro che occupano, a qualsiasi titolo, appartamenti con un numero di vani di abitazione, esclusi i servizi, eccedente la necessità del complesso familiare»; questa misura, pur sempre di natura temporanea (sino al 31 dicembre 1955) prevede che il provento sia destinato a incrementare del fondo per l'esecuzione del piano nel comune che applica il tributo.

<sup>193</sup> Il Sindaco Giorgio La Pira, rivolgendosi agli assegnatari delle abitazioni, così prosegue: «amate questa città come parte integrante, per così dire, della vostra personalità. Voi siete piantati in essa e in essa saranno piantate le generazioni future che avranno in voi radice. È un patrimonio prezioso che voi siete tenuti a tramandare intatto, anzi migliorato e accresciuto, alle generazioni che verranno. [...]. Ogni città racchiude in sé una vocazione e un mistero: ognuna è nel tempo una immagine lontana della città eterna. Amatela dunque come si ama la casa comune destinata a voi e ai vostri figli». Su [www.isolotto.net](http://www.isolotto.net).

<sup>194</sup> Questa legge è rubricata *Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori* ed è ancora oggi parzialmente in vigore.

<sup>195</sup> I primi articoli della legge in esame dettano tutta una serie di disposizioni volte alla disciplina transitoria tra la gestione del Piano Ina-Casa e quello Gescal e, in particolare, alla devoluzione degli alloggi costruiti e dei fondi già stanziati. Così, ad esempio, si prevede per gli inquilini di alloggi in locazione la possibilità, attraverso determinate forme, di passare al regime del patto di futuro riscatto; è altresì disciplinata la facoltà per chi già usufruisce di tale regime, di ottenere il trasferimento immediato in proprietà dell'immobile, con la previsione di determinati incentivi, e con la devoluzione del ricavato, in questo caso, al finanziamento per la costruzione di nuovi alloggi. Si veda in tal senso l'art. 3 della Legge

Anche il piano Gescal provvede all'istituzione di un Comitato<sup>196</sup>, il quale formula, secondo le modalità previste dalla legge e dalle norme di attuazione, «un programma decennale di costruzioni diviso in piani pluriennali, inteso ad assicurare ai lavoratori e alle loro famiglie alloggi inseriti in quartieri muniti dei requisiti necessari alla civile convivenza». La norma prevede che tali piani, sottoposti alla approvazione congiunta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e del Ministro per i lavori pubblici, determinino, in relazione alla necessità dei nuclei familiari, le attrezzature, i fabbricati, gli spazi verdi e ogni altra provvidenza ritenuta necessaria «ad assicurare gli approvvigionamenti, le attività spirituali, culturali, ricreative e sociali in genere, fra queste compreso il servizio sociale»<sup>197</sup>.

Appare significativo, in quanto presenta caratteri di novità, anche il piano di bonifica di alcune aree urbane malsane o inutilizzate previste nello stesso provvedimento. Si prevede infatti l'autorizzazione alla Gescal «a realizzare alloggi per lavoratori residenti in stabili e in complessi edilizi che, pur non essendo dichiarati inabitabili, presentino tuttavia gravi difetti di funzionalità per

---

n. 60 del 1963. È previsto anche il meccanismo inverso all'art. 38, in base al quale «agli assegnatari di alloggi a riscatto con patto di futura vendita delle costruzioni del secondo settennio, che versino in condizioni economiche disagiate, è consentito di chiedere la trasformazione dell'assegnazione a riscatto in assegnazione in locazione semplice»; facoltà che deve essere però esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge e, per le costruzioni non ancora assegnate, entro sei mesi dalla consegna effettiva dell'alloggio.

<sup>196</sup> La composizione del Comitato muta solo parzialmente rispetto all'omologo organo istituito dalla precedente normativa. Riassuntivamente, infatti, l'art. 13, aumenta rispetto alla Legge n. 43 del 1949, art. 1, il numero dei rappresentanti dei lavoratori da cinque a nove, e aggiunge la presenza «4) di un ingegnere e di un architetto liberi professionisti, designati dai Consigli nazionali dell'Ordine; 5) di un rappresentante degli Istituti autonomi per le case popolari designato dal Ministro per i lavori pubblici, su proposta dell'Associazione nazionale tra gli Istituti autonomi per le case popolari; 6) di un rappresentante dell'Ordine dei medici designato dall'Ordine stesso; 7) di tre rappresentanti delle Organizzazioni cooperative designati dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale su indicazione delle organizzazioni stesse maggiormente rappresentative», eliminando invece la figura del direttore generale dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, e lasciando inalterata la presenza del presidente e del rappresentante per ciascun ministero coinvolto.

<sup>197</sup> Si veda l'art. 14 della Legge n. 60 del 1963, ove si prevede altresì che il Comitato fissi «il costo massimo ammissibile a vano per i singoli comprensori, nonché il costo convenzionale a vano per la determinazione dei canoni di affitto e delle quote di riscatto» e provveda inoltre «allo stanziamento dei fondi per le ricerche operative sull'edilizia residenziale, per l'esecuzione di progetti edilizi sperimentali nonché per l'attuazione del servizio sociale in favore delle famiglie dei lavoratori assegnatari».

vetustà o altre cause anche se gli stabili o i complessi edilizi siano ubicati in centri di importanza monumentale, storica o turistica, che presentino difetti nei riguardi dell'igiene, dell'ornato edilizio e dell'estetica e che debbano conseguentemente subire modificazioni per bonifica igienica o conservazione dell'ambiente tradizionale e che, per precedenti vincoli esistenti, non possano essere demoliti»<sup>198</sup>.

La legge n. 60 del 1963 prevede taluni parametri per l'assegnazione degli alloggi, prevedendo per la prima volta anche dei criteri di preferenza espliciti tra più richiedenti, anche se pur sempre all'interno della categoria dei lavoratori, unici destinatari delle politiche in esame. Qualora il numero dei lavoratori richiedenti sia superiore a quello degli alloggi che è possibile costruire, si prevede la formazione di graduatorie, ove «i criteri di preferenza per l'assegnazione degli alloggi o dei prestiti saranno stabiliti dal regolamento sulla base di punteggi relativi al *bisogno di alloggio*, con particolare riguardo alle *famiglie numerose*, ferma restando la norma di cui all'art. 4 della Legge 27 giugno 1961, n. 551<sup>199</sup>, e a quelle di nuova formazione, alla *anzianità di lavoro* nella località in cui sorgono le costruzioni e all'*anzianità di contribuzione*»<sup>200</sup>.

Di particolare interesse risulta altresì la costituzione di un «*fondo di rotazione* per la costruzione o per l'acquisto di alloggi destinati a lavoratori isolati», con «lo scopo di consentire anticipazioni a istituti bancari e agli enti autorizzati per legge a stipulare mutui per la costruzione di case economiche e popolari, per la concessione di prestiti con la sola garanzia dell'ipoteca legale sull'alloggio a favore dei lavoratori, i quali intendano costruire o acquistare un alloggio per uso di abitazione familiare ovvero provvedere al miglioramento e al risanamento di alloggio di loro proprietà»<sup>201</sup>.

In sede attuativa, tuttavia, questo progetto si rivela deludente, in quanto molte delle risorse sono destinate a scopi inappropriati e la maggior parte

---

<sup>198</sup> Legge n. 60 del 1963, art. 26.

<sup>199</sup> In base alla norma citata, si considerano famiglie numerose ai fini delle prestazioni ivi previste quelle «che comprendono almeno, tra genitori e figli, sette componenti, il cui reddito globale non sia sottoposto a imposta complementare».

<sup>200</sup> Art. 15 della Legge n. 60 del 1963.

<sup>201</sup> Art. 15, comma 3, n. 4) e art. 16, comma 1 della Legge n. 60 del 1963.

restano non spese a causa di disfunzioni imputabili agli apparati centrali (Ministero lavori pubblici) nella gestione dei fondi<sup>202</sup>.

Inoltre, tra le cause dell'insuccesso del programma, viene spesso annoverata la mancata predisposizione da parte dei comuni dei "piani di zona" necessari secondo la Legge n. 167 del 1962 per la localizzazione e l'acquisizione delle aree fabbricabili per l'edilizia residenziale pubblica<sup>203</sup>. I piani suddetti, in particolare, dovrebbero essere realizzati dall'ente comunale in riferimento alle aree espropriate, al fine di programmare gli interventi edilizi e così incidere sull'assetto del territorio urbano in modo mirato e funzionale. L'obiettivo, non del tutto realizzato in questa fase<sup>204</sup>, è quello di consentire agli enti, istituti autonomi e cooperative edilizie costruttrici di case popolari di acquisire a un costo contenuto le aree più centrali del territorio urbano, al fine di dotarle di tutti i servizi sociali necessari nello stesso piano di zona, innescando al contempo un sistema di finanziamento che si potrebbe definire "a rotazione": i comuni ottengono terreni a basso costo e li rivendono, una volta urbanizzati, agli assegnatari pubblici e privati, ricavando fondi da investire in altre aree e servizi<sup>205</sup>.

Gli anni Sessanta si concludono con un malcontento generale che culmina in uno sciopero nazionale per la casa nel 1969.

La migrazione interna al Paese dal Sud al Nord comporta un continuo e inarrestabile spostamento di persone verso i centri urbani, che aggrava la necessità impellente di costruzione di nuovi stabili. Tuttavia, a fronte della detta situazione, i fondi Gescal continuano a rimanere depositati e non spesi

---

<sup>202</sup> Si stima infatti che nel 1981 la gestione del Gescal abbia accumulato un residuo passivo ammontante a 1470 miliardi di lire. Ancora nel 2000 vi sono cospicui fondi riferibili alla Gescal non spesi, trasferiti poi ai vari I.a.c.p. locali. In tal senso e per un approfondimento sul punto si rinvia a C. CANIGLIA RISPOLI, A. SIGORELLI, *L'esperienza del piano Ina-casa: tra antropologia e urbanistica*, in P. DI BIAGI, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001, p. 187 ss.

<sup>203</sup> La Legge n. 167 del 1962, recante *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare*, che disciplina la predisposizione da parte dei comuni dei piani di "edilizia economica e popolare", è peraltro l'ultimo provvedimento legislativo a contenere nel suo titolo tale locuzione.

<sup>204</sup> In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 5 e A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettivi*, cit., p. 18.

<sup>205</sup> In tal senso M. A. CIOCIA, *op. cit.*, pp. 173-174.



per i fini propri ai quali sono destinati per la mancata predisposizione dei piani di zona; ma anche a causa del vacillare della collaborazione pubblico-privato che si vorrebbe realizzare. Spesso, infatti, i costi massimi di costruzione dei fabbricati, indicati dal C.i.p.e., non sono aggiornati all'aumento complessivo dei prezzi e si rivelano inadeguati ai costi reali. Tale circostanza funge da forte disincentivo per le imprese private all'investimento di ingenti capitali nell'ambito dell'edilizia economico popolare<sup>206</sup>.

#### **4. Gli anni Settanta e Ottanta: il tramonto dei programmi organici di edilizia residenziale pubblica**

All'inizio e alla fine degli anni Settanta del secolo scorso si verificano due passaggi cruciali nelle politiche per la casa, a segnare la fine della stagione caratterizzata dai provvedimenti organici di finanziamento statale dell'edilizia residenziale pubblica.

Il primo momento riguarda l'approvazione della Legge 22 ottobre 1971, n. 865 praticamente contestuale all'istituzione delle regioni<sup>207</sup>. Uno degli obiettivi della legge è il ridimensionamento e la razionalizzazione dei numerosi soggetti pubblici operanti nel settore, riordinando le funzioni centrali attorno a un Comitato per l'edilizia residenziale (C.e.r.) con funzioni di programmazione e finanziamento delle opere, istituito presso il Ministero dei lavori pubblici. Viene così a crearsi una struttura centrale di comando e di coordinamento relativa alle varie tipologie d'intervento pubblico in materia di edilizia residenziale pubblica, nella quale la novità principale risiede nel fatto che il ruolo statale da regolatore diventa soprattutto finanziatore<sup>208</sup>.

Quanto alle funzioni periferiche il ruolo fondamentale viene assunto dagli Istituti autonomi case popolari (I.a.c.p.), quali enti realizzatori dei

---

<sup>206</sup> In tal senso A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettivi*, cit., p. 18.

<sup>207</sup> Questa riforma è rubricata «*Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle Leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; e autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*».

<sup>208</sup> In tal senso P. URBANI, *op. cit.*, p. 252.

programmi e addetti alla vigilanza sull'operato delle cooperative e consorzi che vengono riordinati in base a una delega contenuta nella Legge n. 865 del 1971<sup>209</sup>. Questa operazione ne determina in generale un consolidamento<sup>210</sup> quali enti pubblici periferici operativi del Ministero poi trasferiti alle regioni dal 1977.

Fondamentali sono anche il contestuale riconoscimento di un ruolo rilevante alle regioni, coinvolte nella predisposizione della programmazione nazionale e con poteri di pianificazione regionale e di controllo nella realizzazione degli interventi<sup>211</sup>, nonché ai comuni ai quali viene trasferita parte delle opere realizzate nell'ambito del progetto, in particolare «le case-albergo, le aree pubbliche, gli spazi e il verde attrezzato e quanto altro di loro competenza; nonché le opere destinate ad attività sociali, sportive, culturali e assistenziali, che potranno essere assegnate a enti istituzionalmente competenti»<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> Gli *Istituti autonomi case popolari* vengono riordinati dal Decreto legislativo n. 1036 del 1972 in attuazione della delega contenuta all'art. 8 della legge in esame. Nello stesso provvedimento vengono soppressi anche altri enti, tra i quali la Gescal di cui all'esaminata Legge n. 60 del 1963, con devoluzione agli I.a.c.p. dei beni e del personale.

<sup>210</sup> In tal senso P. URBANI, *op. cit.*, p. 252.

<sup>211</sup> Significativo dell'attribuzione di importanti funzioni alle regioni è l'art. 3 della legge in esame il quale prevede che «entro trenta giorni [...] le amministrazioni dello Stato, le aziende statali e gli enti pubblici previsti dal precedente art. 1 danno comunicazione al C.e.r. dell'ammontare dei fondi disponibili per interventi di edilizia economica e popolare [...]», con la possibilità per le regioni di trasmettere «al C.e.r. le indicazioni delle esigenze prioritarie in materia di edilizia economica e popolare». Dopodiché, «entro venti giorni dalla scadenza dei termini previsti dai precedenti commi, il C.e.r. formula il progetto del piano di attribuzione alle regioni dei fondi», che è sottoposto dal Ministro per i lavori pubblici al Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.i.p.e.). Quest'ultimo, previo esame in seduta comune con la commissione consultiva interregionale e sentite le confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, «approva il piano con eventuali modificazioni e lo comunica alle regioni», le quali «approvano i programmi di localizzazione, acquisendo quelli deliberati» dalle pubbliche amministrazioni e dai vari enti pubblici coinvolti e dandone infine comunicazione al C.e.r. Le Regioni, nel predisporre i programmi di cui al precedente comma, si conformano alle finalità stabilite dalle leggi vigenti per l'utilizzazione dei fondi a esse attribuiti. Il C.e.r., entro i limiti dell'attribuzione dei fondi assegnati a ciascuna regione, quale risulta dal piano approvato dal C.i.p.e., tenendo conto dei prevedibili tempi di esecuzione dei programmi formulati dalle regioni stesse e del decreto del Ministro per il tesoro previsto dall'ultimo comma del successivo art. 5, predisponde il programma triennale di utilizzazione dei fondi disponibili; verifica ogni anno lo stato di attuazione dei programmi già deliberati al fine del coordinamento con quelli da adottare successivamente.

<sup>212</sup> In tal senso dispone l'art. 57, terzo comma, il quale attribuisce invece «agli Istituti autonomi per le case popolari, gli alloggi realizzati e destinati alla generalità dei

Riguardo al regime di assegnazione degli alloggi, anche il provvedimento in esame prevede forme di locazione e di riscatto degli immobili da parte dei beneficiari, disponendo che le abitazioni non destinate alle case-albergo e alle cooperative siano *assegnate in locazione*, con divieto di sublocazione, ovvero *cedute a riscatto*, nei limiti del 15 per cento dei programmi finanziati in vario modo, tra cui, ad esempio, con i fondi residui del piano Gescal. Invece, gli alloggi non realizzati dalle cooperative ed esclusi quelli assegnati a riscatto sono di proprietà degli Istituti autonomi delle case popolari<sup>213</sup>. Vi è però un titolo appositamente dedicato all'edilizia convenzionata e agevolata, ove si prevede la possibilità per gli istituti di credito di erogare mutui a favore di privati destinatari di concessioni in superficie delle aree comprese nei piani di zona per l'edilizia economica e popolare. Lo Stato, in particolare, fornisce una garanzia integrativa per il rimborso di capitale e interessi, che si aggiunge alla previsione di un'ipoteca di primo grado sugli immobili costruiti<sup>214</sup>.

Da questa breve panoramica si nota in generale come l'impostazione della Legge 865 risenta dell'indirizzo politico degli anni Settanta, improntato all'idea della programmazione economica in funzione redistributiva<sup>215</sup>. Funzione, quest'ultima, che si palesa altresì nell'individuazione dei soggetti

---

lavoratori e ai dipendenti di aziende ammesse a costruire direttamente» e «all'ente religioso istituzionalmente competente, le opere destinate ad attività religiose».

<sup>213</sup> Si veda in tal senso l'art. 61 della Legge n. 865 del 1971.

<sup>214</sup> Si tratta del Titolo V della Legge n. 865 del 1971, che si dedica espressamente al settore dell'edilizia convenzionata e agevolata. L'art. 72, in particolare, chiarisce espressamente la funzione agevolativa e di sgravio sul privato destinatario del provvedimento laddove prevede che «tale contributo è concesso nella misura occorrente affinché i mutuatari non vengano gravati, per interessi, diritti, commissioni, anche per l'eventuale perdita relativa al collocamento delle cartelle, oneri fiscali e vari, nonché spese accessorie, in misura superiore al 3 per cento annuo, pari all'1,50 semestrale, oltre il rimborso del capitale».

<sup>215</sup> In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 5, il quale sostiene come non sia un caso che la parte più conosciuta della legge è quella in cui si prevede un criterio di calcolo dell'indennizzo espropriativo per le aree urbane commisurato al valore agricolo medio dell'area geografica di riferimento, dopo pochi anni ritenuto illegittimo dalla Corte Costituzionale secondo l'idea della separazione tra possibilità edificatorie di un suolo e diritto di proprietà, il cui obiettivo è evidentemente non solo quello di risolvere il problema delle difficoltà per i comuni di procedere alle acquisizioni di aree necessarie alla costruzione delle case popolari, ma anche di eliminare in radice il problema della "rendita" legata al mercato edilizio. Secondo la Corte, in particolare, le norme in oggetto sono incostituzionali in quanto lesive del contenuto minimo del costituzionalmente garantito diritto di proprietà. In tal senso Corte cost. 30 gennaio 1980, n. 5.

beneficiari delle prestazioni di edilizia residenziale pubblica. Si può infatti notare, nella normativa in esame, che i lavoratori non costituiscono più una categoria esclusiva di destinatari delle opere di urbanizzazione a fini sociali, ma, in base all'art. 48, comma primo, della Legge n. 865 del 1971, i programmi riguardano «la costruzione di alloggi destinati alla generalità dei *lavoratori* e a *coloro che occupano abitazioni improprie, malsane e fatiscenti da demolire*; la costruzione di alloggi destinati a soddisfare i *fabbisogni abitativi di zone colpite da calamità naturali*; la costruzione di *case-albergo per studenti, lavoratori, lavoratori immigrati e persone anziane*, nonché di alloggi destinati ai *cittadini più bisognosi*, anche riuniti in cooperative edilizie; la costruzione di alloggi in favore di *lavoratori dipendenti emigrati all'estero e di profughi*, anche se riuniti in cooperative edilizie; la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria relative agli interventi di edilizia abitativa; l'esecuzione di opere di manutenzione e di risanamento del patrimonio di abitazioni di tipo economico e popolare dello Stato e degli enti di edilizia economica e popolare [...]».

Pare che un simile mutamento di ottica possa risentire di una rinnovata interpretazione della costituzione economica alla luce dei principi fondamentali, e dei primi quattro articoli in particolare, in base alla quale si delinea «il volto storico della “cittadinanza” enucleando con ciò anche gli elementi qualificanti di un'esistenza libera e dignitosa, “da cittadino”»<sup>216</sup> e che, nell'intenzione costituente, riguarda *tutti*, non certo i soli lavoratori, *ex* lavoratori o coloro che sono inabili al lavoro, in quanto l'esistenza libera e dignitosa è diritto inviolabile dell'uomo in quanto tale, senza ulteriori qualificazioni<sup>217</sup>.

Nella Legge del 1971, inoltre, viene messa in atto per la prima volta una politica contro le “abitazioni improprie”, che non assicurano dignità ai soggetti che le abitano. In questa direzione, ad esempio, milita l'art. 54, il quale stabilisce che gli I.a.c.p. «provvedono a demolire le baracche e a rendere inagibili gli altri alloggi impropri o malsani, già occupati dagli assegnatari dei

---

<sup>216</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 6.

<sup>217</sup> *Ibidem*, pp. 1-11.

nuovi alloggi non appena questi ultimi sono stati consegnati». Si prevede addirittura un forte potere in capo agli I.a.c.p., che si pone peraltro in possibile contrapposizione con il diritto di proprietà privata. Infatti, prosegue l'art. 54, «qualora le baracche, grotte, caverne e simili si trovino su suoli di proprietà privata, il prefetto diffida, con proprio decreto, il proprietario a effettuare, entro il termine di quindici giorni, i lavori di demolizione e di ostruzione, autorizzando l'Istituto autonomo per le case popolari a sostituirsi al proprietario, qualora questi lasci decorrere inutilmente il termine anzidetto».

Alla fine di questo decennio, quando il disagio abitativo sembra ulteriormente acuirsi, vengono emanate altre due ambiziose leggi: l'una riguardante *Norme per l'edilizia residenziale*, del 5 agosto 1978, n. 457; l'altra recante la *Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, meglio conosciuta come *Legge sull'equo canone*, del 27 luglio 1978, n. 392.

Quest'ultima sarà oggetto di specifica e separata trattazione nel Capitolo V, in quanto in essa si rinvencono le prime forme di tutela per la parte debole del contratto di locazione, ossia il conduttore, attraverso la regolamentazione per legge del rapporto.

La Legge n. 457 del 1978, invece, va ricordata soprattutto per aver accentuato il ruolo delle regioni, prevedendo, per esempio, una loro rappresentanza nel C.e.r., pur mantenendo un'impronta centralistica nella predisposizione dei programmi da parte di tale organo, secondo gli indirizzi dati dal C.i.p.e. I compiti assegnati alle regioni riguardano, principalmente, la definizione del fabbisogno abitativo regionale e la ripartizione degli interventi nel proprio territorio<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup> L'attribuzione di un ruolo più incisivo alle regioni si deve anche all'avvenuta c.d. "seconda regionalizzazione", di cui al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in particolare all'art. 93, con il quale alle regioni sono state attribuite «le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale pubblica e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento». In particolare, è l'art. 4 della Legge n. 457 del 1978 a elencare le numerose funzioni, di tipo amministrativo, assegnate alle regioni nei seguenti termini: «le regioni [...] provvedono in particolare a: a) individuare il fabbisogno abitativo nel territorio regionale, distinguendo quello che può essere soddisfatto attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e quello da soddisfare con nuove costruzioni; nonché il fabbisogno per

Principalmente, la Legge n. 457 del 1978 finanzia un nuovo piano decennale di edilizia residenziale, simile a quelli esaminati precedentemente sotto il profilo delle misure previste, riguardante in particolare alcuni interventi e finanziamenti statali diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali mediante sovvenzioni, agevolazioni e convenzioni con soggetti privati<sup>219</sup>.

Alcuni aspetti rilevanti e originali del programma si rinvencono, ad esempio, nella predisposizione di piani di recupero delle abitazioni esistenti, riconducibile alla lotta contro il degrado e fatiscenza degli immobili a uso abitativo già avviata con il piano precedentemente esaminato.

---

gli insediamenti rurali nell'ambito dei piani di sviluppo agricolo; b) formare programmi quadriennali e progetti biennali di intervento per l'utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, includendovi anche eventuali stanziamenti integrativi disposti da loro stesse; c) ripartire gli interventi per ambiti territoriali, di norma sovracomunali, assicurando il coordinamento con l'acquisizione e urbanizzazione delle aree occorrenti all'attuazione dei programmi, e determinare la quota dei fondi da ripartire per ambiti territoriali, di norma comunali, per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, in relazione ai fabbisogni di cui alla precedente lettera a) e in misura comunque non inferiore al 15 per cento delle risorse disponibili; d) individuare i soggetti incaricati della realizzazione dei programmi edilizi secondo i criteri di scelta indicati nel successivo art. 25; e) esercitare la vigilanza sulla gestione amministrativo-finanziaria delle cooperative edilizie, comunque fruente di contributi pubblici; f) formare e gestire, a livello regionale, l'anagrafe degli assegnatari di abitazioni di edilizia residenziale comunque fruente di contributo statale, sulla base dei criteri generali definiti dal Comitato per l'edilizia residenziale; g) definire i costi massimi ammissibili, nell'ambito dei limiti di cui alla lettera n) del precedente art. 3, dandone contestuale comunicazione al Comitato per l'edilizia residenziale; h) comunicare ogni tre mesi al Comitato per l'edilizia residenziale e alla sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti di cui al successivo art. 10 la situazione di cassa riguardante la gestione del trimestre precedente e il presumibile fabbisogno dei pagamenti da effettuare nel trimestre successivo sulla base dello stato di avanzamento dei lavori; i) redigere annualmente, nel termine e con le modalità stabilite dal Comitato per l'edilizia residenziale, una relazione sullo stato di attuazione dei programmi nonché sulla attività svolta ai sensi della precedente lettera e) e dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036; l) disporre la concessione dei contributi pubblici previsti dalla presente legge; m) esercitare il controllo sul rispetto da parte dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi di edilizia abitativa fruente di contributi pubblici, delle procedure e dei vincoli economici e tecnici stabiliti per la realizzazione dei programmi stessi e accertare il possesso dei requisiti da parte dei beneficiari dei contributi dello Stato».

<sup>219</sup> Si veda l'art. 1 della Legge n. 457 del 1978, il quale prevede altresì che tale piano indichi e quantifichi le risorse finanziarie e creditizie da destinare all'edilizia residenziale pubblica, determinando i criteri per la loro gestione coordinata, tenuto conto delle linee generali di intervento nel settore dell'edilizia residenziale indicate dal C.i.p.e.

In questo senso si può mettere in luce il Titolo IV della Legge n. 457 del 1978, recante *Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente*, con la previsione di agevolazioni fiscali e creditizie per chi intenda svolgere opere di manutenzione e ristrutturazione su immobili già esistenti. Si prevede infatti che, in sede di predisposizione dei piani urbanistici, i comuni individuino «le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso»<sup>220</sup>. La stessa iniziativa può anche trovare impulso nei proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero, rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati i quali possono presentare proposte di piani di recupero<sup>221</sup>.

Viene posta una particolare attenzione, sempre nella medesima ottica, all'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita anche nelle campagne. Merita infatti una lettura l'art. 26 della Legge n. 457 del 1978 il quale, nel perseguimento di questi fini, prevede la possibilità di un concorso statale «nel pagamento degli interessi sui mutui e sugli interessi di preammortamento concessi dagli istituti e dalle sezioni di credito fondiario ed edilizio o dagli istituti e dalle sezioni di credito agrario di miglioramento[...], per la costruzione, l'ampliamento o il riadattamento di fabbricati rurali a uso di abitazione di coltivatori diretti, proprietari o affittuari, mezzadri o coloni e di imprenditori a titolo principale, a condizione che gli stessi vi risiedano da almeno cinque anni, esercitando l'attività agricola e a condizione che nessun membro convivente del nucleo familiare abbia altra abitazione rurale in proprietà nel territorio comunale o nei comuni contermini e che il reddito

---

<sup>220</sup> Si veda l'art. 27 della Legge n. 457 del 1978.

<sup>221</sup> Si veda in tal senso l'art. 30 della Legge n. 457 del 1978, ma anche l'art. 31, il quale definisce ed elenca i tipi di interventi eseguibili nell'ambito del piano. Si tratta, in generale, di opere di manutenzione ordinaria, straordinaria a scopo conservativo o migliorativo degli edifici, degli impianti ivi presenti e di adeguamento alle normative igienico sanitarie.

complessivo del nucleo familiare, determinato ai sensi del precedente art. 20, non sia superiore a lire 10 milioni».

La Legge n. 457 del 1978 merita di essere ricordata anche per un altro motivo, consistente nel fatto di essere l'ultimo provvedimento organico di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica, sino all'avvento dei c.d. *piani casa* varati negli anni Duemila; tanto che può dirsi definito con gli anni Settanta il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica come principale mezzo di reperimento di abitazioni nei confronti di soggetti versanti in particolari condizioni di povertà, o appartenenti a determinate categorie considerate deboli e degne di protezione, come ad esempio quella dei lavoratori.

Le leggi approvate nel corso degli anni Ottanta e Novanta, infatti, oltre a misure specifiche adottate ad esempio per far fronte all'emergenza sfratti o per contenere i canoni di locazione, contengono misure di rifinanziamento di determinati programmi costruttivi ma dai caratteri marcatamente episodici e improntati all'ottica di emergenza e straordinarietà<sup>222</sup>.

## **5. L'azione pubblica nel settore dell'edilizia residenziale negli anni Duemila: il *social housing* e i "piani casa"**

Con l'inizio degli anni Duemila si assiste a un mutamento epocale in riferimento alle politiche per l'edilizia residenziale, causato da una serie di fattori concomitanti.

Fenomeno non nuovo, ma in continuo crescendo, è innanzitutto la migrazione interna verso i grandi centri urbani. Questa si accompagna inoltre all'emergente fenomeno dell'immigrazione, proveniente sia da paesi europei sia da paesi *extra* europei, dovuta alla fuga da condizioni di guerra e persecuzione da parte di milioni di persone richiedenti lo *status* di rifugiato internazionale, oppure, più semplicemente, dalla povertà estrema che ancora affligge il terzo mondo.

---

<sup>222</sup> In tal senso R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, cit., p. 272.



Queste circostanze concorrono tra loro all'accrescimento del numero dei nuclei familiari e, insieme all'allungamento dell'aspettativa media di vita degli individui, comportano un costante incremento della domanda di abitazioni idonee<sup>223</sup>.

Nonostante quanto detto, nell'immediato sorgere del nuovo Millennio si assiste a un'inerzia da parte del legislatore statale che manifesta un più o meno consapevole e volontario sentimento di disaffezione nei confronti delle politiche abitative.

Il decentramento delle funzioni iniziato nel 1998 e culminato con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, infatti, non è accompagnato da un commisurato trasferimento di risorse: in un certo senso, alla soppressione della programmazione statale corrisponde un sostanziale inaridimento delle fonti di finanziamento per l'edilizia pubblica. Ne deriva un panorama molto differenziato tra regione e regione, che sembra accentuare il divario tra Nord e Sud<sup>224</sup>.

Parallelamente, in conseguenza della crisi dello stato sociale e recessione economica caratterizzanti tutto il sistema finanziario globale<sup>225</sup>, i governi che si

---

<sup>223</sup> Per un'indagine dettagliata sulla questione abitativa in Italia all'inizio del nuovo Millennio e sulle politiche intraprese, si rinvia al documento predisposto dall'A.N.C.I. intitolato *I Comuni e la nuova questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori, e gli strumenti operativi*, Seconda Edizione Febbraio 2010, in particolare pp. 5-53, nonché gli atti del Convegno *Una casa per tutti. Abitazione sociale motore di sviluppo*, tenutosi a Roma il 30 novembre 2011, consultabile sul sito [www.federcasa.it](http://www.federcasa.it). Per un approfondimento statistico e sociologico sul punto, anche in ottica sovranazionale, si raccomanda la lettura di F. INDOVINA, *Appunti sulla questione abitativa oggi*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 82, 2005, consultabile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Per una più ampia indagine generale sulla povertà in Italia si rinvia ai *Rapporti annuali sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (C.I.E.S.), consultabili su [www.governo.lavoro.it](http://www.governo.lavoro.it)

<sup>224</sup> L'ultimo provvedimento che ipotizza un finanziamento pubblico dal centro viene comunemente individuato nella Legge 8 febbraio 2001, n. 21, riguardante principalmente la costruzione di 20.000 alloggi in affitto. La spinta verso un più ampio decentramento delle funzioni e l'insorgere di uno stato pressoché permanente di crisi della finanza pubblica, d'altronde, muta profondamente i caratteri delle politiche e degli strumenti di edilizia residenziale. Il massiccio trasferimento di compiti alle regioni e agli enti locali si completa, in particolare, senza una corrispondente attribuzione di risorse. In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>225</sup> Per un approfondimento sulla crisi dello stato sociale si rinvia a AA.VV., *Crisi economico-finanziaria e risposta del diritto*, in «Il diritto dell'economia», n. 1, 2012, nonché a G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vittorio*

succedono prendono atto dell'impossibilità di far fronte al crescente disagio abitativo attraverso il mero ricorso ai tradizionali sistemi di edilizia residenziale pubblica a totale o parziale carico dello Stato. La nuova tendenza in materia di attuazione del diritto all'abitazione vede pertanto un sempre più massiccio coinvolgimento di soggetti finanziatori privati.

Il primo tentativo di affrontare in tale ottica il tema del disagio abitativo si ha con la Legge 8 febbraio 2007 n. 9, il cui obiettivo consiste nella predisporre delle linee guida per un piano nazionale di edilizia residenziale pubblica, ispirato all'idea di fornire alloggi a canone sociale, anche attraverso l'acquisizione e il recupero di alloggi già esistenti, la riqualificazione dei territori degradati, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti locali, con un ampio programma di interventi.

L'aspetto interessante di questo approccio, rispetto alla legislazione precedente, è che vi si può apprezzare il tentativo di intervenire in modo contestuale sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta, affiancando a una tipica disciplina di regolazione incidente sull'autonomia negoziale, misure di carattere redistributivo concertate tra tutti i livelli di governo coinvolti. Successivamente viene approvata la Legge 6 agosto 2008, n. 133, il cui art. 11, proseguendo nell'intento di predisporre un *piano nazionale di edilizia abitativa*, si pone il fine di garantire su tutto il territorio i livelli essenziali di fabbisogno abitativo<sup>226</sup>. A tale scopo, questa disposizione provvede alla costruzione di alloggi a vantaggio di particolari categorie sociali, aggiungendo, rispetto alla precedente, un'elencazione dettagliata dei soggetti a cui il piano è rivolto. Anche in questo caso, gli interventi previsti possono essere ricondotti sinteticamente alla costruzione di alloggi da destinare sia alla proprietà quale

---

*Ottaviano*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1081 ss, ora in G. PASTORI, *Scritti scelti*, Vol. II (1992-2010), Napoli, Jovene, 2011, pp. 511 ss.

<sup>226</sup> L'art. 11 della Legge n. 133 del 2008 richiede, entro sessanta giorni, la formazione di un *Piano nazionale di edilizia abitativa*, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.i.p.e.) e d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; la norma dispone che tale piano nazionale dovrà essere volto all'incremento del patrimonio edilizio da destinare a particolari categorie di persone.

prima casa, sia in locazione a canone sostenibile o sociale.

Anche l'ultimo *piano casa*, varato con Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito con Legge 23 maggio 2014, n. 80, rubricata *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*, si pone nella medesima prospettiva bi-funzionale: la strategia adottata, in questo caso, può essere sintetizzata in una complessiva liberalizzazione degli interventi per il recupero di alloggi, anche ai fini dell'adeguamento energetico e della ristrutturazione delle abitazioni fatiscenti e inutilizzabili, ed eventualmente in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, con lo scopo, ancora una volta, di favorire la ripresa economica attraverso l'attività edilizia e, al contempo, dare una casa a tutti<sup>227</sup>.

Negli anni Duemila il tentativo è, in generale, quello di creare modalità di incremento dell'offerta abitativa che consentano di trasferire, anche solo parzialmente, il costo della realizzazione di abitazioni sociali su operatori privati, concedendo quale corrispettivo una serie di benefici e di agevolazioni; e ciò anche al costo, evidentemente ritenuto accettabile, in termini di tutela per gli utenti finali del servizio abitativo, inevitabilmente inferiore rispetto a quella offerta dall'operatore di natura pubblicistica<sup>228</sup>.

L'ingresso nel settore di grossi finanziamenti di natura privata si viene a creare attraverso la predisposizione di moduli convenzionali - una sorta di "urbanistica per accordi" - ove l'edilizia residenziale diviene uno *standard* urbanistico rientrante nella pianificazione comunale: ai comuni spetta individuare il fabbisogno e, in relazione a esso, lo *standard* minimo di alloggi da destinare ad abitazioni a prezzi calmierati, che saranno forniti dai proprietari

---

<sup>227</sup> Per un commento dettagliato alla Legge n. 80/2014 e alle misure ivi previste si rinvia a A. DONATI, *Piano Casa 2014. Tutte le novità dopo la conversione del D.L. 47/2014*, Rimini, Maggioli Editore, 2014.

<sup>228</sup> Mentre infatti risulta pacifico il diritto di azione dell'utente nei confronti delle decisioni dell'amministrazione incidenti sui propri interessi legittimi, molto più complessa è la definizione delle garanzie rispetto a scelte compiute da imprenditori e cooperative. In tal senso M. ALLENA, *op. cit.*, p. 169. Per un approfondimento sul punto si rinvia altresì a B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale, Atti del Seminario di Trento, 17 dicembre 2012*, Padova, Cedam, 2013.

costruttori privati, singoli o riuniti in consorzi<sup>229</sup>. A questi ultimi, ai sensi della Legge n. 133 del 2008, spetta destinare parte delle volumetrie realizzate, o delle aree comunque disponibili, a finalità di edilizia residenziale sociale, con la previsione di agevolazioni fiscali o di varia natura previste nelle varie norme di attuazione, anche a livello locale<sup>230</sup>.

Nelle locuzioni “*social housing*” o “*edilizia residenziale sociale*” si suole comprendere ogni intervento attuativo del diritto all’abitazione realizzato tramite forme di collaborazione pubblico-privato, diretto a rafforzare la condizione di individui (lavoratori precari, giovani coppie, anziani, studenti fuori sede e così via) che, pur non rientrando nei parametri reddituali tradizionalmente stabiliti per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica, intesa in senso tradizionale, a totale carico dello Stato, presentano un’obiettiva difficoltà a procurarsi un’abitazione alle ordinarie condizioni di mercato. In base alla Legge n. 133 del 2008, art. 11, secondo comma, in particolare, i soggetti a cui destinare, come prima casa, le abitazioni di edilizia residenziale da realizzare, nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, sono: «a) nuclei

---

<sup>229</sup> In realtà uno standard minimo di edilizia sociale, in termini di spazi da assicurare a tale funzione, non è stato individuato a livello normativo, ma viene lasciato alla contrattazione pubblico-privato. Tale omissione costituisce, per alcuni, motivo di critica alla tecnica legislativa più recente, anche perché ha lasciato spazio alla previsione di standard minimi a livello legislativo regionale. Tanto che, ad esempio, la Regione Puglia ha fissato il limite minimo di alloggi da cedere, da parte dei privati, nella misura del 10 per cento del totale mentre per la Regione Lazio si può arrivare sino al 50 per cento. Questo sistema determinerebbe pertanto il rischio di una disparità tra i diversi territori, in tal senso P. URBANI, *op. cit.*, p. 256, oltre che un artificioso incentivo alla migrazione interna di imprese tra regioni in cui il settore risulta più o meno vantaggioso, con il probabile pericolo di lasciare zone scoperte dalla costruzione edilizia, anche sociale.

<sup>230</sup> A titolo esemplificativo delle varie modalità di realizzazione della *partnership* pubblico-privato nelle legislazioni degli ultimi anni si può citare l’art. 11 della Legge n. 133 del 2008. Il quarto comma, in particolare, «al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana» promuove, tra le altre misure, l’approvazione di accordi di programma «al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati».

familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della Legge 8 febbraio 2007, n. 9<sup>231</sup>; g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione»<sup>232</sup>.

Dalla lettura dei nuovi c.d. *piani casa* degli anni Duemila, si può notare come essi siano caratterizzati, in generale, da questa idea di fondo: rilanciare l'attività edilizia per favorire la ripresa economica, perseguendo al contempo la soluzione della grave crisi abitativa sofferta da larghe fasce di popolazione, attraverso un coinvolgimento più intenso rispetto al passato dei capitali privati. Emerge quindi una doppia funzione nei vari provvedimenti: da un lato, recuperare immobili fatiscenti e zone degradate e inutilizzabili e rilanciare, contestualmente, il settore edile in un momento di grave crisi economica; dall'altro, realizzare il fondamentale diritto sociale all'abitazione a favore di categorie svantaggiate intese in senso ampio più ampio rispetto al passato<sup>233</sup>.

Così intendendo l'ambito del *social housing*, in esso si possono far rientrare

---

<sup>231</sup> Si tratta dei soggetti nei confronti dei quali è prevista dalla Legge n. 9 del 2007 la sospensione delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso di abitazione nei comuni ad alta tensione abitativa. Essi sono i «conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico».

<sup>232</sup> L'art. 1, comma 1, della Legge n. 9 del 2007 e l'art. 11 della Legge n. 133 del 2008 continuano a costituire i riferimenti normativi per quanto concerne i soggetti destinatari delle opere di edilizia residenziale sociale, anche in seguito all'approvazione del nuovo piano casa di cui alla Legge 23 maggio 2014, n. 80, recante la *Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*. Quest'ultima, infatti, laddove si occupa di individuare le categorie beneficiarie dei servizi abitativi opera un rinvio alle precedenti normative. Così, ad esempio, all'art. 4, comma 4, nell'ambito della disciplina del Programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica, si dispone che questi siano assegnati con priorità alle categorie sociali individuate dall'articolo 1, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, a condizione che i soggetti appartenenti a tali categorie siano collocati utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi.

<sup>233</sup> In tal senso M. ALLENA, *op. cit.*, pp. 168-170.

tanto le forme di edilizia convenzionata in senso tradizionale, pur se ispirate a un maggiore incentivo all'intervento di risorse private<sup>234</sup>, tanto altre tipologie di interventi innovativi volti ad accrescere la disponibilità di abitazioni attraverso la raccolta di finanziamenti da destinare alle politiche abitative<sup>235</sup>.

Nei provvedimenti esaminati esiste anche una specifica definizione di *alloggio sociale*, che a prima vista sembra fare riferimento a un settore più specifico e circoscritto. Ci si riferisce all'art. 5 della Legge n. 9 del 2007 che, al fine di ottemperare a quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia di obbligo di notifica degli aiuti di stato, che non sussiste relativamente alle misure adottate a favore degli alloggi sociali, prevede che il Ministro delle infrastrutture proceda a definirne i requisiti e le caratteristiche<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il *Testo Unico in materia edilizia*, in base al quale il comune riduce il contributo dovuto dall'investitore per il rilascio del permesso di costruire, qualora il suo titolare si impegni a eseguire direttamente le opere di urbanizzazione e ad applicare prezzi agevolati nella vendita e nella locazione degli immobili costruiti, senza presupporre la previa individuazione delle aree da parte del comune, né la loro appartenenza necessaria al demanio. Tale normativa ha senza dubbio incentivato la costruzione di abitazioni convenzionate con l'apporto di capitali privati, data altresì la frequenza con cui, in uno stesso edificio, ha reso possibile la vendita o locazione di alcune unità immobiliari come alloggi di edilizia economica, e di altre in regime di libero mercato. Per un approfondimento si rinvia a V. MAZZARELLI, *op. cit.*, p. 299 ss.

<sup>235</sup> Come ad esempio i fondi di investimento immobiliare. In tal senso M. ALLENA, *op. cit.*, p. 170. Per un approfondimento sul punto si rinvia altresì a P. URBANI, *op. cit.*, p. 264-266.

<sup>236</sup> La materia degli aiuti di Stato, ora contenuta in modo pressoché analogo negli artt. 107 e 108 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.)*, era a quel tempo disciplinata dal Titolo VI del *Trattato istitutivo della Comunità europea*, contenente *Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni*. In particolare, la sezione seconda riguardava gli aiuti concessi dagli Stati e sanciva come principio generale il divieto di concessione di aiuti alle imprese da parte degli Stati membri della Comunità europea. Nella versione consolidata del Trattato, l'art. 87 stabiliva che «salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». L'articolo in esame stabiliva poi taluni casi nei quali l'aiuto dello stato era considerato compatibile con il mercato comune (ad esempio gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che fossero accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti), e altri casi in cui questo poteva essere ammesso. In base all'articolo successivo, spettava alla commissione procedere con gli stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti, suggerendo a essi «le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune». A richiesta di uno Stato membro, era possibile che il Consiglio, deliberando all'unanimità, chiedesse che un aiuto di stato venisse riconosciuto

In attuazione di quanto sopra, il Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, definisce l'*alloggio sociale* come «l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie».

Quanto ai soggetti attori del processo di incremento dell'offerta abitativa, il Decreto include nella definizione «gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla proprietà. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione, alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo

---

compatibile con il mercato comune, quando eccezionali circostanze lo avessero consentito. L'art. 88 del Trattato, Paragrafo 3, prevedeva poi che alla Commissione fossero comunicati, in tempo utile perché potesse presentare le sue osservazioni, «i progetti diretti a istituire o modificare aiuti». Lo Stato membro interessato non poteva dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura avesse condotto a una decisione finale. La Commissione europea, a tal proposito aveva precisato che «gli ospedali e le imprese che realizzano opere di edilizia popolare, incaricate di funzioni implicanti servizi d'interesse economico generale, presentano caratteristiche specifiche di cui occorre tener conto». Secondo la Commissione, infatti, «il livello di concorrenza in questi settori non è necessariamente proporzionato al livello del fatturato e della compensazione». Per questi motivi «le imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità, dovrebbero beneficiare dell'esenzione dalla notificazione prevista [...], qualora i servizi che forniscono siano definiti servizi d'interesse economico generale dagli stati membri». In tal senso Commissione Europea, *Decisione del 28 novembre 2005, n. 2005/842/CE*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 29 novembre 2005.

l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari»<sup>237</sup>.

Questa definizione fa rientrare nella categoria dell'“alloggio sociale” tutta la gamma dei possibili titoli di godimento di un alloggio<sup>238</sup>, ammettendo la realizzazione di interventi costruttivi anche da parte di soggetti privati.

Il Decreto contiene inoltre le espressioni “*sistema di edilizia sociale*” e “*servizio di edilizia sociale*”, identificati come l'insieme dei servizi abitativi tesi alla soddisfazione di esigenze primarie, dei quali l'alloggio sociale si configura come elemento essenziale. Quest'ultimo, si può dire, costituisce la base fisica del sistema di edilizia residenziale sociale, il quale si compone però anche di tutto quell'insieme di regole e criteri relativi alle condizioni di erogazione dei servizi abitativi, alle caratteristiche costruttive degli alloggi<sup>239</sup>, nonché all'eleggibilità dei

---

<sup>237</sup> Art. 1 del Decreto ministeriale adottato dal Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero della solidarietà sociale, il Ministero delle politiche per la famiglia e il Ministero per le politiche giovanili e le attività sportive, 22 aprile 2008, recante la *Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea*, Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008.

<sup>238</sup> Alla lettura della prima parte della definizione, ove si fa riferimento all'alloggio sociale come «l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in *locazione* permanente che svolge la funzione [...] di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla *locazione* di alloggi nel libero mercato», questa sembrerebbe includere solo la specifica categoria di alloggi destinati alla locazione. Il comma successivo, tuttavia, provvede subito ad ampliare i titoli di godimento degli immobili costruiti nell'ambito dei programmi di edilizia sociale, includendovi «gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati [...] destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla *proprietà*», stabilendo solo che alle abitazioni da adibire a locazione andrà devoluta «la prevalenza delle risorse disponibili». Non sembra pertanto potersi sostenere che l'edilizia sociale includa una serie di interventi più ristretta rispetto a quella pubblica, in quanto dell'aggettivazione “sociale” dovrebbero ritenersi meritevoli solo gli alloggi destinati alla locazione, e non quelli destinati alla proprietà: questa interpretazione, infatti, appare smentita dallo stesso tenore letterale del decreto ministeriale. In tal senso R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, cit., pp. 307-311, a cui si rinvia per un approfondimento sul punto.

<sup>239</sup> In tal senso R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, cit., p. 285. L'art. 2 del Decreto ministeriale, infatti, stabilisce una serie di caratteristiche e requisiti dell'alloggio sociale, stabilendo che «le regioni, in concertazione con le A.n.c.i. regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale. Il canone di locazione dell'alloggio sociale [...] è definito dalle regioni, in concertazione con le A.n.c.i. regionali, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio. [...] L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un



soggetti ammessi alle prestazioni. Che il titolo di godimento sia la locazione, oppure la proprietà, si può dire che i beneficiari siano individuati in entrambi i casi in base a criteri di tipo reddituale, o per l'appartenenza a determinate categorie, comunque idonee a far presumere la loro appartenenza a fasce economicamente deboli e bisognose di protezione.

Anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha recentemente confermato che «tra le molteplicità di risposte offerte dall'*housing* sociale vi sono l'affitto calmierato, l'affitto della casa mediante l'autocostruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni»<sup>240</sup>.

La medesima Autorità ha avuto modo di chiarire la portata e il significato delle nuove forme dell'*housing* sociale, definendolo come «una modalità di intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare». Il progetto che si delinea nelle varie forme di edilizia residenziale sociale è costituito dall'idea di «formare un contesto abitativo e sociale che permetta a questa categoria di persone di potere accedere a un alloggio adeguato e instaurare relazioni umane “ricche e significative”». I soggetti destinatari dell'*housing* sociale, nella stessa Decisione, sono individuati in «coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata»<sup>241</sup>.

---

alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative».

<sup>240</sup> Cons. di Stato, Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7.

<sup>241</sup> Per un approfondimento sulla Sentenza in esame si rinvia a V. MERENDINO, *Sul rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale e sulla corrispondenza fra quota di partecipazione e quota di esecuzione nelle concessioni di servizi pubblici. Nota a Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria, Sentenza 30 gennaio 2014, n. 7*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it). Per un quadro generale dei diversi interventi a sostegno dell'abitazione realizzati, si veda M. ALLENA, M. RENNA,

Il passaggio dalla terminologia che faceva riferimento all'edilizia residenziale pubblica al *social housing*, accompagnata al sempre più massiccio coinvolgimento di capitali privati nel settore, potrebbe trarre in inganno: la contrapposizione tra i termini "pubblico" e "sociale", potrebbe far ritenere che gli interventi realizzati nell'ambito di edilizia residenziale sociale non necessitino di contributo pubblico e quindi non pesino sulle casse delle amministrazioni statali e locali. Se così fosse, tuttavia, ci troveremmo semplicemente nel settore dell'edilizia affidata all'economia di mercato, alle cui condizioni un numero considerevole di individui e nuclei familiari resterebbero prive di abitazione<sup>242</sup>.

La connotazione "sociale", tuttavia, fornisce l'occasione per la Corte costituzionale di escludere la possibilità di attuare interventi edilizi da parte dei privati, intrapresi al di fuori delle finalità proprie del piano nazionale. Per questo motivo è stato dichiarato incostituzionale l'art. 11, comma 3, del Decreto legge n. 112 del 2008, conv. in Legge n. 133 del 2008, limitatamente alla parola "anche" premessa all'aggettivo "sociale"<sup>243</sup>, in quanto consente

---

*L'housing sociale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>242</sup> In tal senso R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, *cit.*, pp. 310-311, il quale auspica che l'entusiasmo con cui viene accolto il cambio di aggettivazione da "pubblico" a "sociale", erroneamente percepito come connotato da più nobili intenti, non si accompagni all'idea che si possa far fronte al disagio abitativo vissuto da un ingente strato della popolazione senza il sostegno di risorse pubbliche, evidenziando la continuità tra edilizia residenziale pubblica ed edilizia residenziale sociale.

<sup>243</sup> Più specificamente, la Corte ritiene che «lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lettera e) del comma 3 dell'art. 11, che si pone come un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Incremento che si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali. La possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo

l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono l'intera normativa avente a oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica. In questo modo la Corte stabilisce l'ammmissibilità, nell'ambito del piano nazionale, di programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale, ridimensionando la possibilità che attraverso le procedure derogatorie possano essere approvati programmi abitativi che poco hanno a che fare con le finalità dell'edilizia pubblica<sup>244</sup>.

## 6. Considerazioni finali sull'evoluzione delle politiche abitative

Il panorama normativo concernente la materia dell'edilizia residenziale pubblica non si incentra su una vera e propria definizione normativa della stessa. La terminologia utilizzata dal legislatore nell'adozione delle politiche abitative che si sono susseguite ha subito un'evoluzione dal concetto di "edilizia economica e popolare", sin dalla Legge Luzzatti del 1903, a quello di "edilizia residenziale pubblica", che compare per la prima volta solo nel titolo della Legge n. 865 del 1971. Si è poi giunti alle nozioni di "edilizia residenziale sociale" o *social housing* negli anni Duemila, senza che a ciò si sia accompagnato un cambiamento sostanziale delle politiche intraprese, se non in riferimento ad alcuni aspetti che hanno caratterizzato i più recenti provvedimenti.

La dismissione del patrimonio residenziale pubblico<sup>245</sup> e il coinvolgimento di capitali privati ai fini dell'incremento delle abitazioni

---

di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli». Corte cost. n. 121 del 2010. Per un approfondimento sulla sentenza in esame si rinvia a A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), ora in «Le Regioni», 2010.

<sup>244</sup> In tal senso P. URBANI, *op. cit.*, p. 266-267.

<sup>245</sup> In tal senso dispone, ad esempio, l'art. 3 della Legge n. 80 del 2014, recante *Misure per la alienazione del patrimonio residenziale pubblico*, il quale prevede che «in attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, entro il 30 giugno 2014, il Ministro delle

disponibili da destinare a prima casa per categorie di persone svantaggiate; i programmi di recupero di immobili già esistenti ma inadatti perché fatiscenti o comunque necessitanti opere di manutenzione o ristrutturazione<sup>246</sup>; il costante

---

infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, approvano con decreto le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali previste». La norma stabilisce, inoltre, che «le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente», evidenziando in tal modo l'intento legislativo di incremento degli alloggi disponibili. Il Decreto ministeriale 24 febbraio 2015 ha disciplinato tali modalità di alienazione, stabilendo che «le risorse derivanti dalle alienazioni previste dai programmi, approvati a far tempo dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del presente decreto, restano nella disponibilità degli enti proprietari e sono destinate, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) del Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modificazioni dalla Legge 23 maggio 2014, n. 80, all'attuazione di un programma straordinario di recupero e razionalizzazione del patrimonio esistente, predisposto sulla base dei criteri stabiliti ai sensi dell'art. 4 del Decreto legge n. 47 del 2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 80 del 2014, di acquisto e, solo in mancanza di adeguata offerta di mercato, di realizzazione di nuovi alloggi». È stato tuttavia osservato come questo sistema non garantirà l'ottenimento del risultato sperato in quanto, anche se gli introiti della vendita degli alloggi devono essere reinvestiti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, la partita potrebbe mantenere un risultato netto sempre a perdere con impoverimento del patrimonio complessivo perché gli standard per le nuove costruzioni sono sempre molto più costosi del vecchio. Inoltre, nonostante sia previsto un diritto di prelazione a favore dell'attuale inquilino (previsto dall'art. 2 del Decreto ministeriale 24 febbraio 2015), la possibilità di acquisto anche da parte di terzi aprirebbe la strada a possibili speculazioni che poco avrebbero a che fare con l'intento "sociale" del piano. Su queste posizioni critiche si veda, per esempio, l'articolo *Analisi critica del "Piano Casa" del governo Renzi, dalla "Rete Diritti in Casa" di Parma*, 14 marzo 2014, su [www.abitarenellacrisi.org](http://www.abitarenellacrisi.org).

<sup>246</sup> L'art. 4 della Legge n. 80 del 2014 prevede un *Programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica*, stabilendo che i Ministeri coinvolti, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del piano, «approvano con decreto i criteri per la formulazione di un Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, costituiti anche in forma societaria, e degli enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità degli I.a.c.p., sia attraverso il ripristino di alloggi di risulta sia per il tramite della manutenzione straordinaria degli alloggi anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili». Si tratta di una disposizione di pregio del piano, accolta in generale con interesse da chi si cimenta in un esame critico di queste norme, in quanto il recupero degli alloggi esistenti permette di fronteggiare quello che è un vero e proprio spreco, costituito da case popolari che restano sfitte per diversi mesi o anni a causa della mancanza dei fondi necessari per metterle a norma, sistemare gli infissi, fare lavori di recupero. Gli obiettivi del piano, infatti, riguardano, ai sensi dell'art. 1 del Decreto attuativo del 16 marzo 2015, la rapida assegnazione degli alloggi non utilizzati per assenza di interventi di manutenzione; la riduzione dei costi di conduzione degli alloggi da parte degli assegnatari e dei costi di

finanziamento pubblico consistente per lo più in agevolazioni fiscali per le imprese costruttrici<sup>247</sup>, compensativo del mancato profitto in relazione alle aree da destinare a edilizia sociale; l'allargamento del novero dei soggetti destinatari delle politiche abitative, sono tutti elementi caratterizzanti i nuovi piani casa degli anni Duemila.

Certo, si tratta di un programma a lungo termine, i cui risultati, forse, si apprezzeranno nel tempo e non si rivelerà risolutivo, nel complesso, dell'emergenza abitativa vissuta abitualmente dalle migliaia di famiglie che non hanno a disposizione un alloggio né si trovano in posizione utile nelle graduatorie da sperare in una prossima assegnazione<sup>248</sup>.

Al di là dei punti critici di questo tipo di politiche, consistenti, in generale, nell'esiguità dei fondi e nella lentezza delle procedure di liquidazione

---

gestione da parte degli enti gestori mediante l'adeguamento e il miglioramento impiantistico e tecnologico degli immobili e degli alloggi, con particolare riferimento alla prestazione energetica; la trasformazione tipologica degli alloggi per tenere conto delle nuove articolazioni della domanda abitativa conseguente alla trasformazione delle strutture familiari, ai fenomeni migratori, alla povertà e marginalità urbana; l'adeguamento statico e il miglioramento della risposta sismica. Il problema applicativo, in questo caso è, come spesso accade, nell'esiguità dei fondi disponibili, nonché della generale lentezza che costantemente caratterizza il materiale trasferimento di risorse in questo tipo di politiche. In tal senso R. LUNGARELLA, *Poche risorse e tempi lunghi per le case popolari*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 10 aprile 2015, il quale evidenzia che a dicembre 2014, la Conferenza unificata Stato-Regioni ha dato il via libera a un decreto del Ministro delle infrastrutture che definisce i criteri per la formulazione del programma di ripristino e ristrutturazione delle case popolari, previsto dall'articolo 4 del piano, la cui copertura finanziaria è stata assicurata dalla Legge di stabilità (comma 235 della Legge n. 190 del 2014). I lavori finanziati, tuttavia, inizieranno con grande ritardo, cioè almeno quindici mesi dopo l'entrata in vigore del Decreto legge. Un tempo giudicato smisurato considerando che la finalità del programma è quello di «dare prime e immediate risposte al disagio abitativo nelle diffuse forme riscontrabili nel paese».

<sup>247</sup> Così, ad esempio, l'art. 6 della Legge n. 80 del 2014 disciplina sgravi in riferimento all'imposizione sui redditi dell'investitore, stabilendo che «fino all'eventuale riscatto dell'unità immobiliare da parte del conduttore e, comunque, per un periodo non superiore a dieci anni dalla data di ultimazione dei lavori di nuova costruzione o di realizzazione mediante interventi di manutenzione straordinaria o di recupero su un fabbricato preesistente di un alloggio sociale [...], i redditi derivanti dalla locazione dei medesimi alloggi sociali non concorrono alla formazione del reddito d'impresa ai fini delle imposte sui redditi e alla formazione del valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura del 40 per cento».

<sup>248</sup> In relazione a questo tipo di situazioni, le legislazioni degli ultimi anni predispongono diversi tipi di soluzione, quali i fondi di garanzia per gli inquilini morosi incolpevoli, il blocco degli sfratti, le misure in generale a sostegno della locazione e così via, che saranno oggetto di specifica trattazione nel capitolo riguardante il diritto all'abitazione nel rapporto tra soggetti privati (proprietario e conduttore).

delle risorse<sup>249</sup>, oltre al pericolo di speculazione privata, sembra potersi invece accogliere positivamente soprattutto l'ampliamento dei soggetti destinatari delle politiche. Probabilmente risiede proprio nel novero dei soggetti interessati dai provvedimenti che si può intravedere una delle principali innovazioni degli ultimi anni, rispetto alle politiche di più risalente data.

Basti operare un confronto rispetto a quando, nelle prime leggi sulla casa, erano previste soluzioni abitative economico-popolari solo per i lavoratori e si trattava di prestazioni di tipo previdenziale, o comunque associate a un'assicurazione sociale<sup>250</sup>.

Anche se la categoria dei "lavoratori", unica beneficiaria delle prime politiche abitative, è da intendersi nella sua portata *non escludente*, e nell'ambito dell'obiettivo costituente della *piena occupazione*, ciò che risulta evidente è la circostanza che nuove categorie sociali richiedono attenzione<sup>251</sup> a causa del

---

<sup>249</sup> Il Decreto che stabilisce i criteri per la formulazione di un programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è stato approvato solo il 16 marzo 2015. Questo fornisce, per ciascuna regione, il numero totale di alloggi di proprietà pubblica e il numero di quelli classificati "di risulta", ossia liberati dai precedenti inquilini, volontariamente o per decadenza dal diritto a occuparli, e in attesa di essere riassegnati. Secondo i dati che le regioni hanno trasmesso al ministero, gli alloggi di proprietà pubblica sono circa 950 mila, mentre quelli di risulta sarebbero 16.500, e questo dato, insieme a quello indicante il numero degli sfratti, costituisce il criterio in base al quale viene ripartita una parte dei finanziamenti per le regioni, in ogni caso giudicati insufficienti per il rapido ripristino dei locali interessati. All'esiguità delle somme si aggiunge inoltre la loro diluizione nel tempo: per le piccole opere, il finanziamento viene suddiviso in quattro anni; per le più rilevanti è invece distribuito su addirittura undici anni, tanto che gli ultimi 25 milioni di euro dovrebbero essere disponibili nel 2024. Una simile «dispersione nel tempo degli interventi fa sì che l'impatto del programma sull'acuta situazione di disagio abitativo sia molto più attenuato di quanto non risulti dal numero complessivo di interventi finanziabili. Se tutti i fondi previsti per il triennio 2015-2017 saranno spesi per ripristinare alloggi popolari sfitti, ne saranno pronti per essere riassegnati solo duemila ogni anno: una goccia nel mare del fabbisogno». R. LUNGARELLA, *Poche risorse e tempi lunghi per le case popolari*, cit.

<sup>250</sup> Si veda il § 2, sul Decreto luogotenenziale n. 1857 del 1919.

<sup>251</sup> Significativo a questo proposito è il Decreto del ministero dell'economia e delle finanze che reca la *Disciplina del Fondo di garanzia «prima casa» di cui all'articolo 1, comma 48, lett. c) della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, ponendo alcune definizioni. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, ai fini del Decreto si intende: «c) per "giovane coppia": nucleo familiare costituito da coniugi o da conviventi *more uxorio* che abbiano costituito nucleo da almeno due anni, in cui almeno uno dei due componenti non abbia superato i trentacinque anni alla data di presentazione della domanda di finanziamento; d) per "nucleo familiare monogenitoriale con figli minori": 1) persona singola non coniugata, né convivente con l'altro genitore di nessuno dei propri figli minori con sé conviventi; 2) persona separata o divorziata ovvero vedova, convivente con almeno un proprio figlio minore; [...] f) per

fallimento di questa ideale aspirazione<sup>252</sup>. È nei loro confronti che si esplica attraverso le più recenti politiche abitative, una più alta aspirazione alla piena attuazione del diritto all'abitazione, anche dietro la spinta delle proclamazioni internazionali e di una maggiore sensibilità rispetto al passato verso i diritti sociali.

Questo mutamento di rotta del legislatore degli anni Duemila può essere interpretato come il segnale di una maggiore ambizione, rispetto al passato, di veder attuato pienamente, e nei confronti di *tutti*, il diritto all'abitazione? O risponde semplicemente al diverso volto della povertà, generato da una crisi economica dalla portata enorme e da un tasso di disoccupazione tra i più alti mai registrati? Anche quest'ultimo, peraltro, è indice del fatto che l'appartenere stesso alla categoria del lavoratore costituisce un privilegio, e non la condizione per il riconoscimento del fondamentale diritto all'abitazione, che invece deve (o dovrebbe) essere riconosciuto a favore di chiunque.

---

“lavoro atipico”: le fattispecie di cui all'art. 1 della Legge 28 giugno 2006, n. 92, così come modificato dall'art. 7 del Decreto legge del 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 99 e successive modificazioni e integrazioni».

<sup>252</sup> Si veda C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 132-149.

## CAPITOLO IV

### IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE A LIVELLO REGIONALE E L'ACCESSO ALLA CASA PER GLI STRANIERI

SOMMARIO: 1. L'edilizia residenziale pubblica come materia "trasversale": inquadramento del riparto di competenze legislative - 2. Brevi osservazioni a margine della Legge costituzionale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 – 3. Il diritto all'abitazione negli statuti regionali - 4. I criteri di accesso alle prestazioni di edilizia residenziale pubblica nelle leggi delle regioni ad autonomia ordinaria – 5. La casa e gli stranieri: possibili profili discriminatori? - 6. Il caso della Regione Piemonte

#### **1. L'edilizia residenziale pubblica come materia "trasversale": inquadramento del riparto di competenze legislative**

L'edilizia residenziale pubblica mira a canalizzare l'intervento pubblico verso il soddisfacimento della domanda delle categorie sociali meno abbienti ed esposte al rischio di carenza abitativa. Vengono in tal modo fornite prestazioni che, secondo l'opinione prevalente in dottrina, dovrebbero essere riportate nella categoria concettuale del servizio pubblico<sup>253</sup>, in virtù della loro

---

<sup>253</sup> In tal senso M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1957, pp. 118 e ss., ora in *Ibidem, Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1996, il quale individua i beneficiari di tale attività nelle due categorie di "meno abbienti" e "lavoratori". Nella stessa direzione si veda altresì P. MANTINI, *L'edilizia residenziale tra servizio pubblico e privatizzazioni*, Padova, Cedam, 1994. Tale ricostruzione ha trovato conferma in Corte cost. n. 217 del 1988, in cui si riconosce come l'evoluzione legislativa in materia di edilizia sovvenzionata ne abbia confermato la sua configurabilità come servizio pubblico, «sulla base del principio giustificativo dell'intera materia, che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti». Ne deriva che, in base alla giurisprudenza consolidata sul riparto di giurisdizione in materia di servizi pubblici (per tutte, Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204), il procedimento diretto all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica può idealmente essere diviso in due fasi. L'una ha natura pubblicistica ed è caratterizzata dall'esercizio di poteri amministrativi diretti a realizzare il fine pubblico; l'altra ha invece natura privatistica, nella quale il cittadino vanta una posizione di diritto soggettivo. La giurisdizione spetta, pertanto, al giudice amministrativo quando la situazione giuridica soggettiva del ricorrente è di interesse legittimo, inerendo la contestazione alla fase di assegnazione dell'alloggio, e al giudice ordinario quando la controversia attiene al rapporto



finalizzazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale della comunità. Si tratta infatti di un'attività che si può dire diretta alla costruzione o al recupero di fabbricati da destinare ad abitazione e subordinata a tutta una serie di norme e regolamenti, di competenza dello Stato, delle regioni e dei comuni, intesi a garantire tutti quegli interessi pubblici (eguaglianza nell'accesso, igiene, estetica) o privati (buoni rapporti di vicinato, bilanciamento del diritto di proprietà con quello all'abitazione, e così via), connessi alle esigenze delle persone che di tali strutture si servono<sup>254</sup>.

Una definizione vera e propria della nozione di edilizia residenziale pubblica non è mai stata fornita dal legislatore che ha messo a punto le politiche abitative succedutesi nel tempo. Un appiglio per la ricerca di questa definizione si può invece rinvenire nella giurisprudenza costituzionale, che affronta il tema in occasione dell'interpretazione del riparto di competenze legislative fra Stato e regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost.

L'articolo 117, comma 2, lettera m) Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», per poi demandare nel comma successivo alla competenza concorrente Stato-regioni la materia del *governo del territorio*: su di essa, quindi, lo Stato conserva la competenza a disciplinare i principi generali all'interno dei quali si inscrivono le leggi regionali disciplinanti la normativa di dettaglio<sup>255</sup>.

---

di locazione istauratosi a seguito della procedura di assegnazione, rispetto al quale il ricorrente vanta un diritto soggettivo perfetto. Ne deriva l'impossibilità di affermare la giurisdizione del giudice amministrativo successivamente al provvedimento di assegnazione, in quanto in tale fase l'amministrazione non esercita più pubblici poteri, né opera come autorità, ma nell'ambito di un rapporto di locazione, soggetto alle regole del diritto privato. In tal senso Cons. di Stato, Sez. VI, 7 gennaio 2014, n. 6. Per un approfondimento sul punto si rinvia a B. FENNI, *Sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di edilizia*, consultabile su [www.dirittoamministrativo.it](http://www.dirittoamministrativo.it).

<sup>254</sup> In tal senso N. ASSINI, *op. cit.*, pp. 1 ss.

<sup>255</sup> Nelle regioni a statuto speciale l'edilizia residenziale pubblica è espressamente menzionata (con diverse denominazioni) dagli statuti di Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige come materia di competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, mentre non è prevista dagli statuti di Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta. La competenza è qui comunque desumibile dalle materie di

La Corte Costituzionale è intervenuta in più occasioni per interpretare la richiamata disposizione costituzionale e meglio definire il rapporto fra le competenze statali e regionali, giungendo a fornire alcuni chiarimenti sulla nozione di *edilizia residenziale pubblica* e colmando in tal modo quella che poteva essere vista come una lacuna legislativa definitoria<sup>256</sup>.

Secondo la Corte, il fatto che la materia *edilizia residenziale pubblica* non venga ricompresa espressamente né nel secondo né e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. non consente di giungere automaticamente alla conclusione per cui, essendo materia “innominata”, tutti i suoi aspetti debbono essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo articolo.

Per chiarire meglio la posizione dei giudici costituzionali, occorre preliminarmente operare una distinzione tra periodo precedente e quello successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione<sup>257</sup>.

Già nella vigenza della precedente disciplina costituzionale era pacifica l'inesistenza di riferimenti espressi alla materia dell'edilizia residenziale pubblica, prevista invece da taluni statuti regionali speciali, con diverse denominazioni, come materia unitaria e a sé stante (come, ad esempio, “*case popolari*”, “*edilizia popolare*”, “*edilizia comunque sovvenzionata*”<sup>258</sup>). La giurisprudenza costituzionale consolidatasi negli anni Settanta, la considerava però come una «materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la

---

competenza regionale ivi elencate “urbanistica” o “lavori pubblici”; nelle suddette materie tutte le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva, salvo il Friuli-Venezia Giulia che ha potestà concorrente. In tal senso P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in «Federalismi.it», n. 10, 2014, p. 6.

<sup>256</sup> I principali interventi in tal senso si ritrovano in Corte cost. 21 marzo 2007, n. 94, nonché in Corte cost. 23 maggio 2008, n. 166 e 26 marzo 2010, n. 121, che confermano sostanzialmente le precedenti statuizioni sul punto.

<sup>257</sup> Ci si riferisce alla riforma operata con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione*.

<sup>258</sup> Tale terminologia, in riferimento alla materia dell'edilizia residenziale pubblica, viene utilizzata, rispettivamente, nell'art. 11, n. 11, del testo originario dello Statuto del Trentino-Alto Adige, nell'art. 5, n. 18, dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, nell'art. 8, n. 10, del T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto del Trentino-Alto Adige, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai “lavori pubblici” e tradizionalmente rientrante infatti nell’ambito dell’organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione o in proprietà, ecc.), limitatamente all’edilizia residenziale pubblica in senso stretto»<sup>259</sup>.

La ricostruzione sistematica di cui sopra è stata confermata e sviluppata dalla giurisprudenza successiva, che ha riconosciuto l’esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di edilizia pubblica abitativa specificando a tal proposito che «si verte in una materia attribuita in via generale alla competenza legislativa regionale»<sup>260</sup>, intendendosi per tale la competenza legislativa di tipo concorrente (l’unica prevista dalla Costituzione per le Regioni ordinarie prima della riforma del Titolo V). Inoltre, sempre con riferimento al quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, la Corte ha statuito che «al di fuori della formulazione dei “criteri generali” da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti»<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Corte cost. n. 221 del 1975. Con l’espressione “edilizia residenziale pubblica in senso stretto” la Corte si riferisce alla definizione data nel D.P.R. n. 1035 del 1972, art. 1, in base alla quale «sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata e agevolata. Sono escluse altresì dall’applicazione delle norme del presente decreto le assegnazioni relative a costruzioni a carattere provvisorio o comunque destinate al ricovero temporaneo delle famiglie rimaste senza tetto a seguito di eventi calamitosi, nonché agli alloggi costruiti o da costruirsi dalle cooperative edilizie, agli alloggi realizzati da imprese od enti per il proprio personale e a quelli destinati a dipendenti di Amministrazioni statali per esigenze di servizio».

<sup>260</sup> Corte cost. n. 217 del 1988. Si veda anche Corte cost. 22 giugno 1976, n. 140.

<sup>261</sup> Si veda Corte Cost. 30 giugno 1988, n. 727. Era peraltro nel frattempo intervenuto il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che, negli artt. 87, 88, 93 e 94, prevedeva il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica, eccezion fatta per la programmazione nazionale, la previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni. La competenza legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica era pertanto «riconducibile all’art. 117, comma primo, Cost.»

Dall'ampiezza delle dette attribuzioni regionali si traeva la conclusione che alle Regioni fossero conferiti «poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici [...] nonché l'organizzazione del servizio, da esercitare in conformità dei principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali»<sup>262</sup>.

Il culmine della lunga evoluzione giurisprudenziale anteriore alla riforma del Titolo V è stato raggiunto a metà degli anni Novanta, con l'affermazione secondo cui «si è parlato di *plena cognitio* delle regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una “nuova” materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975 – l'edilizia residenziale pubblica appunto – avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici»<sup>263</sup>.

In seguito alla riforma del Titolo V, secondo la ricostruzione operata dalla giurisprudenza costituzionale, il quadro sistematico non sarebbe cambiato: la “nuova materia” «continua a esistere come *corpus* normativo. Sono cambiati, invece, alcuni termini di riferimento». Preso atto che una specifica materia “edilizia residenziale pubblica” non compare tra quelle elencate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost., nemmeno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, e poiché, come si è evidenziato, esiste un ambito materiale che si identifica nella programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti, la Corte ritiene inevitabile che venga rilevata la perdurante attualità della tripartizione operata nella giurisprudenza degli anni Settanta.

Tale tripartizione implica, nell'attuale quadro costituzionale, che «la

---

e gli Istituti autonomi delle case popolari dovevano essere «considerati come enti regionali». In tal senso Corte cost. 20 dicembre 1988, n. 1115.

<sup>262</sup> Corte cost. 19 ottobre 1992, n. 393. Per quanto riguarda, ad esempio, l'alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, la Corte precisava come essa fosse indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli alloggi, ammettendo soltanto una disciplina-quadro statale che si limitasse a delinearne le modalità di cessione, sulla base del presupposto che tali immobili potessero essere realizzati con contributi statali. In tal senso si veda Corte cost. 29 dicembre 1992, n. 486.

<sup>263</sup> Corte cost. 12 febbraio 1996, n. 27

“nuova” materia possiede quel carattere di *trasversalità*<sup>264</sup> individuato [...] a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost.»<sup>265</sup>. Il superamento, negli anni Novanta, dell'originaria tripartizione era stato possibile perché il primo comma dell'art. 117 Cost. *ante* riforma configurava una competenza legislativa concorrente delle Regioni ordinarie, in assenza sia di una competenza esclusiva delle stesse sia di una competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In altre parole, «nel sistema anteriore alla riforma del 2001, alla *plena cognitio* regionale della materia in questione poteva corrispondere, al massimo, una potestà legislativa concorrente, mentre lo Stato poteva assolvere la sua funzione di supremo regolatore delle prestazioni attuative dei diritti sociali con lo strumento dei principi fondamentali della materia»<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> Esempi classici di materie c.d. “trasversali” individuate sono la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma un carattere ugualmente espansivo viene riconosciuto anche all'ordinamento civile e penale, alla politica estera e rapporti internazionali dello Stato. In base alla più comune definizione dottrinale e giurisprudenziale, quelle *trasversali* non sono materie in senso stretto, bensì competenze finalisticamente orientate alla tutela di determinati valori e, in quanto tali, idonee a incidere su ogni area di spettanza regionale. Le Regioni, allo stesso tempo, in relazione alle medesime “materie” non perdono la possibilità di esercitare le proprie competenze intersecanti le attribuzioni statali, purché rispettino i punti di equilibrio tra i più svariati interessi costituzionalmente protetti, assicurandone una garanzia non inferiore o al più superiore agli standard fissati dalla legislazione statale. In altre parole, «la legge regionale può avventurarsi lungo la strada delle materie trasversali e può anche spingersi più in là della legge dello Stato, a condizione però di rispettare la direzione di marcia e le coordinate del percorso». In tal senso C. MAINARDIS, “Materie” trasversali statali e (in)competenza regionale, in «Le Regioni», vol. 5, n. 1, 2010, pp. 1128-1134, consultabile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2. In generale, sulle “materie” trasversali e sul riparto di competenze Stato-Regioni alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale si veda, ad esempio, A. RUGGERI, *Regione (dir. cost.)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Tomo II, Agg. 2008, pp. 708 ss. e G. DI COSIMO, *Materie (riparto delle competenze)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Tomo II, Agg. 2008, pp. 475 ss. Sulla prevalenza degli interessi nella ricostruzione delle competenze statali e regionali dopo la riforma del Titolo V si veda F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006. Sui “punti di equilibrio” tra gli interessi costituzionalmente protetti, invece, si rinvia a R. BIN, “Problemi legislativi e interpretativi nelle materie di competenza regionale” - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, 314 ss.

<sup>265</sup> Corte cost. n. 94 del 2007.

<sup>266</sup> *Ibidem*.

Da quanto sinora detto deriva che oggi, in seguito al mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, la materia dell'edilizia residenziale pubblica può dirsi estesa su tre livelli normativi: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti». In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce, secondo la Corte costituzionale, «la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995»<sup>267</sup>. Trova in tal modo attuazione l'istanza egualitaria che si traduce in necessità di apprestare una tutela del diritto all'abitazione sull'intero territorio nazionale<sup>268</sup>.

L'espressione dell'istanza differenziale, che conduce a dare risalto alle diversità (economiche, demografiche e sociali) delle singole realtà locali, «in virtù della quale risulterebbe senza dubbio più appropriata una tutela del diritto all'abitazione pensata e costruita “dal basso”»<sup>269</sup>, si ritrova invece negli altri livelli normativi.

Il secondo livello riguarda, infatti, «la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del

---

<sup>267</sup> Corte cost. 20 novembre 1995, n. 486 dichiara in via principale l'illegittimità costituzionale di alcune norme della Regione Molise in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La questione verte sull'ammissibilità di un intervento regionale in deroga a un criterio fissato dalla legge statale sull'alienazione di questo tipo particolare di immobili, con riguardo alla riduzione del prezzo per vetustà. La legge statale 24 dicembre 1993, n. 560, infatti, consente la riduzione del prezzo fino al limite massimo del 20 per cento, e la formulazione della legge regionale appare alla Corte lesiva della legge statale. Infatti, «la competenza regionale nulla toglie all'esigenza di una disciplina-quadro che definisca i criteri fondamentali sulle modalità di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. E quello della riduzione del prezzo per vetustà è senza dubbio un punto fondamentale, come risulta anche dal dibattito parlamentare che si è svolto proprio sulla misura di essa».

<sup>268</sup> Da questo punto di vista, dunque, l'intervento pubblico in questo settore, più che in altri, costituisce immediato riflesso del dovere di solidarietà sociale ed economica, «sussistente in capo allo Stato-comunità ed elevato dai Padri costituenti a imperativo inderogabile, in virtù del quale anche i bisogni dei pochi diventano bisogni dell'intera collettività». V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2008*, 23 febbraio 2009, «Federalismi.it».

<sup>269</sup> Corte cost. n. 94 del 2007.

territorio”, ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost.», come precisato di recente<sup>270</sup>. Il terzo, rientrante nel quarto comma dell’art. 117 Cost., riguarda «la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti a opera della legislazione regionale»<sup>271</sup>.

Un successivo intervento della Corte costituzionale statuisce, a conferma dell’orientamento sopra esposto, che «gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e dall’altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti»<sup>272</sup>. L’una e l’altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente), pertanto, si integrano e si completano a vicenda, tanto che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale

---

<sup>270</sup> Il riferimento, è in questo caso, a Corte cost. 28 dicembre 2006, n. 451, ove la Corte si occupa dell’individuazione della competenza legislativa in merito al Fondo per l’edilizia a canone speciale istituito, ai sensi del comma 108 della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e avente come finalità la stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all’importo all’uopo determinato ai sensi della stessa legge dalla regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari interessate. È alla luce della finalità ampliativa della platea di beneficiari che si provvede, annualmente e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, alla ripartizione del Fondo tra le Regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta densità abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Le somme in tal modo stanziare sono, quindi, utilizzate per l’attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni determinati: quelli ad alta tensione abitativa. Pur nel silenzio della norma, secondo la Corte, «deve ritenersi che la predisposizione dei programmi sia rimessa alla competenza regionale, trattandosi comunque di interventi che investono il settore dell’edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo, alla materia del “governo del territorio”, attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)».

<sup>271</sup> Corte cost. n. 94 del 2007.

<sup>272</sup> Corte cost. n. 166 del 2008.

degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate»<sup>273</sup>.

In seguito all'approvazione del Decreto legge n. 112 del 2008 e, in particolare, alla predisposizione di un piano nazionale di edilizia abitativa di cui all'art. 11, talune regioni hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale fornendo alla Corte ulteriore occasione di confermare il proprio orientamento. In questo caso si specifica che «la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo», nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, «fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale e a quelle regionali nel settore». Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il “governo del territorio”. L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di

---

<sup>273</sup> Corte cost. n. 166 del 2008. Una delle norme censurate innanzi alla Corte (Legge n. 9 del 2007, art. 3, comma 1, recante *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*) prevede un piano straordinario finalizzato a identificare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento alle categorie indicate. Si tratta di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata nella regione di residenza. Per le suddette categorie, la medesima norma dispone la sospensione delle procedure esecutive di rilascio per finita locazione, limitatamente ai Comuni capoluoghi di provincia, ai Comuni con essi confinanti con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e ai Comuni ad alta densità abitativa, di cui alla delibera C.I.P.E. n. 87-03 del 13 novembre 2003. Secondo la Corte, la norma censurata in relazione alla presunta lesione di competenze regionali, rispetta in realtà i prescritti confini di intervento della legislazione statale. Essa si limita infatti a richiedere alle regioni «la predisposizione, in base alle proposte dei Comuni interessati, di un piano straordinario, articolato in tre annualità, destinato a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica», con particolare riferimento a quello espresso dalle categorie che sono state prima menzionate. Da una parte, infatti, emerge lo scopo di provvedere al bisogno minimo abitativo di precise categorie di soggetti che si trovano in condizioni disagiate, dall'altra si predispose una procedura a carattere generale perché le regioni possano esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Lo Stato, per mezzo della norma impugnata, «si limita a richiedere un intervento organico, rapido e preferenziale, con riferimento a particolari categorie di soggetti, che si trovano in condizioni oggettivamente deteriori rispetto alla generalità dei cittadini e che possono vantare pertanto un diritto fondamentale, da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale».



livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo. Si precisa, in ogni caso, che «perché sia legittimo l'uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale», è necessario «che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione»<sup>274</sup>.

Nella medesima occasione, la Corte riconosce inoltre significativamente che l'elencazione legislativa dei destinatari prioritari degli interventi da realizzare con il piano nazionale di edilizia abitativa, di cui al Decreto legge n.112 del 2008<sup>275</sup>, «rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo», giacché «occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo “livello minimo”, da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari»<sup>276</sup>.

## **2. Brevi osservazioni a margine della Legge costituzionale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016**

Giova in ultimo osservare che al momento in cui questo lavoro viene redatto è in fase di approvazione una riforma costituzionale il cui testo, dopo l'approvazione definitiva da parte di entrambe le Camere con maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei loro componenti, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> Così statuisce, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, Corte cost. n. 121 del 2010.

<sup>275</sup> Trattasi, come già evidenziato nel capitolo precedente, di a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

<sup>276</sup> Corte cost. n. 121 del 2010.

<sup>277</sup> La Legge costituzionale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 15 aprile (Serie generale n. 88), reca *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*. Il testo della Legge costituzionale è stato approvato dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 20 gennaio 2016, e dalla

Il processo di riforma in corso modifica, tra l'altro, il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, intervenendo sul sistema di riparto delle competenze sino al punto di eliminare la potestà legislativa concorrente Stato-regioni.

Si prevede infatti un nuovo riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni che, per quanto qui interessa, vede l'eliminazione della potestà legislativa concorrente, e, immutata la lettera m), trasferisce la materia del "governo del territorio" tra quelle di competenza esclusiva statale che viene inserita alla lettera u); si prevede poi una clausola di residualità a favore delle regioni esplicita con riguardo alla «pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale», nonché la possibilità per lo Stato, su iniziativa del Governo, di intervenire in materie riservate alla competenza regionale per motivi di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica e di tutela dell'interesse nazionale<sup>278</sup>.

Seppur non sia possibile pretendere la definitività del processo di riforma costituzionale in corso, tenuto conto che su di esso si dovrà svolgere il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., è doveroso prendere in considerazione il mutando quadro costituzionale, al fine di segnalare come lo stesso modificherebbe in modo significativo le sopra esposte considerazioni.

---

Camera dei Deputati, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 12 aprile 2016.

<sup>278</sup> In base alla Legge costituzionale recentemente approvata il nuovo art. 117, comma 2 Cost, per i profili che interessano la materia dell'edilizia residenziale pubblica, dispone: «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [...]; u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio [...]». Oltre alla già prevista clausola di residualità di cui al terzo comma (eliminato il comma concernente la competenza concorrente), per cui «spetta alle regioni la potestà legislativa [...] in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»; è affidata alle regioni anche la potestà esclusiva residuale in materia, tra le altre, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale». Infine, il nuovo testo così dispone: «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

A fronte dell'autonomia acquisita dalle regioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, per cui a partire dalla sentenza n. 27 del 1996, come si è visto, si è parlato di *plena cognitio* delle regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, la nuova riforma del Titolo V, sembrerebbe invece orientata nella direzione opposta.

I primi commenti intravedono infatti nella riforma in essere, in generale, una complessiva riduzione degli spazi di autonomia delle regioni a statuto ordinario<sup>279</sup>, le quali vengono condotte verso un radicale mutamento del proprio ruolo: da enti principalmente vocati all'elaborazione politico legislativa, dunque concepiti quanto meno potenzialmente per essere attori protagonisti della gran parte delle politiche pubbliche, così come erano stati "immaginati" nell'intervento riformatore del 2001, a enti prevalentemente o quasi esclusivamente destinati a un ruolo di amministrazione e coordinamento delle amministrazioni locali<sup>280</sup>. La *ratio* principale del progetto sembra ispirarsi a un'evidente esigenza di contenimento della spesa pubblica, acuita dalla crisi economica, che si risolve in un tendenziale accentramento nella potestà legislativa statale delle materie che più impegnano risorse pubbliche, come la tutela della salute, dell'istruzione, delle politiche sociali. In sostanza, come è stato osservato, la riforma si pone l'obiettivo di ridurre i centri di spesa, accettando la correlativa rinuncia al valore dell'autonomia regionale in materia legislativa e finanziaria<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> È stato osservato come l'autonomia regionale e locale, nel nuovo assetto costituzionale, dopo la crisi economica e la legislazione dell'emergenza, sembrerebbe ritornare ai suoi albori: essa non sarebbe più dotata di una vera garanzia costituzionale, ma meramente statutale e sembrerebbe seguire la teoria della distribuzione delle competenze (tra Stato ed enti locali) a livello di mero decentramento amministrativo. In tal senso S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in «Studi e Interventi», dicembre 2015, su [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>280</sup> In tal senso M. CECCHETTI, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, Editoriale in «Federalismi.it», n. 23, 2015.

<sup>281</sup> La dottrina osserva anche, tuttavia, come non sia scontato che il nuovo accentramento delle funzioni comporti un effettivo risparmio in termini di risorse pubbliche, né il raggiungimento di livelli di tutela dei diritti più omogenei tra le regioni, visto che nel periodo costituzionale del regionalismo debole non si sono comunque ottenuti simili risultati. In tal senso I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla*

È pur vero, tuttavia, che la revisione costituzionale in corso ci propone una ripartizione della potestà legislativa in cui, come nel testo attualmente vigente, il legislatore generale residuale rimane quello regionale e non quello statale. Inoltre, la “apparente” eliminazione della legislazione concorrente non sembra avere l’effetto prorompente di sottrarre il riparto della potestà legislativa alle problematiche e alle dinamiche del concorso di competenze tra i due legislatori. Nel nuovo elenco delle materie di potestà legislativa esclusiva statale, infatti, compariranno non solo le tradizionali “materie trasversali”, ma anche molti ulteriori “titoli di legittimazione” della potestà legislativa espressamente costruiti su una vasta serie di “clausole di co-legislazione” (“disposizioni generali e comuni”, “disposizioni di principio”, “norme [...] volte ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”, “profili ordinamentali generali”, etc.), che presuppongono già di per sé un concorso di competenze tra legislatore statale e legislatore regionale<sup>282</sup>.

Questa riforma appare pertanto orientata sì a un complessivo riordino delle materie, finalizzato a favorire un nuovo accentramento di alcune funzioni in capo allo Stato, evitando però che l’insieme delle materie sulle quali le regioni possono esercitare il loro potere legislativo appaia eccessivamente ridimensionato<sup>283</sup>.

Conclusivamente, certo è che la riforma costituzionale in discussione pone diversi interrogativi e questioni, lasciando per il momento irrisolti alcuni nodi. Al di là della volontà di caratterizzare l’ordinamento territoriale nel senso di una ri-centralizzazione della decisione politica, vi sono infatti ombre su questioni che vanno dalla struttura propria del riparto delle competenze, alla

---

*Corte costituzionale*, relazione al Seminario di discussione dell’Associazione “Gruppo di Pisa” (Firenze, 23 ottobre 2015), *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). Per un quadro sulle ragioni del nuovo accentramento statale si veda G. BUCCI, *La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine tra stato-governo e mercati*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», 2014.

<sup>282</sup> In tal senso M. CECCHETTI, *op. cit.*

<sup>283</sup> In tal senso P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale e il rapporto Stato-Regioni*, in «Centro Studi sul Federalismo», sez. Commenti, dicembre 2015, che non considera come negativo per l’autonomia regionale il riordino delle competenze operato dalla riforma dal momento che diverse materie sottratte alla competenza statale dalla precedente riforma del Titolo V avrebbero necessitato fortemente di essere reinserite tra le competenze esclusive statali.

problematica del finanziamento dei livelli di governo, all'ottimizzazione dei livelli di governo dal punto di vista della funzionalità dimensionale e amministrativa.

In particolare, per quanto qui interessa, si può rilevare tra i problemi aperti il fatto che non appaia del tutto funzionale a un riordino del sistema rispettoso degli spazi di intervento delle regioni e della loro autonomia l'introduzione di una generalizzata "clausola di supremazia", che consentirà al legislatore statale di sostituirsi a quello regionale in tutti gli ambiti in cui non disponga già di una competenza esclusiva. Nello stesso senso pare orientata la reintroduzione della clausola dell'"interesse nazionale" che era stata già sperimentata nel nostro ordinamento sino alla riforma costituzionale del 2001 e che aveva consentito una forte espansione delle leggi statali ai danni del legislatore regionale<sup>284</sup>.

Alla luce dell'attuale incertezza del mutando panorama costituzionale di riferimento, non pare il caso di gridare, almeno per il momento, al tramonto netto delle logiche autonomistiche che hanno ispirato la riforma del 2001, né alla perdita di valore delle argomentazioni portate dalla Corte costituzionale nella ricostruzione del riparto di competenze e delineamento della materia "edilizia residenziale pubblica". Occorrerà piuttosto attendere l'evoluzione legislativa che, eventualmente, seguirà l'entrata in vigore della riforma e le conseguenti necessitate reazioni della Corte costituzionale chiamata a chiarirne la portata.

### **3. Il diritto all'abitazione negli statuti regionali**

Osservando i rispettivi ambiti di competenza, statale e regionale, in materia di edilizia residenziale pubblica, emerge l'esistenza di una tutela multilivello del diritto all'abitazione: lo Stato garantisce i livelli essenziali delle prestazioni connessi al fabbisogno abitativo<sup>285</sup>, mentre le Regioni disciplinano ulteriori forme di garanzia, con possibili interventi *in melius* calibrati sulle

---

<sup>284</sup> *Ibidem*.

<sup>285</sup> Come ha fatto ad esempio con l'art. 11, comma 1, del Decreto legge n. 112 del 2008 conv. in Legge n. 133 del 2008, c.d. Piano casa.

disponibilità finanziarie e sulle specifiche esigenze a livello locale<sup>286</sup>.

È significativo osservare che molte regioni hanno disciplinato il diritto all'abitazione anche proclamandolo espressamente, o a livello statutario o a livello di legislazione delle politiche abitative<sup>287</sup>. L'importanza dell'ambito di tutela regionale risiede proprio nel fatto che questo conferisce un sicuro rafforzamento a un diritto fondamentale che a livello statale, al contrario, non è dichiarato espressamente, né a livello costituzionale né di legislazione ordinaria, ma si può ricavare unicamente dall'interpretazione di altre norme anche sovranazionali<sup>288</sup>.

Per quanto riguarda la menzione espressa del diritto all'abitazione a livello statutario regionale, si può notare come a partire dal 2004, con l'approvazione dei nuovi statuti<sup>289</sup>, abbiano proceduto in tal senso solo tre regioni<sup>290</sup>.

Viene così in considerazione, in primo luogo, lo Statuto dell'Abruzzo che all'art. 7, comma 2, stabilisce che la Regione «persegue l'obiettivo di assicurare

---

<sup>286</sup> In tal senso V. VALENTI, *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Napoli, Jovene, 2008, pp. 614-614, secondo la quale «il servizio abitativo [...] esige [...] nella sua attuazione [...] l'intervento differenziato, benché coordinato, dei diversi livelli del territorio».

<sup>287</sup> In sintesi, menzionano espressamente il diritto all'abitazione gli statuti di Abruzzo, Lazio e Piemonte e le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica-sociale di Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta nonché quelle di Abruzzo, Marche e Umbria e della Provincia autonoma di Trento in materia di integrazione degli stranieri.

<sup>288</sup> In tal senso P. VIPIANA, *op. cit.*, p. 9, cui si rinvia per una compiuta rassegna sulle previsioni statutarie delle regioni a statuto ordinario in riferimento alla tutela del diritto all'abitazione.

<sup>289</sup> Dei c.d. “vecchi statuti” regionali, ossia quelli adottati nel 1971 in seguito all'istituzione delle regioni, solo tre menzionavano espressamente il diritto all'abitazione. Si tratta degli statuti delle regioni Calabria, Puglia e Umbria. Altri, invece, pur non nominando espressamente il diritto in esame, attribuivano alle rispettive regioni il compito di assicurare i servizi sociali, tra cui quelli riguardanti la casa. La menzione espressa in tre statuti regionali negli anni Settanta, non confermata successivamente in sede di approvazione dei c.d. “nuovi statuti” nel 2004, risulta particolarmente significativa in quanto mostra come il diritto all'abitazione sia stato previsto per la prima volta in Italia a livello regionale anziché statale. In tal senso P. VIPIANA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>290</sup> Eppure la redazione dei nuovi statuti avrebbe potuto fornire lo spunto per aumentare il numero di previsioni statutarie del diritto all'abitazione, nonché per inserire negli statuti regionali la menzione di ulteriori “nuovi” diritti. In tal senso P. VIPIANA, *op. cit.*, p. 10 e R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in «Giurisprudenza italiana», 2001, p. 1762.

a tutti il diritto all'abitazione». Segue lo Statuto del Lazio che, all'art. 7, dopo aver nel comma 1 menzionato «la disponibilità abitativa» tra gli obiettivi prioritari promossi dalla Regione, nel comma 2, lett. g), prevede che quest'ultima «persegue una politica abitativa che, compatibilmente con le esigenze di rispetto del territorio e dell'ambiente, crei le condizioni per assicurare a tutti il diritto a un'abitazione adeguata, con particolare attenzione ai giovani, ai nuclei familiari di nuova formazione e ai cittadini delle fasce svantaggiate per condizioni economiche, sociali o personali». Infine, menziona espressamente il diritto all'abitazione lo Statuto del Piemonte, con l'art. 10, rubricato "*Diritto all'abitazione e tutela del consumatore*", che stabilisce nel comma 1 che la «Regione riconosce e promuove il diritto all'abitazione»<sup>291</sup>.

Da questo breve esame dei tre statuti che citano espressamente il diritto all'abitazione, si può notare che nessuno di essi si limita a proclamare il diritto all'abitazione, ma tutti giungono a fondare un impegno della regione alla sua promozione. Nessuno dei tre statuti, invece, indica specifiche modalità per la garanzia del diritto, ad esempio menzionando l'edilizia popolare<sup>292</sup>.

#### **4. I criteri di accesso alle prestazioni di edilizia residenziale pubblica nelle leggi delle regioni ad autonomia ordinaria**

A livello di legislazione regionale si trovano disciplinati vari profili del diritto all'abitazione: la previsione esplicita di tale diritto; il riferimento al fabbisogno abitativo; le strutture preposte all'edilizia residenziale pubblica; la programmazione degli interventi nel settore abitativo e il finanziamento dei medesimi; le modalità effettive di tutela e i beneficiari dei servizi. Non manca la previsione di misure di sostegno finanziario, come la concessione di aiuti a soggetti a basso reddito per agevolare il pagamento dei canoni nella locazione di alloggi in regime di libero mercato, talvolta anche l'erogazione di contributi per l'acquisto della (prima) casa.

---

<sup>291</sup> Lo Statuto della Regione Abruzzo è stato approvato il 28 dicembre 2006. Lo Statuto della Regione Lazio è stato approvato con Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1. Lo Statuto della Regione Piemonte è stato approvato con Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1.

<sup>292</sup> In tal senso P. VIPIANA, *op. cit.*, p. 12.

Le leggi di quasi tutte le regioni disciplinano in modo piuttosto affine i requisiti che devono essere posseduti dai beneficiari delle prestazioni. Viene solitamente previsto un criterio reddituale, accompagnato dall'assenza di diritti di proprietà, o disponibilità ad altro titolo, su immobili considerati "adeguati" all'uso abitativo. Viene sempre previsto, inoltre, un requisito di carattere geografico, ossia la residenza o lo svolgimento di un'attività lavorativa nel territorio, che talvolta viene ulteriormente rafforzato dalla previsione di un tempo minimo di decorrenza.

Mentre la previsione del requisito geografico di residenza, oppure di svolgimento di un'attività lavorativa nel territorio ove il soggetto richiede l'assegnazione di un alloggio è pacifica, in quanto può giustificarsi in base a esigenze di funzionalizzazione e localizzazione dei servizi, l'apposizione di un vincolo di tipo temporale minimo sembra discutibile: essa pone diverse questioni, specialmente con riferimento alla tutela del diritto all'abitazione degli stranieri<sup>293</sup>.

Tra le regioni ad autonomia ordinaria<sup>294</sup> che prevedono un requisito di residenza "qualificata" da un termine minimo di decorrenza, si evidenzia

---

<sup>293</sup> Nella disamina che segue, per ogni regione si citerà la fonte normativa più significativa in materia di edilizia residenziale pubblica. I testi riportati sono da intendersi come comprensivi delle successive modificazioni intervenute, trattandosi spesso di leggi datate e più volte riformate nel corso degli anni.

<sup>294</sup> Tra le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome, prevede esplicitamente la residenza qualificata da un periodo di tempo minimo quale requisito per l'accesso alle prestazioni di edilizia residenziale pubblica la Valle d'Aosta dove si richiede la *residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi*, nonché la residenza anagrafica o attività lavorativa principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso *per il periodo minimo stabilito*, per uno o entrambi i requisiti, nel bando stesso. Si veda l'art. 19, comma 1, lett. b) e c) della Legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3. La lettera b) è stata così sostituita dall'art. 1, comma 1, lettera b), della Legge regionale 5 agosto 2014, n. 8. Il testo originario era così formulato: «b) residenza nella Regione *da almeno otto anni*, maturati anche non consecutivamente»; la Corte costituzionale, con Sentenza 11 giugno 2014, n. 168, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale lettera. Similmente dispone la Regione Friuli Venezia Giulia, ove l'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata può essere disposta in favore dei seguenti soggetti, *purché almeno uno residente da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale*: a) cittadini italiani; b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia, e loro familiari [...]; c) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo [...]; c bis) i soggetti di cui all'articolo 41 del Decreto legislativo n. 286 del 1998», ossia i titolari di carta di soggiorno. Si veda l'art. 18 *ante* della Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 6. Anche la Legge



innanzitutto la Regione Umbria. Si può notare come nella legge umbra che disciplina l'accesso all'edilizia residenziale pubblica il requisito geografico-territoriale sia rinforzato mediante una sorta di vincolo temporale, ossia la necessaria residenza o svolgimento di un'attività lavorativa in un comune della regione per un periodo minimo di tempo, ossia ventiquattro mesi consecutivi nella regione e diciotto nel comune<sup>295</sup>.

In Lombardia l'edilizia residenziale pubblica è regolata da un Testo Unico che, nel 2009, ha interamente riordinato la materia. Questo stabilisce alcuni "principi" sull'accesso agli alloggi in base ai quali «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 e non devono essere stati occupanti senza titolo di alloggi di edilizia residenziale pubblica negli ultimi cinque anni». La residenza sul territorio regionale, inoltre, «concorre nella determinazione del punteggio per la

---

della provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, prevede che possano accedere alla locazione di immobili di edilizia residenziale pubblica i soggetti in possesso dei seguenti requisiti: «a) cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente all'Unione europea; b) residenza anagrafica in un comune della provincia di Trento *da almeno tre anni*». In base all'art. 45 della Legge della provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13, invece, per essere ammessi alle agevolazioni ivi previste è necessario «avere da almeno cinque anni la propria residenza o il posto di lavoro nella provincia». Prevede il requisito geografico, relativamente all'edilizia residenziale pubblica, anche la Legge della Regione Sicilia 24 luglio 1958, n. 19, art. 18, che per la fruizione dei servizi richiede la residenza stabile in un Comune della Regione da almeno tre anni. La legge della Regione Sardegna in materia di edilizia residenziale pubblica, Legge regionale 8 agosto 2006, n. 12, invece, non prevede un requisito minimo di permanenza sul territorio, ma si limita a stabilire che è assicurata, da parte di un osservatorio, la raccolta e la rielaborazione dei dati relativi al «fabbisogno abitativo, espresso a livello comunale, provinciale e regionale, riferito in particolare alle categorie sociali più deboli».

<sup>295</sup> I beneficiari dei contributi previsti dalla legge regionale dell'Umbria in materia di edilizia residenziale pubblica devono possedere i seguenti requisiti: «a) cittadinanza italiana o di un paese che aderisce all'Unione Europea o di paesi che non aderiscono all'Unione Europea purché in regola con le vigenti norme in materia di immigrazione; b) residenza o attività lavorativa nella Regione da almeno ventiquattro mesi consecutivi» e, con particolare riferimento all'assegnazione di particolari alloggi di edilizia residenziale sociale, i richiedenti devono avere la «a) residenza o attività lavorativa nella Regione da almeno ventiquattro mesi consecutivi e nel comune territorialmente competente da almeno diciotto mesi consecutivi». Art. 20, comma 1, lett. b) e 29, comma 1, lett. a) Legge Regionale dell'Umbria 28 novembre 2003, n. 23.

formazione della graduatoria i cui criteri sono demandati ad apposito regolamento»<sup>296</sup>.

La Regione Piemonte aderisce alla tecnica rafforzativa del requisito territoriale con la previsione di un periodo minimo di decorrenza. Per beneficiare dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, infatti, è necessario «essere residente o prestare attività lavorativa *da almeno tre anni* nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale»<sup>297</sup>. È però prevista la facoltà, per i comuni, in sede di bando, «di incrementare tale requisito *fino ad un massimo di ulteriori due anni*»<sup>298</sup>.

Vi sono poi altre regioni che non specificano il numero minimo di anni in cui si debba risiedere nel territorio regionale, ma dispongono in modo più

---

<sup>296</sup> Art. 28, comma 1, della Legge Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27. I requisiti soggettivi previsti sono i seguenti: «a) cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione Europea o di altro Stato, qualora il diritto di assegnazione di alloggio ERP sia riconosciuto da convenzioni o trattati internazionali, ovvero lo straniero sia titolare di carta di soggiorno o in possesso di permesso di soggiorno e di tutti i requisiti previsti dalla vigente normativa; b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa esclusiva o principale nel comune alla data di pubblicazione del bando». Altri requisiti che attengono, in generale, all'impossibilità di reperire un'abitazione alternativa, e che si citano in questa sede a titolo esemplificativo, ma ricorrono in modo uguale o simile in tutte le altre regioni, sono: «c) assenza di precedente assegnazione in proprietà, immediata o futura, di alloggio realizzato con contributo pubblico o finanziamento agevolato in qualunque forma, concesso dallo Stato, dalla Regione, dagli enti territoriali o da altri enti pubblici [...]; d) assenza di precedente assegnazione in locazione di un alloggio, qualora il rilascio sia dovuto a provvedimento amministrativo di decadenza per aver destinato l'alloggio o le relative pertinenze ad attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari o della pubblica sicurezza; e) non aver ceduto in tutto o in parte, fuori dei casi previsti dalla legge, l'alloggio eventualmente assegnato in precedenza in locazione semplice; f) Indicatore della Situazione Economica Equivalente e valori patrimoniali mobiliari e immobiliari del nucleo familiare non superiori a quanto indicato nell'allegato [...]; g) non essere titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nel territorio nazionale e all'estero [...]; h) non sia stato sfrattato per morosità da alloggi ERP negli ultimi cinque anni e abbia pagato tutte le somme dovute all'ente gestore, fatte salve le situazioni di accertata difficoltà nel pagamento dei canoni e dei servizi, valutate previo parere della commissione; i) non sia stato occupante senza titolo di alloggi ERP negli ultimi 5 anni». Art. 8, comma 1, Regolamento Regione Lombardia 10 febbraio 2004, n. 1.

<sup>297</sup> Il testo si riferisce qui alla suddivisione del territorio regionale in ambiti territoriali di cui all'art. 5, operata dall'allegato A della stessa legge. Infatti l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale è di competenza del comune in cui gli alloggi sono situati, salvo sia disposto diversamente da specifica convenzione stipulata tra il comune proprietario e il comune in cui sono situati gli alloggi, e avviene a seguito di bandi di concorso finalizzati alla formazione di graduatorie comunali.

<sup>298</sup> Art. 3, comma 1, Legge Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3.

vago, come nel caso osservato della Liguria ove si parla, tra i requisiti per accedere ai servizi, di «residenza anche tenendo conto della decorrenza della stessa»<sup>299</sup>.

Le regioni rimanenti prevedono, generalmente, un requisito di residenza o attività lavorativa nell'ambito territoriale riferibile al comune che emette il bando, senza però richiedere un periodo minimo di decorrenza.

In tal senso dispone la Regione Abruzzo che richiede, per l'accesso alle prestazioni di edilizia residenziale pubblica, il requisito della «cittadinanza italiana<sup>300</sup>» e «residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>301</sup>.

In Calabria, similmente, i requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, sono «a) cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione Europea<sup>302</sup>; b) residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva ovvero principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>303</sup>.

La Regione Campania prevede che possono beneficiare del servizio coloro che possiedono i seguenti requisiti: «a) cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea ovvero, per i cittadini di paesi non membri

---

<sup>299</sup> La Regione Liguria, infatti, individua come beneficiari dell'intervento regionale nel settore abitativo i soggetti che presentano «a) cittadinanza italiana o di un Paese che aderisce all'Unione europea oppure cittadinanza di Paesi che non aderiscono all'Unione europea, in regola con le vigenti norme in materia di immigrazione; b) residenza *anche tenendo conto della decorrenza della stessa*, o attività lavorativa in un Comune della Regione ovvero cittadini italiani residenti all'estero che intendono rientrare in Italia». Art. 24, comma 1, lett. b) Legge Regione Liguria 3 dicembre 2007, n. 38.

<sup>300</sup> Stabilendo che «il cittadino straniero è ammesso soltanto se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o trattati internazionali e se il cittadino stesso è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro o se svolge in Italia un'attività lavorativa debitamente autorizzata».

<sup>301</sup> Art. 2, comma 1, Legge Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96.

<sup>302</sup> Anche in questa Regione «il cittadino di altri Stati è ammesso soltanto se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o trattati internazionali e se il cittadino stesso è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro o se svolge in Italia un'attività lavorativa debitamente autorizzata».

<sup>303</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti industriali compresi in tale ambito o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale». Art. 10 Legge Regione Calabria 25 novembre 1996, n. 32.

dell'Unione europea, il possesso dello *status* di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo; b) residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>304</sup>.

Nella Regione Puglia, invece, può conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica: «a) chi ha la cittadinanza italiana<sup>305</sup>; b) chi ha la residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>306</sup>.

Anche nella Regione Toscana, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, si richiedono: «a) cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea<sup>307</sup>; b) residenza anagrafica o attività lavorativa nel comune o nei comuni cui si riferisce il bando di concorso»<sup>308</sup>.

Nella Regione Veneto i destinatari delle politiche abitative di edilizia residenziale pubblica sono: «a) cittadini italiani; a *bis*) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia, e loro

---

<sup>304</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti industriali, compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale». Art. 2, comma 1, Legge Regione Campania 2 luglio 1997, n. 18.

<sup>305</sup> Anche la legge pugliese stabilisce che «il cittadino straniero è ammesso soltanto se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o trattati internazionali».

<sup>306</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti produttivi compresi in tale ambito o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale». Art. 2, comma 1, Legge Regione Puglia 20 dicembre 1984, n. 54.

<sup>307</sup> Il cittadino di altri Stati è ammesso se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali e se è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro. Il requisito della reciprocità non è richiesto se il cittadino di altri Stati svolge o abbia svolto nell'anno precedente la data di scadenza del bando di concorso attività lavorativa in conformità alla normativa vigente.

<sup>308</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti produttivi, compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale». Tabella A, allegata a Legge Regione Toscana 20 dicembre 1996, n. 96.

familiari [...]; a *ter*) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo [...]; a *quater*) titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria [...]; a *quinqüies*) stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo [...]; b) residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune cui si riferisce il bando di concorso»<sup>309</sup>.

Requisiti simili a quelli previsti dalle altre regioni sono stabiliti anche nella Legge regionale della Basilicata che richiede, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: «a) cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea<sup>310</sup>; b) residenza o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>311</sup>.

Nella Regione Lazio i requisiti soggettivi per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa sono i seguenti: «a) cittadinanza italiana o di uno stato aderente all'Unione europea o di altro stato non aderente all'Unione europea, sempre che, in tale ultimo caso, il cittadino straniero sia titolare di carta di soggiorno o regolarmente soggiornante e iscritto nelle liste di collocamento o esercitante una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo; b) residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti industriali compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un unico ambito territoriale». Art. 2, comma 1, Legge Regione Veneto 2 aprile 1996, n. 10.

<sup>310</sup> Il cittadino di altri Stati è ammesso soltanto se titolare di carta o permesso di soggiorno, almeno biennale, e se svolge in Italia una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.

<sup>311</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti industriali, compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale». Art. 3, comma 1, Legge regionale Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24.

<sup>312</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio presso nuovi insediamenti produttivi compresi nel suddetto ambito o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali ultimi è ammessa la partecipazione per un solo comune». Art. 11, comma 4,

Dispone poi la Regione Marche che per beneficiare degli alloggi sono richiesti i seguenti requisiti «a) essere cittadini italiani o di uno Stato appartenente all'Unione europea ovvero cittadini di Stati che non aderiscono all'Unione europea, titolari di carta di soggiorno o possessori del permesso di soggiorno di durata biennale; b) avere la residenza o prestare attività lavorativa in un comune della regione ovvero essere cittadini italiani residenti all'estero che intendono rientrare in Italia»<sup>313</sup>.

Nella Regione Molise, la più recente norma di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica si limita a stabilire un rinvio a norme regolamentari affinché stabiliscano «i requisiti dei beneficiari per l'accesso ai contributi, alla proprietà della prima abitazione, alla locazione permanente e a termine», oltre ai «requisiti aggiuntivi per l'accesso ai contributi per le categorie speciali»<sup>314</sup>. Quanto ai requisiti di cittadinanza e residenza, a parte il rinvio alle fonti regolamentari<sup>315</sup>, risulta ancora in vigore la disciplina di cui alla Legge Regionale 4 agosto 1998, n. 12 che prevede, quali requisiti per conseguire l'assegnazione «a) cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione Europea<sup>316</sup>; b) residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale

---

Legge Regione Lazio 6 agosto 1999, n. 12. Inoltre, un Regolamento regionale attuativo prevede, nella Regione Lazio, particolari condizioni di priorità per l'attribuzione dei punteggi nei bandi di concorso. Queste riguardano, per esempio, i richiedenti senza fissa dimora o che abitino con il proprio nucleo familiare in centri di raccolta, dormitori pubblici o comunque in ogni altro locale procurato a titolo provvisorio, coloro che debbano lasciare la propria abitazione o che abitino con il proprio nucleo familiare in alloggio che presenta affollamento, e così via. Regolamento Regione Lazio 20 settembre 2000, n. 2, art. 2.

<sup>313</sup> Art. 18, comma 1, Legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36.

<sup>314</sup> Inoltre prevede un aumento di punteggio a favore dei «richiedenti l'alloggio di edilizia residenziale pubblica che occupino un'abitazione impropria da almeno un anno, con attestazione dell'Ufficio tecnico e dell'autorità sanitaria competente», intendendosi per «abitazione impropria» «qualsiasi costruzione non in regola con le norme sull'edificazione per civile abitazione e comunque priva di abitabilità o di agibilità». Art. 23 della Legge Regione Molise n. 17 del 2006. Art. 18 della Legge della Regione Molise 7 luglio 2006, n. 17.

<sup>315</sup> A oggi è stato approvato solo il Regolamento 10 agosto 2008, n. 5 che non dispone in ordine ai requisiti soggettivi per l'assegnazione.

<sup>316</sup> Il cittadino di altri Stati è ammesso soltanto se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità, da convenzioni o da trattati internazionali e se il cittadino stesso è iscritto nelle apposite liste degli Uffici Provinciali del Lavoro o se svolge in Italia un'attività lavorativa debitamente autorizzata.

nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso»<sup>317</sup>.

In Emilia Romagna invece, molto più genericamente, i requisiti per conseguire l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e delle abitazioni in locazione, nonché per accedere ai contributi per il recupero, l'acquisto o la costruzione della casa di abitazione consistono nell'avere il richiedente: «a) la cittadinanza italiana o altra condizione a essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente; b) la residenza o la sede dell'attività lavorativa»; sulla base di questa disposizione generale, si prevede che sia di competenza della Regione individuare e aggiornare periodicamente i requisiti specifici per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica<sup>318</sup>.

## **5. La casa e gli stranieri: possibili profili discriminatori?**

Il riconoscimento, ormai consolidato sul piano internazionale e nelle pronunce della Corte costituzionale, del diritto all'abitazione come diritto sociale fondamentale, estensibile anche agli stranieri<sup>319</sup>, da un lato, si scontra con la disciplina in materia di immigrazione; dall'altro lato, con una normativa regionale e statale spesso contraddittoria e restrittiva, che ne rende difficile l'attuazione.

La premessa imprescindibile risiede nel principio espresso dalla giurisprudenza costituzionale in base al quale, in applicazione del principio di

---

<sup>317</sup> Salvo che «si tratti di lavoratori destinati a prestare servizio in nuovi insediamenti industriali, compresi in tale ambito, o di lavoratori emigrati all'estero, per i quali è ammessa la partecipazione per un solo ambito territoriale». Si veda l'art. 2, comma 1, Legge Regione Molise n. 12 del 1998.

<sup>318</sup> Art. 15, commi 1 e 2, Legge della Regione Emilia Romagna 8 agosto 2001, n. 24.

<sup>319</sup> La giurisprudenza della Corte costituzionale che ha esteso agli stranieri la riferibilità del diritto all'abitazione si ritrova in particolare nelle sentenze 17 febbraio 1987, n. 49 e 7 aprile 1988, n. 404, che hanno riguardato la qualificazione del diritto alla casa come diritto sociale collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost., individuando un dovere in capo alla collettività consistente nell'impedire che alcune persone restino prive di un'abitazione. Inoltre, più specificamente, si rammenta la successiva sentenza n. 217 del 1988 nella quale si precisa che laddove giudici costituzionali abbiano utilizzato in senso l'espressione "cittadini" in riferimento al dovere dello Stato di garantire il diritto sociale all'abitazione, esso debba essere inteso come riferibile a ogni persona.

uguaglianza, nella garanzia dei diritti fondamentali non possono trovare spazio discriminazioni di alcun tipo tra cittadino e straniero<sup>320</sup>.

A livello legislativo, invece, la norma che contiene i principi generali sulla condizione giuridica dello straniero, che è disciplina dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali in materia di accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica, è contenuta nell'art. 40, comma 6, del D.lgs 25 luglio 1998, n. 286 recante il *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – T.U.I.M.*<sup>321</sup>. Tale norma accorda allo straniero il diritto di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in condizioni di parità con i cittadini italiani<sup>322</sup>. I requisiti in base ai quali avviene la citata parificazione consistono nel possesso da parte del richiedente del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, oppure del regolare permesso di soggiorno almeno biennale unito all'esercizio di un lavoro subordinato o autonomo; inoltre il diritto di accesso agli alloggi viene esteso ai titolari dello *status* di rifugiato o di straniero in c.d. posizione sussidiaria<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> Si vedano Corte cost. 16 luglio 1970, n. 144; 24 febbraio 1994, n. 62; 2 dicembre 2005, n. 432.

<sup>321</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 3, del Testo Unico «le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 Cost. e, per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

<sup>322</sup> Con tale norma è stato superato il c.d. criterio della reciprocità di cui all'art. 16 delle Disposizioni preliminari al Codice Civile, ai sensi del quale: «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali». Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 e la conseguente necessità di tutela dei diritti fondamentali, nonché con l'adozione del Testo Unico in materia di immigrazione, si è ridimensionata la portata di questa norma nonché il suo utilizzo nella prassi applicativa quale ragione giustificatrice di trattamenti differenziati nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali.

<sup>323</sup> Quest'ultima categoria di beneficiari è stata inserita dal D.lgs. 19 novembre 2007, n. 251. Si ricorda altresì che gli artt. 43, comma 2, e 44, della stessa disposizione rafforzano ulteriormente il principio di parità di trattamento, definendo la condotta discriminatoria come l'illegittima imposizione di condizioni più svantaggiose, o nella negazione dell'accesso all'alloggio sociale all'immigrato regolarmente soggiornante in Italia, solo in ragione della sua condizione di straniero. A tutela delle condotte discriminatorie, si prevede infine l'esperibilità di un'azione civile contro gli atti amministrativi (come bandi, regolamenti ecc.) idonei a escludere tali soggetti dalle procedure di assegnazione di alloggi richiedendo loro ulteriori condizioni o comunque favorendo i cittadini italiani.



Altra fonte del principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri nella materia in oggetto può individuarsi nella Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro di Ginevra (O.I.L.)<sup>324</sup>, concernente i lavoratori migranti, in base alla quale gli stati contraenti sono tenuti ad applicare agli immigrati che si trovano legalmente entro i confini del proprio territorio un trattamento non meno favorevole rispetto a quello applicato ai lavoratori cittadini in ordine a specifiche materie regolate dalla legislazione o dipendenti da un'attività amministrativa, tra le quali figura la disponibilità dell'alloggio.

Si può pertanto sostenere che l'esclusione del diritto in oggetto a tale categoria, motivata esclusivamente dalla condizione di non cittadini, è illegittima. Ogni eventuale previsione restrittiva dovrebbe essere giustificabile sulla base del criterio di ragionevolezza in quanto rispondente a una esigenza razionalmente spiegabile: essa dovrebbe trovare una *ratio* nella funzione dell'edilizia residenziale pubblica quale servizio volto a fornire un alloggio a coloro che appartengono ai ceti sociali meno abbienti<sup>325</sup>.

Nello scorso decennio è stata avviata in Italia una nuova stagione delle politiche abitative, caratterizzata dalla predisposizione di un progetto di edilizia orientato a garantire e potenziare sul territorio nazionale il rispetto dei livelli essenziali minimi concernenti il fabbisogno abitativo delle categorie sociali meno abbienti, attraverso la costruzione di nuove abitazioni, o il recupero di quelle esistenti con opere di ristrutturazione e bonifica.

Il programma è stato realizzato con il Decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla Legge n. 133 del 2008, il cui articolo 11 prevede la destinazione degli alloggi a disposizione a particolari categorie di soggetti. Tra di essi, prima della conversione in legge, alla lettera g) si annoveravano gli immigrati regolari a basso reddito. In sede di conversione in legge, tuttavia, tale originaria formulazione ha subito una modifica e ha visto l'aggiunta, per i non cittadini

---

<sup>324</sup> Ci si riferisce alla *Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro* firmata a Ginevra l'1 luglio 1949 e ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 2 agosto 1952 n. 1305, dotata di copertura costituzionale per effetto dell'art. 117, comma 1, Cost.

<sup>325</sup> In tal senso F. CORVAJA, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2009, p. 95.

italiani, di un ulteriore requisito consistente nella residenza almeno decennale nel territorio nazionale, oppure quinquennale nella medesima regione<sup>326</sup>. Una simile previsione normativa è stata accolta con sospetto dagli interpreti, i quali hanno eccepito come in tal modo, pur sganciando formalmente il diritto all'abitazione dal requisito della cittadinanza, la disposizione tende a legarlo a essa dal punto di vista fattuale<sup>327</sup>, pretendendosi una permanenza decennale nel territorio nazionale per accedere all'edilizia sociale, pari a quella necessaria per ottenere la cittadinanza<sup>328</sup>.

Il termine quinquennale di residenza all'interno della stessa regione, inoltre, è parso introdurre una discriminazione interna alla categoria degli stessi immigrati, ponendo un regime inspiegabilmente differenziato tra chi risiede in Italia da più tempo, ma abbia vissuto in regioni diverse, e chi vi risiede da appena cinque anni ma nello stesso territorio regionale<sup>329</sup>.

La Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione dell'irragionevolezza del criterio della residenza qualificata come requisito per

---

<sup>326</sup> L'art. 11, comma 2, del Decreto legge n. 112 del 2008, in seguito alla conversione a opera della Legge n. 133 del 2008, così dispone: «Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare a uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati prioritariamente a prima casa per le seguenti categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della Legge n. 9 del 2007; g) immigrati regolari». Tra l'altro, con la conversione in legge, all'art. 11 è stato introdotto anche un comma 13, in base al quale «ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della Legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione». Ecco così estesi gli stringenti requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica anche ad altre misure integrative, quale il Fondo nazionale per il sostegno alla locazione.

<sup>327</sup> Nella Sentenza Commissione c. Italia del 16 gennaio 2003 (C-388/01), la Corte di Giustizia afferma che «il principio di parità di trattamento [...] vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi produca, in pratica, lo stesso risultato» (punto 13 della motivazione).

<sup>328</sup> Art. 9, lett. f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

<sup>329</sup> In tal senso P. CHIARELLA, *op. cit.*, p. 148.

accedere alle prestazioni assistenziali in riferimento ad altri diritti sociali considerati fondamentali. Si può ad esempio citare, in riferimento al diritto alla salute, una decisione con la quale la Corte ribadisce, richiamando numerosi precedenti, che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», ma anche che al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»<sup>330</sup>.

Ne risulta che alcune prestazioni possono essere subordinate alla presenza sul territorio non episodica e occasionale, se tale scelta risulta funzionale al servizio specifico e al suo scopo: sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di cui al c.d. Piano casa del 2008 è stata da più parti rilevata la sua estraneità alla logica sottesa all'edilizia residenziale pubblica e ai suoi fini. Il diritto all'abitazione necessita infatti di essere soddisfatto con urgenza in riferimento alle esigenze abitative dei soggetti bisognosi, e le politiche abitative nazionali rispondono all'esigenza di definire i livelli essenziali del diritto sociale all'abitazione. Qualsiasi elemento di fatto che differenzi le posizioni soggettive di cittadini e stranieri potrebbe eventualmente e al più evidenziare un maggiore, e non di certo un minore, stato di bisogno in relazione al disagio abitativo, a causa, per esempio, della mancanza di relazioni familiari cui appoggiarsi, del pregiudizio che può sussistere in capo ai proprietari di casa, della difficoltà a trovare un lavoro per gli ostacoli linguistici e culturali e così via<sup>331</sup>.

Lo sviluppo recente a livello legislativo del programma di edilizia residenziale pubblica, rubricato *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato*

---

<sup>330</sup> Corte cost. 30 luglio 2008, n. 306. Nello stesso senso si veda altresì Corte cost. n. 432 del 2005.

<sup>331</sup> In tal senso B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, Jovene 2010 pp. 183-184.

delle costruzioni e per Expo 2015, ad opera del Decreto legge n. 47 del 2014, convertito dalla Legge n. 80 del 2014, sembra superare, almeno a livello statale, i profili discriminatori sollevati a cui si è fatto riferimento. L'art. 10, comma 3, detta una definizione di "alloggio sociale" da cui risulta espunto, rispetto al Piano casa del 2008, ogni riferimento alla condizione degli immigrati, estendendo l'accesso all'edilizia sociale alla più generica categoria degli «individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato». Viene infine demandato alle regioni il compito di definire, qualora non siano già disciplinati da norme vigenti e per i casi non disciplinati da convenzioni già stipulate, i requisiti di accesso e di permanenza nell'alloggio sociale<sup>332</sup>.

È quindi a livello regionale che occorre spostare l'attenzione alla ricerca di eventuali profili discriminatori nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

In base all'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, vi è una competenza regionale in materia di edilizia residenziale pubblica che viene incisa dalle competenze trasversali statali in materia di "livelli essenziali delle prestazioni" concernenti il diritto all'abitazione, ma anche di "immigrazione" e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea"<sup>333</sup>.

Nell'esercizio di tale competenza, come già osservato, le varie regioni hanno legiferato in ordine ai requisiti di accesso all'edilizia residenziale sociale in

---

<sup>332</sup> L'articolo 10 comma 3 del citato decreto convertito così dispone: «si considera alloggio sociale, ai fini del presente articolo, l'unità immobiliare adibita a uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato». Il comma 6, invece, prevede che «le regioni definiscono, qualora non siano già disciplinati da norme vigenti e per i casi non disciplinati da convenzioni già stipulate, i requisiti di accesso e di permanenza nell'alloggio sociale, i criteri e i parametri atti a regolamentare i canoni minimi e massimi di locazione, di cui al decreto ministeriale in attuazione dell'articolo 5 della Legge 8 febbraio 2007, n. 9, e i prezzi di cessione per gli alloggi concessi in locazione con patto di futura vendita».

<sup>333</sup> Corte cost. 22 luglio 2005, n. 300. Per un approfondimento sul riparto di competenze in materia di immigrazione si rinvia a P. PASSAGLIA, *La Corte precisa i termini del riparto competenziale in materia di "immigrazione" e "condizione giuridica" degli stranieri extracomunitari (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in «Foro.it», n. I, 2006, pp. 351 e ss.

vario modo. Con riferimento più specifico alle condizioni di accesso degli stranieri, alcune di esse hanno dettato una disciplina più favorevole rispetto a quanto previsto dal T.U.I.M., accontentandosi di un requisito legato alla regolarità del soggiorno o allo svolgimento di un'attività lavorativa regolare, non ponendo alcun problema di legittimità costituzionale<sup>334</sup>. Altre regioni, invece, hanno dettato discipline che impongono requisiti di residenza prolungata sul territorio nazionale o regionale, non previsti per gli italiani e più restrittivi rispetto a quelli posti dal T.U.I.M. instillando un dubbio circa la loro portata discriminatoria<sup>335</sup>.

Il tema dei requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica posti dalle regioni, e la questione sui termini della loro legittimità costituzionale, è stata di recente affrontata dalla Corte costituzionale nella Sentenza n. 168 del 2014, che può aiutare a far luce in questa materia frastagliata, caratterizzata da una disciplina disorganica. Nella decisione, attraverso un richiamo alla giurisprudenza precedente, vengono anzitutto ribadite le finalità dell'edilizia residenziale pubblica, caratterizzate dall'esigenza di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi»<sup>336</sup>, in modo da soddisfare un bisogno socialmente ineludibile, anche se nei limiti della disponibilità di risorse finanziarie<sup>337</sup>. Tale finalità rende ragionevole l'imposizione di condizioni per l'accesso agli alloggi sociali, riguardanti i requisiti da soddisfare per i richiedenti al fine di essere immessi nelle relative

---

<sup>334</sup> In tal senso G. GILI, *La condizione di reciprocità non può essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2, 2005, pp. 100-101. In effetti i requisiti di accesso all'edilizia sociale devono essere intesi come standard minimi che non possono essere modificati in senso sfavorevole dalle leggi regionali, né dalle delibere comunali che emettono gli specifici bandi di gara per le assegnazioni. In tal senso A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in «Rassegna Parlamentare», n. 2, vol. 54, 2012, p. 247 e C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», nn. 3-4, 2008, p. 146.

<sup>335</sup> In tal senso F. CORVAJA, *op. cit.*, p. 105, cui si rinvia per un approfondimento sul tema.

<sup>336</sup> Corte cost. 5 giugno 2000, n. 176.

<sup>337</sup> In tal senso si è espressa la Corte costituzionale in varie pronunce, tra le quali si ricordano le Decisioni 29 dicembre 1992, n. 486; 28 luglio 1993, n. 347; 4 novembre 1999, n. 417.

graduatorie di assegnazione, quali, ad esempio, il basso reddito familiare<sup>338</sup>, la non titolarità di diritti di proprietà o altri diritti reali di godimento su altri immobili abitabili, oppure un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla mera residenza, considerate le garanzie di stabilità che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi sociali, possono concorrere a evitare avvicendamenti troppo frequenti tra gli assegnatari aggravando l'azione amministrativa.

La Corte ricorda però che tale ultimo requisito, consistente nel radicamento territoriale, deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari e irragionevoli»<sup>339</sup>, in modo tale che la scelta legislativa, statale o regionale, di introdurre una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni assistenziali risulti orientata a bilanciare nel modo più ragionevole possibile l'interesse alla massima fruibilità del servizio sociale con la limitatezza delle risorse disponibili. Resta inteso che «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza»<sup>340</sup>.

In base a tali premesse, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge regionale della Valle d'Aosta<sup>341</sup> ritenuta discriminatoria in quanto, imponendo un obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale quale condizione di accesso (e non mero criterio di preferenza) al beneficio dell'edilizia residenziale pubblica, determina una irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini di Stati membri<sup>342</sup>, sia verso i cittadini di Paesi terzi, soggiornanti di lungo periodo i quali godono dello stesso

---

<sup>338</sup> Corte cost. 18 aprile 1996, n. 121.

<sup>339</sup> Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222.

<sup>340</sup> Corte cost., 7 giugno 2013, n. 133.

<sup>341</sup> La norma dichiarata incostituzionale è l'art. 19, comma 1, della Legge regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 3 del 2013 nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

<sup>342</sup> Art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE. Infatti la norma regionale pone questi soggetti in una condizione di svantaggio, sia rispetto alla comunità regionale, sia rispetto ai cittadini italiani che potrebbero maturare gli otto anni prescritti di residenza, anche non cumulativi, molto più agevolmente, determinando una compressione ingiustificata della libertà di circolazione e soggiorno garantita dall'art. 21 TFUE.

trattamento dei cittadini nazionali<sup>343</sup>. Non è infatti possibile presumere in termini assoluti che i soggetti che soggiornano da un periodo più lungo nel territorio regionale versino in uno stato di bisogno maggiore. E l'estensione del periodo di residenza minimo per ottenere i benefici assistenziali fino a una durata molto prolungata, addirittura di otto anni, risulta secondo la Corte del tutto sproporzionata rispetto allo scopo e incoerente con le finalità proprie del servizio pubblico in oggetto, nei termini sopra precisati, in quanto potenzialmente è idoneo a impedirne l'accesso proprio a coloro che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo.

La sentenza n. 168 del 2014 costituisce l'esito di un approccio giurisprudenziale che ha subito un'evoluzione negli ultimi anni.

Sotto la vigenza del "Piano Casa" del 2008, con l'Ordinanza del 21 febbraio 2008, n. 32 la Corte salvava una legge regionale della Lombardia che stabiliva un requisito di residenza o svolgimento di attività lavorativa nel territorio regionale almeno quinquennale, per l'assegnazione di alloggi sociali<sup>344</sup>. In questo caso «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, 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)»<sup>345</sup>. La Corte omette tuttavia di meglio precisare il bilanciamento operato tra l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito quinquennale previsto dalla norma censurata e le richiamate finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

Sempre sotto la vigenza della disciplina statale del 2008, ma in un'ottica rinnovata e anticipatoria della scelta legislativa del 2014, è già percepibile un mutamento di rotta operato dalla Corte costituzionale, che in una sentenza del

---

<sup>343</sup> Art. 11, par. 1, lett f), della direttiva 2003/109/CE. Questa previsione, recepita dal D.lgs n. 286 del 1998, modificato dal D.lgs n. 3 del 2007, mira a impedire qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, applicando criteri diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato.

<sup>344</sup> La norma in questione è l'art. 3, comma 41-*bis*, della Legge regionale della Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lett a), della Legge regionale della Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7.

<sup>345</sup> Corte cost., ord. 21 febbraio 2008, n. 32.

2011 dichiara incostituzionale una legge regionale del Friuli Venezia Giulia per violazione dell'art. 3 Cost. In tale occasione la Corte statuisce che l'«esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari». Non vi è secondo la Corte «alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze»; queste ultime, per la loro stessa natura, «non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte a escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale»<sup>346</sup>.

In un'altra sentenza del 2013 la Corte ammette altresì che, «nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone a essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza». Tuttavia, secondo la Corte, «non è detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello *status*, abbia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita

---

<sup>346</sup> Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40



lavorativa, familiare e affettiva<sup>347</sup>, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente»<sup>348</sup>. In tali casi, a fronte del pregiudizio che può derivare dall'esclusione indiscriminata dello straniero dalla prestazione sociale, occorre particolare cura «nella identificazione del legame che congiunge la provvidenza allo *status* di cittadino, anziché al contributo offerto dall'individuo alla società in cui si è inserito». Secondo la Corte, dunque, onde sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali a un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, «il legislatore è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità»<sup>349</sup>.

## 6. Il caso della Regione Piemonte

In Piemonte il riconoscimento e la promozione del diritto all'abitazione trovano una prima affermazione nell'art. 10 dello Statuto regionale<sup>350</sup>.

Prima dell'approvazione del Piano nazionale di edilizia abitativa di cui al Decreto legge n. 112 del 2008, la materia dei requisiti di accesso all'edilizia

---

<sup>347</sup> Si rinvia altresì a R. LUNGARELLA, *Guerra tra poveri per la casa. Tra italiani e stranieri*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 21 luglio 2015, il quale ritiene che quello dell'anzianità di residenza sia tutto sommato un criterio non del tutto sterile rispetto all'obiettivo per il quale è stato pensato. Esso, anziché come condizione per aver diritto al beneficio, potrebbe essere usato in funzione premiale attribuendo all'anzianità di residenza un peso rilevante nel sistema dei punteggi per la formulazione delle graduatorie e farlo variare, tra un minimo e un massimo, in misura più che proporzionale con gli anni di permanenza nel comune. Si premierebbero in tal modo, secondo l'Autore, il radicamento nel territorio e il contributo, anche fiscale, alla comunità, senza esporsi all'accusa di discriminazioni etniche.

<sup>348</sup> Il riferimento operato dalla Corte è all' art. 8 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con Legge 4 agosto 1955, n. 848; art. 13, comma 2 *bis*, del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>349</sup> Corte cost. n. 222 del 2013. Nel caso di specie la norma impugnata della Regione Friuli-Venezia Giulia (articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16), attraverso una previsione generale che accomunava prestazioni di natura assai diversa, si limitava a esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all'art. 41 del D.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto.

<sup>350</sup> La Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, all'art. 10, primo comma dispone «La Regione riconosce e promuove il diritto all'abitazione».

residenziale pubblica in Piemonte era regolato dalla Legge regionale 28 marzo 1995, n. 46, così come modificata dalla Legge regionale 3 settembre 2001, n. 22, che all'art. 2 richiedeva la cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea, ammettendo il cittadino di altri Stati solo qualora legalmente soggiornante in Italia ed esercente una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni<sup>351</sup>.

Questa disposizione era stata sottoposta al giudizio del T.A.R. Piemonte in occasione di un ricorso presentato contro un bando di assegnazione emesso dal Comune di Torino. I ricorrenti avevano lamentato, da un lato, la violazione da parte della norma regionale degli art. 10 e 117 Cost., data la sua idoneità a incidere sulla condizione giuridica dello straniero, materia di potestà legislativa esclusiva statale; dall'altro lato, la violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui veniva posto il requisito della residenza prolungata sul territorio, violando il principio della parità di trattamento.

Il T.A.R. aveva però sostenuto, in riferimento al primo punto, che per “condizione giuridica dello straniero” di cui all'art. 117 Cost. si sarebbe dovuto intendere solo «la disciplina della capacità giuridica generale, ossia della titolarità dei diritti a essere parte di rapporti giuridici nel territorio della Repubblica», mentre le limitazioni all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in funzione della regolarità e della durata della pregressa permanenza in Italia attenevano soltanto a «condizioni personali analoghe ai limiti di reddito e valevoli per tutti gli aspiranti, a prescindere dalla loro nazionalità»<sup>352</sup>. Con

---

<sup>351</sup> La versione precedente alla novella del 2001, prevedeva invece la clausola di reciprocità nell'estendere ai cittadini di altri Stati non appartenenti all'Unione Europea il diritto all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; in assenza di reciprocità, invece, tale l'accesso al beneficio era attribuito a essi se in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e legalmente residenti in Italia da almeno un anno precedentemente alla data di presentazione della domanda.

<sup>352</sup> T.A.R. Piemonte, 13 febbraio 2002, n. 323. Tale affermazione ha riscontrato una generale disapprovazione in dottrina. Si è infatti sostenuto come la condizione giuridica dello straniero non si identifichi con la capacità generale in senso civilistico, riconosciuta dall'ordinamento al momento della nascita delle persone fisiche. Il TUIM, inoltre, non tratta della capacità giuridica dello straniero, ma delle modalità di ingresso e soggiorno sul territorio nazionale, nonché dei diritti sociali a esso accordati in ragione di una serie di requisiti, validi su tutto il territorio regionale e non derogabili *in peius* dalle regioni. In tal senso A. CIERVO, *op. cit.*, p. 254.

riferimento all'art. 3 Cost., invece, il T.A.R. aveva statuito che la prescrizione del requisito suddetto per gli stranieri non implicava una violazione del principio di parità di trattamento, «trovando essa giustificazione nella preoccupazione del legislatore regionale di evitare che gli alloggi pubblici vengano assegnati a soggetti che non abbiano ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio (e possano abbandonarli per trasferirsi altrove) rendendoli comunque inutilizzabili per altri soggetti aventi diritto e frustrandone in tal modo la funzione socio-assistenziale»<sup>353</sup>.

In seguito all'avvio del programma nazionale intrapreso con il Decreto legge n. 112 del 2008 anche la disciplina regionale ha subito un'evoluzione.

Anzitutto è stata approvata la Legge regionale n. 3 del 2010, che ha sostituito la precedente disciplina generale in materia di edilizia sociale. L'art. 3, comma 1, lettera a), tra i requisiti per l'assegnazione, prevede la residenza o la prestazione di un'attività lavorativa da almeno tre anni nel comune che emette il bando di assegnazione o nel medesimo ambito territoriale. Essa prevede altresì la facoltà per i comuni, in sede di bando, di incrementare tale requisito fino a un massimo di ulteriori due anni. Con riferimento al fondo sociale per la corresponsione di contributi agli assegnatari che non sono in grado di provvedere al pagamento del canone di locazione e dei servizi accessori, invece, l'art. 20 demanda alla Giunta regionale il compito di definire le categorie dei beneficiari.

La successiva Deliberazione della Giunta del 13 giugno 2011, n. 13-2168, ha definito e articolato i requisiti di ordine economico e sociale che devono essere posseduti dai soggetti stranieri richiedenti l'assegnazione, richiamando la

---

<sup>353</sup> T.A.R. Piemonte, n. 323 del 2002. Per un commento sulla sentenza amministrativa in oggetto si rinvia altresì a L. GILI, *Una singolare pronuncia giurisdizionale in materia di diritto all'accesso agli alloggi pubblici da parte degli stranieri*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2, 2002, pp 73-76, il quale aggiunge che anche questo secondo punto non pare convincente innanzitutto perché i ricorrenti, tutti rifugiati, non avrebbero avuto alcun interesse a ritornare nel proprio paese d'origine, risultando quindi ancora più "stanziali" rispetto ai cittadini italiani. In secondo luogo questi ultimi, assegnatari di alloggi sociali, non darebbero alcuna garanzia, in concreto, di non trasferirsi altrove: in questo caso vengono comunque in gioco i previsti meccanismi per assegnare l'alloggio rimasto vuoto ad altri soggetti, altrettanto bisognosi, evitando che questo diventi perpetuamente inutilizzabile.

Legge regionale n. 3 del 2010 (residenza o prestazione di un'attività lavorativa da almeno tre anni nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale) e il Regolamento regionale 8 giugno 1994, n. 4 (cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione Europea o cittadinanza extracomunitaria con residenza in Italia da almeno cinque anni e con un'attività lavorativa stabile)<sup>354</sup>.

Nessun requisito ulteriore, più restrittivo rispetto al Piano nazionale di edilizia sociale di cui al Decreto legge n. 112 del 2008 convertito con Legge n. 133 del 2008, sembra quindi essere stato imposto dalla legislazione regionale piemontese. Anzi, emerge una legislazione più favorevole agli stranieri, rispetto alla disciplina statale quanto alla determinazione dei requisiti di accesso (residenza almeno decennale nel territorio nazionale o almeno quinquennale nella medesima regione).

Resta però un contrasto di fondo con la logica sottesa al T.U.I.M., il quale all'art. 40, comma 6, in ossequio alla parità di trattamento promossa rispetto ai cittadini italiani, stabilisce che per l'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica sia sufficiente la residenza con un regolare permesso di soggiorno almeno biennale, unito all'esercizio di un lavoro subordinato o autonomo, oppure la titolarità dello *status* di rifugiato o di straniero in c.d. "posizione sussidiaria". Requisiti, questi, che non hanno nulla a che vedere con il criterio temporale di permanenza minima sul territorio, regionale o nazionale, ma sono invece inerenti allo svolgimento di un'attività lavorativa, oppure a un particolare *status* rivestito (rifugiato o straniero in protezione sussidiaria).

Con il con Decreto legge n. 47 del 2014, convertito dalla Legge n. 80 del 2014, è mutato l'approccio del legislatore nazionale alla materia. Il nuovo programma, infatti, non menziona alcun requisito di accesso all'edilizia sociale riferito al criterio della residenza prolungata sul territorio. L'unica condizione richiesta per accedere al beneficio risulta essere l'appartenenza a una generica

---

<sup>354</sup> Con la precisazione che i requisiti stabiliti dalla Legge regionale n. 3 del 2010 si applicano con riguardo agli interventi a totale carico dello Stato, mentre quelli stabiliti dal Regolamento n. 4 del 1994 riguardano gli interventi di edilizia agevolata destinati alla locazione per una durata superiore a 25 anni o in locazione con promessa di vendita.

categoria di «individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato». È invece demandato alle regioni il compito di definire, qualora non siano già disciplinati da norme vigenti e per i casi non disciplinati da convenzioni già stipulate, i requisiti di accesso e di permanenza nell'alloggio sociale.

La materia in Piemonte resta al momento disciplinata dalla Legge regionale n. 3 del 2010, la quale stabilisce criteri di accesso alle politiche per la casa che ora sembrano divenuti più sfavorevoli per gli stranieri rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale dalla Legge n. 80 del 2014, nonché dalla normativa in materia di condizione giuridica dello straniero contenuta nel T.U.I.M.

I criteri preferenziali tendenti a premiare la presenza e il radicamento territoriale possono essere previsti dalla normativa regionale, ma pur sempre in ossequio al riparto di competenza. Nonostante la gestione del patrimonio immobiliare di proprietà degli enti regionali ricada nella potestà legislativa residuale delle regioni, infatti, tale materia è incisa dalle competenze trasversali statali in materia di “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti il diritto all’abitazione, ma anche di “immigrazione” e “condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea”, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera m) Cost. La competenza residuale delle regioni a disciplinare i criteri di accesso all’edilizia residenziale pubblica, che esprimono un *favor* per i residenti da un dato tempo, non fa dunque venir meno la necessità che tali scelte siano limitate a quella parte di tutela che eccede i livelli essenziali delle prestazioni<sup>355</sup>. Si ricordi infatti che la possibilità per le regioni di introdurre criteri di collegamento territoriale è da intendersi in modo non assoluto, nel senso che esse non possono introdurre un requisito di residenza minima in assenza del quale non è possibile ottenere un alloggio; tale criterio può al più costituire un indice di preferenza, applicabile solo una volta che siano stati soddisfatti i livelli essenziali delle prestazioni, e che quindi siano stati soddisfatti i bisogni minimi essenziali della persona umana<sup>356</sup>.

---

<sup>355</sup> Corte cost. n. 222 del 2013.

<sup>356</sup> Corte cost. n. 168 del 2014.

Vale pertanto la pena di riflettere sulla legittimità costituzionale della legge piemontese alla luce del mutato quadro legislativo nazionale che sembra orientato positivamente al superamento delle discriminazioni, come emerge anche da una *Raccomandazione* recentemente adottata dall'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (U.N.A.R.)<sup>357</sup>, con la quale si prescrive ai destinatari di evitare di inserire, tra i requisiti richiesti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica o ad altri benefici legati al diritto fondamentale all'abitazione, il requisito della cittadinanza italiana o requisiti (come la residenza protratta per un periodo minimo) aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal T.U.I.M.

I criteri di collegamento con il territorio previsti da quest'ultima fonte normativa, ossia lo svolgimento di un'attività lavorativa regolare, o lo *status* di rifugiato o straniero in protezione sussidiaria, sembrano certamente idonei a dimostrare, ancora più del pregresso periodo minimo di residenza, una certa stabilità e l'intenzione dello straniero di stabilire nello Stato o nella regione la propria dimora abituale. Seguendo tale logica potrebbe essere meglio soddisfatta l'esigenza, talora avanzata ed enfatizzata, di scongiurare avvicendamenti troppo repentini nell'assegnazione di alloggi sociali, con pregiudizio all'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

In tal modo, al contempo, si eviterebbe di rinunciare alla garanzia dei diritti fondamentali della persona, come invece accade abbracciando la logica che ne subordina l'effettività a un mero criterio temporale di residenza, spesso non indicativo di una reale situazione di bisogno come insegna la Corte costituzionale.

---

<sup>357</sup> L'Ufficio è istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità, e la Raccomandazione è la n. 14 del 30 gennaio 2012, adottata ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera e) del D.lgs 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica).

## CAPITOLO V

### IL DIRITTO A CONSERVARE UN'ABITAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa: il diritto all'abitazione nei rapporti di diritto privato – 2. Le misure regolatorie del mercato delle locazioni - 3. La tutela del conduttore moroso: quando il problema è conservare l'abitazione – 4. La “morosità incolpevole” - 5. Le misure di “blocco” degli sfratti per finita locazione – 6. La protezione dell'abitazione in proprietà

#### **1. Premessa: il diritto all'abitazione nei rapporti di diritto privato**

Il diritto all'abitazione viene tutelato dall'ordinamento in vari modi e forme.

Vi sono politiche abitative volte a fornire un'abitazione a soggetti o nuclei familiari che soddisfano determinati requisiti inerenti, nella maggior parte dei casi, l'insufficienza del reddito per l'acquisto o la locazione di un'abitazione adeguata. Questa funzione è svolta dall'edilizia residenziale pubblica.

Un'ulteriore questione riguarda invece un piano diverso di tutela, tradizionalmente riconducibile, in modo più diretto, a branche del diritto apparentemente estranee all'ambito costituzionale-pubblicistico, ma che, osservato da un certo punto di vista, può essere ivi ricondotto e apprezzato per costituire anch'esso espressione del diritto fondamentale all'abitazione come è stato delineato.

Si tratta della tutela del diritto all'abitazione apprestata dall'ordinamento a favore di individui considerati bisognosi di protezione nei confronti di altri soggetti privati. In altre parole, si tratta di creare un equilibrio tra diverse posizioni contrattuali, in quello che è considerato il più frequente metodo di “reperimento” di abitazioni, almeno nella fascia di popolazione più debole dal punto di vista reddituale: il contratto di locazione.

La figura del conduttore di immobile in locazione è stata oggetto, nel corso degli anni, di particolare attenzione da parte del legislatore, data la qualità

rivestita di soggetto debole da tutelare nel rapporto contrattuale con i confliggenti diritti del proprietario della casa che abita. Vasta è la produzione normativa a tutela del diritto all'abitazione del conduttore di un alloggio, in molti casi oggetto di giudizio di legittimità costituzionale perché sospettata di contrasto con altre situazioni giuridiche pur meritevoli di tutela. Si fa segnatamente riferimento, ad esempio, alle misure di regolamentazione dei canoni e di "blocco" degli sfratti, le quali consentono all'inquilino di continuare ad abitare il proprio alloggio nonostante situazioni contingenti di disagio economico o difficoltà a reperire abitazioni alternative, in genere a fronte di sgravi fiscali o agevolazioni di varia natura a favore del proprietario a titolo di ricompensa o ristoro per la compressione del suo diritto di proprietà.

Queste politiche, pur sempre attuative del diritto all'abitazione, possono essere definite come *regolatorie* in quanto costituenti la risposta ai fallimenti del libero mercato delle abitazioni e alla necessità di introdurre misure di riequilibrio del difficile rapporto tra valori costituzionali quali il diritto di proprietà privata e la sua funzione sociale, nonché tra autonomia contrattuale e tutela del contraente debole. Per questo risulta interessante verificare il grado di importanza che il legislatore ha conferito di volta in volta a questi valori, nonché i problemi interpretativi affrontati più volte dal giudice delle leggi<sup>358</sup>.

L'art. 42, secondo comma, della Costituzione infatti impone alla legge di riconoscere e garantire la proprietà privata, perseguendo lo scopo di assicurarne la funzione sociale e l'accessibilità a tutti: il diritto di proprietà deve quindi essere sempre bilanciato con la sua funzione costituzionalmente stabilita e con l'emersione di interessi diversi da quelli proprietari altrettanto meritevoli di tutela<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> In tal senso M.A. CIOCIA, *op. cit.*, p. 76.

<sup>359</sup> L'interpretazione del contenuto del diritto di proprietà ha conosciuto un'evoluzione a partire dalla definizione fornita dall'art. 436 del Codice civile del 1865, in base al quale la proprietà consiste nel «diritto di godere e di disporre della cosa nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti», a quella del Codice civile del 1942, per il quale «il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico», sino ad arrivare alla formulazione contenuta nell'art. 42, comma secondo, della Costituzione italiana dal seguente tenore: «la proprietà



Nel testo costituzionale non è dato riscontrare un sicuro termine di riferimento utile a operare una distinzione tra le compressioni legittime del diritto di proprietà rispetto a quelle illegittime; ne deriva la difficoltà interpretativa di stabilire la consistenza del riconoscimento e della garanzia di cui al secondo comma dell'art. 42 generando il problema di individuare il giusto limite che è legittimo porre al diritto del privato proprietario<sup>360</sup>.

Con particolare riferimento al dibattito dottrinale avente a oggetto l'uso sociale della proprietà, in bilanciamento con il diritto all'abitazione, è emerso, in sintesi, che tra i due interessi costituzionalmente garantiti debba prevalere quest'ultimo ogni volta che non sia possibile l'equa soddisfazione di entrambi<sup>361</sup>. Ne deriva una legittimazione per i pubblici poteri all'imposizione di limitazioni alla proprietà privata, nonché alle facoltà a essa inerenti, al fine di tutelare il diritto all'abitazione, ricorrendo a strumenti quali il blocco degli sfratti o il regime dell'equo canone<sup>362</sup>, pur osservando gli opportuni

---

privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Con questa formula si è giunti alla composizione delle diverse e opposte tendenze che si erano in passato scontrate, e volte, da un lato, alla riaffermazione piena della signoria del soggetto titolare e, dall'altro, alla subordinazione dell'interesse del privato a quello della collettività. In tal senso A. FINOCCHIARO, *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>360</sup> Per un approfondimento sul dibattito dottrinale inerente la funzione sociale della proprietà si rinvia a F. SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà privata e funzione sociale*, Padova, Cedam, 1976; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 273-421; M. TAMPONI, *Il contenuto del diritto di proprietà alla luce dell'art. 42 Cost.*, in AA.VV., *I rapporti economici nella Costituzione*, III, Milano, Giuffrè, 1989, spec. sul punto p. 165; T. PASQUINO, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà tra codice civile e Carta costituzionale*, in M. TAMPONI, E. GABRIELLI (a cura di), *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, pp. 1511 ss.

<sup>361</sup> Poiché, come si può leggere già in G. ALPA, *Equo canone e diritto all'abitazione*, in «Politica del diritto», 1979, p. 159, la tutela costituzionale pone l'accento sull'abitazione (e quindi sull'utente dell'alloggio) più che sulla proprietà in senso civilistico.

<sup>362</sup> Sulla scorta delle medesime motivazioni sono stati ritenuti ammissibili anche istituti come l'espropriazione per pubblica utilità con l'acquisizione da parte dei comuni dei suoli da destinare all'edilizia residenziale pubblica. In tal senso, e per un approfondimento sul punto si rinvia a T. MARTINES, *op. cit.*, p. 15. Sul punto, si rinvia altresì a D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, cit., pp. 1035 ss. Nella medesima ottica, in seguito all'introduzione della Legge c.d. sull'Equo Canone, la giurisprudenza costituzionale ritiene legittime le disposizioni ivi contenute e di volta in volta censurate. Ad esempio, in Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1028, si sostiene come la compressione del diritto di proprietà del

accorgimenti volti a evitarne un eccessivo sacrificio nell'ottica del bilanciamento dei diritti.

## 2. Le misure regolatorie del mercato delle locazioni

Muovendo da una prima analisi delle politiche a tutela della figura del conduttore, si può anzitutto osservare che, nel nostro ordinamento, la disciplina legislativa delle locazioni di immobili urbani a uso abitativo è frutto del combinato disposto di diverse fonti che si completano a vicenda. Si tratta, in primo luogo, del Codice civile (articoli da 1571 a 1614), integrato dalla Legge n. 392 del 1978 (*Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, c.d. *Equo canone*) e dalla Legge n. 431 del 1988 (*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti a uso abitativo*), oltre naturalmente ai regolamenti attuativi e la copiosa giurisprudenza intervenuta in materia.

Le norme codicistiche dettano la disciplina di base dei diritti e dei doveri delle parti contrattuali contemperando i contrapposti interessi. Successivamente alla loro entrata in vigore, tuttavia, emerge la necessità per il legislatore di intervenire per colmare taluni squilibri e si crea la tendenza alla produzione di norme prioritarie alla difesa del soggetto più debole del rapporto<sup>363</sup>.

Nel secondo dopoguerra vengono così emanate diverse disposizioni che, a tale scopo, “congelano” i canoni di locazione e prorogano i contratti in corso per far fronte alla crisi economica e alle esigenze di ricostruzione *post* bellica<sup>364</sup>.

---

locatore sia giustificata «dall'esigenza ancora attuale di assicurare ai conduttori una adeguata stabilità sul godimento di un bene primario».

<sup>363</sup> In tal senso M.A. CIOCIA, *op. cit.* p. 82. Sembra in realtà risalire alla Prima Guerra Mondiale la prima legislazione vincolistica relativa alla regolazione del mercato delle locazioni di abitazioni volta inizialmente a tutelare le famiglie degli uomini chiamati alle armi, cui si consente di recedere unilateralmente dai contratti o di pagare soltanto metà del canone mensile per un determinato periodo. A essa segue la fase della crisi abitativa del dopoguerra, cui consegue un forte aumento della domanda di alloggi, e la risposta del governo attraverso una disciplina simile ai più recenti “blocchi” degli sfratti e di divieto di aumento per la maggior parte dei canoni di locazione. In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 4.

<sup>364</sup> Così, ad esempio, opera il Decreto-legge 27 febbraio 1947, n. 39 che blocca i canoni e proroga le locazioni in corso; similmente, la Legge 6 novembre 1963, n. 1444 stabilisce il divieto di aumento dei canoni delle locazioni di immobili urbani adibiti a uso di

Si viene a creare in questo contesto un mercato delle locazioni “vincolato” a determinati canoni e condizioni contrattuali, quindi maggiormente garantista per il contraente debole, solo con riferimento ad alcune locazioni, e “libero”, invece, in altri casi. La proroga dei contratti vincolati costantemente perpetrata da numerosi decreti dà luogo, pertanto, alla coesistenza di diverse tipologie contrattuali, in potenziale violazione del principio di uguaglianza ai sensi dell’art. 3 Cost<sup>365</sup>.

A seguito dell’emersione dell’esigenza di pervenire a una disciplina organica che superi il doppio binario tra regime libero e vincolato, e che tuteli maggiormente la parte debole del rapporto locativo senza comprimere eccessivamente i valori della libertà contrattuale e proprietà privata, si giunge alla Legge n. 392 del 1978 nota come Legge sull’ “*equo canone*”<sup>366</sup>. Con questa

---

abitazione, in corso alla data di entrata in vigore della legge e non soggetti a regime vincolistico, nonché, a richiesta del conduttore, la riduzione dei canoni che abbiano superato una determinata soglia. Si veda a tal proposito l’art. 1 della Legge n. 1444 del 1963.

<sup>365</sup> Le questioni sollevate davanti alla Corte costituzionale in questi anni sotto questo profilo hanno in comune il presupposto in base al quale le disposizioni di proroga dei contratti a regime vincolato, mantengono inalterato il riferimento ai contratti in corso, escludendo quelli stipulati successivamente, determinando una irragionevole discriminazione tra conduttori che stipulano i contratti a regime libero e a regime vincolato. La Corte ritiene infondate le questioni di legittimità sollevate sostenendo che i conduttori che hanno stipulato i contratti di locazione in epoca anteriore alle leggi di proroga si trovano in una situazione differente, e diversamente valutata dal legislatore. Per i contratti stipulati in epoca successiva, infatti, la situazione di mercato risulta profondamente modificata rispetto a quella vissuta da chi aveva ottenuto un alloggio in locazione precedentemente, e il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità ha valutato in modo ragionevole tale distinzione tra situazioni soggettive disomogenee. Si vedano in tal senso Corte cost. 12 luglio 1972, n. 132 e 29 febbraio 1975, n. 29. Si rinvia per un approfondimento e una posizione critica sulle argomentazioni portate dalla Corte a sostegno delle dichiarazioni di infondatezza, a M.A. CIOCIA, *op. cit.*, pp. 84-87.

<sup>366</sup> La prassi di determinare blocchi dei canoni e proroghe dei contratti di locazione in corso, e di ulteriormente prorogare tali pratiche a dismisura era stata peraltro censurata dalla Corte costituzionale che aveva segnalato il contrasto tra i principi costituzionali e la legislazione vincolistica, tanto da porre un *ultimatum* al legislatore affinché provvedesse a una regolamentazione uniforme e organica della materia, evitando di procrastinare interventi che si giustificano solo sulla base della loro eccezionalità e temporaneità. Si vedano in tal senso Corte cost. 15 gennaio 1976, n. 3, e 12 novembre 1976 n. 225, ove si afferma che «l’eventuale alterazione dell’equilibrio (il quale deve pure sussistere) tra interessi dei conduttori e interessi dei proprietari locatori non viene in rilievo [...] in ragione dei riconosciuti caratteri di straordinarietà e temporaneità della disciplina, che giustificano un intervento per fini sociali in favore delle classi meno abbienti, realizzato senza una definitiva e irreversibile compressione delle facoltà di godimento del proprietario». Partendo dalla constatazione della ripetizione e sovrapposizione nel tempo

disciplina, si tenta di contemperare l'interesse al soddisfacimento della domanda di abitazioni portata dai ceti meno abbienti con il diritto dei proprietari allo sfruttamento economico dei beni. Il risultato viene perseguito attraverso l'introduzione di un regime legale di determinazione dei canoni di locazione che si basa su una serie di criteri come la classe demografica del comune, l'ubicazione dell'immobile, le sue caratteristiche; parametri, questi, da aggiornare costantemente sulla base dell'indice dei prezzi al consumo accertato dall'Istat<sup>367</sup>.

L'art. 12 della legge in esame, in particolare, realizza in un modo nuovo la composizione dei diritti del conduttore con gli interessi proprietari, intervenendo sulla determinazione del canone attraverso il riferimento a un costo *standard* di costruzione, eliminando altresì il doppio binario prima esistente tra locazioni in regime libero e in regime vincolato che aveva originato questioni di legittimità costituzionale, sostituendolo con un generale sistema di prezzi amministrati. Infatti, la disposizione prevede che il canone di locazione e sublocazione degli immobili adibiti a uso di abitazione non possa «superare il 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile», dettando poi una serie di criteri per determinare tale dato<sup>368</sup>.

Dal punto di vista della tutela del diritto all'abitazione del conduttore dell'immobile, emerge inoltre la preoccupazione della legge sull'equo canone di disciplinare la durata minima del contratto di locazione. Quasi a sottolineare che la durata minima del rapporto costituisce un elemento essenziale per la tutela del contraente più debole, l'art. 1 esordisce stabilendo che, salvo si tratti di soddisfare esigenze abitative di natura transitoria, «la durata della locazione

---

di normative di blocco, si afferma però che «l'ulteriore procrastinarsi di tali normative potrebbe conferire, in linea di fatto, al regime di blocco un carattere di ordinarietà, e indurre, quindi, la Corte a riformulare, sotto tale diverso presupposto, il giudizio di legittimità con riferimento ai parametri costituzionali». L'iniziale ragionevolezza di un generale e indiscriminato regime vincolistico delle locazioni e dei relativi canoni, e la tollerabilità, in ragione della prevista breve durata, dei conseguenti sacrifici imposti ai locatori, secondo la Corte, si vanno così progressivamente affievolendo e riducendo; la Corte dichiara pertanto che «non può non rendere di ciò avvertiti Parlamento e Governo» e che, per quanto innanzi detto, appare ormai non più procrastinabile la emanazione di quella organica disciplina di tutta la complessa materia delle locazioni di immobili urbani».

<sup>367</sup> Si vedano gli artt. 13-22 della Legge n. 392 del 1978.

<sup>368</sup> Si veda l'art. 12 della Legge n. 392 del 1978.

avente per oggetto immobili urbani per uso abitazione non può essere inferiore a quattro anni». Inoltre, viene prevista una nullità dell'eventuale pattuizione di una durata inferiore, stabilendo che in questo caso, oppure qualora le parti non abbiano determinato il tempo della locazione, la durata si intenda convenuta per quattro anni, a ulteriore rinforzo del *favor* legislativo per l'inquilino<sup>369</sup>.

In queste due previsioni, sostanzialmente, si ritrova il nucleo della garanzia apprestata dalla legge sull'equo canone al diritto all'abitazione del conduttore, ossia determinazione del canone attraverso criteri oggettivi e predeterminati e previsione di una durata minima del contratto di locazione<sup>370</sup>.

La legge in esame, a fronte del vantaggio di porsi come estremamente garantista nei confronti del conduttore, manifesta tuttavia ben presto i suoi punti critici. Si ritiene infatti generalmente che essa abbia determinato effetti distorsivi del mercato, senza procurare reali benefici alle famiglie<sup>371</sup>: agli stretti vincoli che la legge imponeva nella determinazione degli affitti e alle condizioni contrattuali, la categoria proprietaria risponde con una compressione dell'offerta di abitazioni. Spesso infatti si tratta di piccoli proprietari che, oltre agli effetti redistributivi della rendita attesa, o del recupero dell'investimento aspettato in caso di vendita dell'immobile, vedono sommarsi il costo della mancata disponibilità del bene, che talvolta viene acquistato per future esigenze familiari. Ne consegue una grande attivazione di procedimenti di sfratto, di case tenute sfitte, dichiarazioni preventive non datate di disdetta del contratto da parte dell'inquilino. A questo inconveniente, si aggiunge la propensione

---

<sup>369</sup> L'art. 1607 del Codice civile, con specifico riferimento alla locazione a uso abitativo di immobili urbani, si limita invece a stabilire che «la locazione di una casa per abitazione può essere convenuta per tutta la durata della vita dell'inquilino e per due anni successivi alla sua morte». L'art. 1574, invece, per il caso di locazione di immobili senza previsione della durata stabilisce, in maniera evidentemente meno garantista per il conduttore, che «questa s'intende convenuta: 1) se si tratta di case senza arredamento di mobili [...], per la durata di un anno, salvi gli usi locali; 2) se si tratta di camere o di appartamenti mobiliati, per la durata corrispondente all'unità di tempo a cui è commisurata la pigione».

<sup>370</sup> Con la possibilità di previsione contrattuale della facoltà di recesso anticipato del conduttore in qualsiasi momento, previo preavviso. Possibilità che, in caso di gravi motivi, è esercitabile, sempre previo preavviso, anche in assenza di previsione contrattuale. Si veda art. 4 legge sull'equo canone.

<sup>371</sup> In tal senso S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 6.

all'evasione fiscale che caratterizza gli anni di vigenza della legge sull'equo canone, in quanto per aggirare i limiti dei canoni è sufficiente dichiarare importi minori in sede di registrazione del contratto, rispetto a quelli realmente praticati. Non di rado, infatti, si assiste alla stipula di contratti a equo canone dagli importi doppiati da consistenti somme integrative, mensili o *una tantum* per accedere all'alloggio<sup>372</sup>.

Verso la fine degli anni Novanta, preso atto delle zone di luci e ombre del sistema delineato dalla legge sull'equo canone, il legislatore inverte la tendenza, procedendo verso una generale liberalizzazione del mercato delle locazioni. Con la Legge n. 431 del 1998, recante la *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti a uso abitativo*, vengono aboliti i vincoli sulla determinazione dei canoni, mantenendo però la regola della predeterminazione legale della durata dei contratti.

Le parti, ai sensi della nuova disciplina, possono decidere di pattuire liberamente il canone di locazione, oppure optare per l'applicazione del cosiddetto *canone concordato* e delle altre principali condizioni, così come stabilite in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative, che provvedono alla definizione di contratti-tipo<sup>373</sup>, particolarmente incentivati con agevolazioni fiscali nei comuni con carenza di disponibilità abitativa, e che tengono conto della situazione di mercato particolare della zona interessata<sup>374</sup>.

Vengono tuttavia previste alcune misure "compensative" rispetto al timore che una eccessiva liberalizzazione del mercato delle locazioni crei un

---

<sup>372</sup> In tal senso A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, cit., p. 20.

<sup>373</sup> Nel primo caso la durata minima del contratto è determinata in quattro anni, decorsi i quali i contratti sono automaticamente rinnovati per un periodo di quattro anni, salve talune eccezioni. Alla fine dei primi quattro anni, infatti, il proprietario può rientrare nel possesso dell'immobile solo qualora dimostri una necessità abitativa o commerciale per sé o per i suoi parenti in linea retta, o intenda procedere a lavori di ristrutturazione, o voglia procedere alla sua vendita (con la previsione in questo caso del diritto di prelazione in capo all'inquilino). Nel caso di contratti stipulati sulla base di accordi a livello locale, invece, la durata minima è stabilita in tre anni, e il rinnovo automatico deve essere di almeno due anni (con le medesime eccezioni valevoli per i contratti "liberi"). Si veda la Legge n. 431 del 1998, art. 2, recante le *Modalità di stipula e di rinnovo dei contratti di locazione*.

<sup>374</sup> Si veda l'art. 8 della Legge n. 431 del 1998.

vuoto di tutela verso la parte contraente più debole; si tenta così di spostare questo onere, piuttosto che sul singolo proprietario, sulla fiscalità generale.

Da un lato, a questo scopo, viene istituito presso il Ministero dei lavori pubblici un Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione è determinata annualmente in sede di legge di stabilità, che eroga contributi a favore dei conduttori meno abbienti che soddisfano particolari requisiti<sup>375</sup>. Dal fondo è possibile attingere per concedere direttamente ai privati contributi integrativi per provvedere al pagamento dei canoni di locazione<sup>376</sup> oppure per sostenere le iniziative intraprese dagli enti locali per il reperimento di alloggi da dare in locazione<sup>377</sup>. Inoltre, ai fini di tutela degli inquilini in difficoltà con il pagamento dei canoni, è possibile per i comuni prevedere la corresponsione di contributi integrativi a favore del proprietario di casa interessato alla sanatoria della morosità, anche per il tramite dell'associazione della proprietà designata dallo stesso locatore<sup>378</sup>. È infatti competenza ultima dei comuni la definizione dell'entità e delle modalità di erogazione dei contributi attraverso l'individuazione, con appositi bandi, dei criteri per ottenere i benefici, nel rispetto delle determinazioni dei requisiti minimi previsti a livello ministeriale<sup>379</sup>.

---

<sup>375</sup> In base all'art. 11, comma 4 della Legge n. 431 del 1998 e successive modificazioni, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi e i criteri per la determinazione della loro entità in relazione al reddito familiare e all'incidenza su di esso del canone di locazione, sono definiti con decreto dal Ministro dei lavori pubblici, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>376</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 3 della Legge in esame, le somme assegnate al fondo «sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi individuati con le modalità di cui al comma 4, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, nonché, qualora le disponibilità del fondo lo consentano, per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati».

<sup>377</sup> Si veda l'art. 11 della Legge n. 431 del 1998.

<sup>378</sup> Si veda l'art. 11 comma 3 della Legge n. 431 del 1998.

<sup>379</sup> I bandi sono emessi dai comuni entro il 30 settembre di ogni anno. Si veda a tal proposito l'art. 11, comma 8, della disciplina in esame.

Dall'altro lato, a sostegno del mercato delle locazioni, vengono previste agevolazioni fiscali sia per gli inquilini<sup>380</sup> sia per i proprietari<sup>381</sup> che optino per la stipula di contratti secondo le convenzioni stabilite a livello locale, consistenti principalmente in detrazioni dell'affitto nelle rispettive dichiarazioni dei redditi<sup>382</sup>.

### **3. La tutela del conduttore moroso: quando il problema è conservare l'abitazione**

Delineati i tratti essenziali della disciplina del sostegno per l'accesso all'abitazione, ci si può interrogare su cosa accada quando il conduttore di un immobile veda posta in pericolo la disponibilità dell'alloggio.

Una simile situazione può venirsi a creare per diversi motivi, pur sempre collegati o acuiti da una vulnerabilità di tipo economico: non è raro, specie negli ultimi anni, sentir parlare di *emergenza sfratti*, senza che a questa locuzione corrisponda un'esatta definizione<sup>383</sup>. Pare quindi che essa nasca da una semplice osservazione empirica, ove si riscontra un rilevante numero di individui e famiglie sottoposte a procedimenti giudiziari di sfratto, per diversi motivi,

---

<sup>380</sup> I conduttori appartenenti a determinate categorie reddituali definite dal Ministro dei lavori pubblici possono detrarre l'ammontare dell'affitto a decorrere dall'anno 2001, e questa facoltà costituisce peraltro un incentivo all'emersione dei contratti non registrati, o registrati per una cifra inferiore a quella realmente corrisposta. In tal senso A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, cit., p. 21.

<sup>381</sup> Tutti i proprietari hanno diritto a una detrazione forfettaria del 15 per cento ai fini Irpef sui redditi da fabbricati, allo scopo di incentivare la loro immissione sul mercato delle locazioni. Inoltre i proprietari che optano per il canone concordato possono beneficiare di un'ulteriore riduzione del 30 per cento del reddito percepito a titolo di canone ai fini del calcolo della base imponibile Irpef, e risulta diminuita anche l'aliquota comunale di tassazione dell'immobile locato in convenzione. In tal senso A.R. MINELLI, *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, cit., p. 22. Il Decreto legge n. 47 del 2014, inoltre, ha recentemente previsto una riduzione del 10 per cento per il triennio 2014-2017 dell'aliquota Irpef, denominata "cedolare secca", per i proprietari di alloggi locati a canone concordato.

<sup>382</sup> Si veda a tal proposito l'art. 8 della legge n. 431 del 1998.

<sup>383</sup> Il concetto di *emergenza sfratti* non deve essere confuso con quello di *emergenza abitativa*, che, invece, è definito a livello di legislazione regionale e designa una specifica situazione soggettiva al ricorrere della quale si fornisce titolo al soggetto interessato per accedere a una sorta di "canale preferenziale" nell'accesso a un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Ad esempio, nella Regione Piemonte, le situazioni di emergenza abitativa sono state individuate dal legislatore con il Regolamento n. 12/R del 2011, *Regolamento delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale*, in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della Legge regionale n. 3 del 2010, *Norme in materia di edilizia sociale*.



accomunati dalla atroce conseguenza di privare migliaia di persone di un'abitazione<sup>384</sup>.

Passando quindi dal problema del diritto al reperimento a quello alla conservazione dell'abitazione, si può considerare innanzitutto che nel rapporto di locazione non è raro il venirsi a creare di quella situazione di insolvenza dei canoni di locazione da parte dell'inquilino denominata *morosità*.

Ai sensi dell'art. 658 del Codice di procedura civile «il locatore può intimare al conduttore lo sfratto<sup>385</sup> [...] anche in caso di mancato pagamento del canone di affitto alle scadenze, e chiedere nello stesso atto l'ingiunzione di pagamento per i canoni scaduti».

Lo sfratto per morosità è un procedimento sommario speciale che consente al locatore, in tempi notevolmente più brevi rispetto al rito ordinario<sup>386</sup>, di ottenere il rilascio e la riconsegna dell'immobile da parte del

---

<sup>384</sup> Dall'ultimo rapporto dell'Ufficio Centrale di Statistica presso il Ministero dell'Interno, riguardante l'andamento delle procedure di rilascio di immobili a uso abitativo su scala nazionale, emerge che i provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili a uso abitativo emessi nell'anno 2014 ammontano, in totale, a 77.278 di cui: 3.433 per necessità del locatore; 4.830 per finita locazione; 69.015 per morosità e altra causa. Inoltre, nel periodo di osservazione, le richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario sono state 150.076 e gli sfratti eseguiti con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario sono stati 36.083. Il dato più preoccupante emerge dal raffronto con i dati riferiti all'anno 2013 che evidenzia per i provvedimenti di sfratto emessi un incremento in Italia del +5 per cento. Tale incremento risulta più rilevante in Molise (+86,1 per cento), Puglia (+57,9 per cento), Marche (+37,2 per cento), Trentino Alto Adige (+32,2 per cento), Sardegna (+23,5 per cento), Liguria (+19,6 per cento) e Abruzzo (+17 per cento). Al contrario una flessione si è registrata in Basilicata (-32,3 per cento), Sicilia (-23,3 per cento), ed Emilia Romagna (-11 per cento). Anche per le richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario e per gli sfratti eseguiti con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario il rapporto con l'anno 2013 fa registrare un incremento, a livello nazionale, rispettivamente del +14,6 per cento e del +13,5 per cento. Un peggioramento della situazione complessivamente intesa si evince anche dal rapporto tra i provvedimenti di sfratto emessi e il numero delle famiglie residenti in Italia che si attesta, per l'anno 2014, a uno sfratto ogni 334 famiglie a fronte di uno sfratto ogni 351 famiglie nel 2013. Il rapporto, aggiornato al 10 giugno 2015, è reperibile sul sito del Ministero dell'Interno.

<sup>385</sup> Le modalità dell'intimazione sono le medesime stabilite nell'articolo precedente riguardanti la procedura di licenza e sfratto per finita locazione, ossia «prima della scadenza del contratto, con la contestuale citazione per la convalida, rispettando i termini prescritti dal contratto, dalla legge o dagli usi locali», ovvero «dopo la scadenza del contratto, se, in virtù del contratto stesso o per effetto di atti o intimazioni precedenti, è esclusa la tacita riconduzione». Si veda l'art. 657 c.p.c.

<sup>386</sup> Ulteriore segno della particolare "agilità" del procedimento per intimazione e convalida di sfratto per morosità *ex art. 658 c.p.c.*, si ritrova nella circostanza che il processo ordinario in tema di locazioni prevede quale condizione di procedibilità della

conduttore, in caso di persistente morosità nel pagamento del canone pattuito. I presupposti per l'attivazione, da parte del proprietario, di questa snella procedura si risolvono nella mera presenza di un regolare contratto scritto di locazione immobiliare a uso abitativo o commerciale, nonché il mancato pagamento del canone di locazione, la cui misura è stabilita in una sola mensilità, decorsi venti giorni dalla scadenza prevista, ovvero nel mancato pagamento, nel termine previsto, «degli oneri accessori quando l'importo non pagato superi quello di due mensilità del canone»<sup>387</sup>.

A bilanciare il diritto del proprietario a veder remunerato il capitale investito nell'acquisto immobiliare, dall'altra parte, sono previste una serie di garanzie per il conduttore.

Sotto questo profilo emerge, innanzitutto, dal punto di vista processual-civilistico, la configurazione di un procedimento di opposizione allo sfratto. Si tratta dell'ipotesi in cui il conduttore si presenti nell'udienza fissata per la comparizione delle parti e si opponga alle richieste del locatore contestandone la fondatezza, ad esempio negando la morosità e la somma pretesa. Ai sensi dell'art. 665 c.p.c., l'opposizione determina la conclusione del procedimento a carattere sommario e l'instaurazione di una fase nuova e autonoma con rito ordinario, nella quale le parti possono esercitare tutte le facoltà connesse alle rispettive posizioni, ivi compresa per il locatore la possibilità di proporre a fondamento della domanda una *causa petendi* diversa da quella originariamente formulata e, per il conduttore, la possibilità di dedurre nuove eccezioni e di spiegare domande riconvenzionali. Il processo di cognizione che si apre in caso

---

domanda l'esperimento del tentativo di mediazione ai sensi del Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 così come modificato dall'art. 84 della Legge 9 agosto 2013, n. 98. L'obbligatorietà della procedura di mediazione, invece, non è prevista nel rito sommario, ove non si applica la relativa disciplina sino all'eventuale mutamento del rito nel caso di opposizione ai sensi dell'art. 667 c.p.c.

<sup>387</sup> Si veda l'art. 5 della Legge n. 392 del 1978, che configura questa situazione come *inadempimento del conduttore*. Questo criterio opera solo per le locazioni a uso abitativo, restando valido per quelle a uso diverso il criterio dell'inadempimento di non scarsa importanza ex art. 1455 c.c.: in tal caso deve essere il giudice a valutare in concreto l'importanza dell'inadempimento del conduttore, potendo utilizzare il principio di cui all'art. 5 della Legge n. 392 del 1978 solo «come parametro orientativo, alla stregua delle particolarità del caso concreto». Si vedano Cass. SS.UU., 28 dicembre 1990, n. 12210; Cass. Civ. sez. III, 17 marzo 2006, n. 5902.

di opposizione, pertanto, lungi dal comportare un provvedimento emesso *inaudita altera parte*, non ha più a oggetto l'accoglimento o il rigetto della domanda di convalida, ma si conclude con la pronuncia di una normale sentenza di condanna del conduttore al rilascio dell'immobile locato, se la domanda del locatore viene accolta, ovvero di accertamento negativo del diritto al rilascio, se la domanda stessa è invece rigettata<sup>388</sup>.

In secondo luogo, riveste particolare importanza la previsione del cosiddetto *termine di grazia*, previsto dall'art. 55 della legge sull'equo canone<sup>389</sup>. Si tratta del caso in cui, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, il giudice gli conceda un termine non superiore a novanta giorni per sanare la morosità e rinviare la procedura ad altra udienza al fine di verificare se il conduttore abbia provveduto effettivamente al pagamento nel termine concesso. L'udienza viene così rinviata a non oltre dieci giorni dal termine sopra assegnato, al fine di verificare l'esatto adempimento del conduttore. Questi, al fine di evitare la convalida dello sfratto, dovrà versare tutte le somme indicate dal Giudice entro il termine concessogli; in mancanza

---

<sup>388</sup> Si vedano gli artt. 665-668 c.p.c., nonché, per tutte, Cass. civ., sez. III, 3 settembre 1982, n. 4803; Cass. civ., sez. III, 11 giugno 1983, n. 4023.

<sup>389</sup> L'art. 55 della Legge n. 392 del 1978 così dispone: «la morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'articolo 5 può essere sanata in sede giudiziale per non più di tre volte nel corso di un quadriennio se il conduttore alla prima udienza versa l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice. Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta. In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato. La morosità può essere sanata, per non più di quattro volte complessivamente nel corso di un quadriennio, e il termine di cui al secondo comma è di centoventi giorni, se l'inadempienza, protrattasi per non oltre due mesi, è conseguente alle precarie condizioni economiche del conduttore, insorte dopo la stipulazione del contratto e dipendenti da disoccupazione, malattie o gravi, comprovate condizioni di difficoltà. Il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto». La possibilità che sia concesso al conduttore moroso un termine, non inferiore a venti giorni e non superiore a sessanta per il pagamento delle pigioni scadute che, se adempiuto, fa perdere efficacia al provvedimento di rilascio, era già prevista prima dell'approvazione della legge sull'equo canone, dall'art. 37 della Legge n. 253 del 1950 (*Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani*), e dall'art. 4, sesto comma, della Legge 26 novembre 1969, n. 833 (*Norme relative alle locazioni degli immobili urbani*).

di versamento, o nel caso di versamento parziale<sup>390</sup>, all'udienza successiva lo sfratto per morosità verrà convalidato senza possibilità di eccezione e potrà così aprirsi la fase esecutiva per il rilascio dell'immobile<sup>391</sup>.

La questione delle garanzie per la parte debole del rapporto di locazione, tuttavia, non risulta scontata sin dagli albori della disciplina dello sfratto per morosità, quando vi era una notevole differenza rispetto al regime delle assegnazioni in materia di edilizia residenziale pubblica. Quest'ultima, infatti, è contrassegnata da un rapporto tra ente assegnante e assegnatario ispirato a finalità diverse: se nel rapporto tra privati la funzione precipua della locazione è la remunerazione del capitale investito, nell'assegnazione di alloggi di proprietà pubblica si intravede una finalità solidaristico-sociale dello Stato, attraverso istituti creati *ad hoc*, al fine di fornire un'abitazione a categorie sociali meno abbienti, con canoni generalmente inferiori rispetto ai valori del mercato.

Questo è il motivo per cui, in un primo momento, il procedimento di sfratto per morosità nei confronti di assegnatari di alloggi pubblici viene regolato da un'apposita disciplina, particolarmente favorevole all'ente assegnante e poco garantista nei confronti dell'assegnatario, stabilita all'art. 32

---

<sup>390</sup> La speciale sanatoria della morosità del conduttore prevista dall'art. 55 Legge n. 392 del 1978 è infatti subordinata al pagamento integrale oltre dei canoni scaduti, degli interessi legali e delle spese processuali liquidate dal giudice, per cui in caso di pagamento incompleto la morosità persiste. In tal senso si veda, per tutte, Cass. Civ., sez. III, 29 luglio 2013, n. 18224.

<sup>391</sup> In relazione alle richiamate situazioni, consistenti da un lato nell'opposizione *ex* artt. 665 ss. c.p.c. e, dall'altro, alla richiesta del termine di grazia ai sensi dell'art. 55 della Legge n. 392 del 1978, si è posta una questione interpretativa inerente la compatibilità tra le stesse e la loro configurabilità in maniera congiunta nello stesso procedimento. Proprio per la tutela delle esigenze difensive del conduttore intimato, già i primi commentatori della Legge n. 392 del 1978, seppur in termini generici, ritennero compatibile opposizione e concessione del termine di sanatoria. In tal senso S. PAPARO, A. PROTO PISANI, *Commento sub. art. 55 l. 392/1978*, in AA.VV., *Equo canone*, Padova, Cedam, 1980, pp. 593 ss. e, più recentemente, G. TRISORIO LIUZZI, *Tutela giurisdizionale delle locazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005, pp. 347 ss. Per una sintesi compiuta della *vexata quaestio*, comprese le ricostruzioni, anche giurisprudenziali, che si pongono in senso contrario, si veda R. MASONI, *Opposizione alla convalida di sfratto e contestuale richiesta di termine di grazia*, in «Giustizia Civile», fasc. 11, 2009, pp. 2395 ss. Ad esempio, si ritiene, in modo evidentemente meno garantista per l'inquilini, che «in tema di locazione di immobili urbani, il conduttore che, convenuto in un giudizio di sfratto per morosità, abbia richiesto la concessione del cd. *termine di grazia*, manifesta implicitamente, per ciò solo, una volontà incompatibile con quella di opporsi alla convalida», in Cass. Civ., sez. III, 5 aprile 2012, n. 5540.

del R.D. n. 1165 del 1938<sup>392</sup>. Nell'ipotesi di mancato pagamento di rate del canone, gli Istituti autonomi case popolari, ai sensi di questa norma, possono richiedere lo sfratto dell'inquilino moroso con ricorso al conciliatore al pretore o al presidente del tribunale, rispettivamente competenti. Ciò che si nota con particolare evidenza è la ancora più marcata agilità del procedimento di sfratto, che si manifesta soprattutto nel valore di titolo esecutivo riconosciuto al decreto con cui l'Autorità competente ingiunge all'inquilino di pagare entro il termine, molto ristretto, di dieci giorni,<sup>393</sup> senza che sia necessaria la notificazione del precetto per procedere al pignoramento dei beni del debitore e allo sfratto coattivo a mezzo ufficiale giudiziario. Inoltre, ciò che coglie l'attenzione rispetto al procedimento di sfratto in vigore tra soggetti privati è la mancata previsione di un'udienza per la convalida dello sfratto<sup>394</sup> e dell'efficacia sospensiva dell'eventuale opposizione sull'esecutività del titolo<sup>395</sup>.

---

<sup>392</sup> Questa norma così dispone: «gli istituti per case popolari, riconosciuti a sensi di legge, nella ipotesi di mancato pagamento di rate di fitto, possono richiedere lo sfratto dell'inquilino moroso con ricorso al conciliatore, al pretore o al presidente del tribunale, rispettivamente competenti, a norma del codice di procedura civile, a conoscere dell'azione per pagamento e sfratto. Al ricorso dev'essere unita una dichiarazione del presidente dell'istituto il quale, sotto la sua personale responsabilità, attesti la morosità dell'inquilino e deve anche essere presentato il contratto di affitto debitamente registrato [...]. Il giudice, mediante decreto in calce al ricorso, ingiunge al debitore di pagare entro il termine di 10 giorni dalla notificazione, trascorso il quale, in caso di inadempienza, si procede allo sfratto. Il decreto è titolo per procedere sia alla esecuzione sui beni mobili del debitore, sia allo sfratto. L'ufficiale giudiziario, nel procedere al pignoramento dei mobili, provvede alla custodia dei medesimi e, successivamente, alla vendita, osservando le norme della legge per la riscossione delle imposte dirette. Copia del ricorso e del decreto deve essere notificata al debitore. Non è necessaria la notificazione del precetto per procedere al pignoramento dei beni mobili o allo sfratto, purché l'uno e l'altro avvengano entro 30 giorni da quello della notificazione del decreto. Contro il decreto il debitore può, entro il termine di giorni 5 dalla notificazione, proporre opposizione davanti lo stesso conciliatore o pretore o avanti il tribunale il cui presidente ha pronunciato il decreto. L'opposizione non sospende l'esecuzione, ma il conciliatore, il pretore od il presidente del tribunale, sulla presentazione dell'atto di opposizione può, in casi gravi e senza pregiudizio della decisione di merito, con nuovo decreto sospendere l'esecuzione del decreto precedente, fino all'esito del giudizio di opposizione».

<sup>393</sup> Nel procedimento di sfratto per morosità nei rapporti tra privati, invece, nel caso in cui l'intimato non sia comparso in udienza, la formula esecutiva ha efficacia addirittura «dopo trenta giorni dalla data dell'apposizione». In tal senso dispone l'art. 663 c.p.c.

<sup>394</sup> Ai sensi dell'art. 660 c.p.c., invece, «la citazione per la convalida [...] deve contenere, con l'invito a comparire nell'udienza indicata, l'avvertimento che se non compare o, comparendo, non si oppone, il giudice convalida la licenza o lo sfratto ai

Una prima questione di legittimità avente a oggetto l'art. 32 del R.D. n. 1165 del 1938 si è posta per un sospetto contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione. I remittenti hanno sostenuto l'incostituzionalità della norma in quanto per lo sfratto per morosità di inquilini meno abbienti, quali sono indubbiamente quelli delle case popolari, detta disposizioni diverse e meno favorevoli di quelle stabilite dal codice di rito per gli inquilini morosi ancorché abbienti. Le più gravi e ingiustificate limitazioni consisterebbero, da un lato, nell'aver disposto l'unificazione delle due procedure di ingiunzione di pagamento e di sfratto, con conseguente annullamento, in danno del debitore, dei termini di esecuzione; dall'altro lato, l'incostituzionalità risiederebbe nella mancata previsione di una ordinanza di convalida dello sfratto, che viene invece ordinato dal giudice, senza la preventiva audizione dell'interessato, con decreto steso in calce al ricorso del presidente dell'istituto; infine, un'ulteriore violazione consisterebbe nell'aver notevolmente ridotto i termini per l'opposizione al decreto ingiuntivo e per il pagamento dei canoni scaduti (rispettivamente 5 e 10 giorni anziché 20 previsti dal Codice di procedura civile). Limitazioni, queste, che violerebbero i principi di eguaglianza, della tutela giurisdizionale e della difesa garantiti dalla Costituzione.

In occasione di questo primo giudizio di legittimità costituzionale, la Corte ritiene l'art. 32 del R.D. n. 1165 del 1938 incostituzionale solo nella parte in cui per il pagamento dei canoni scaduti e per l'opposizione al decreto ingiuntivo fissano termini diversi da quelli previsti dall'art. 641 c.p.c. per l'ordinario procedimento ingiuntivo. I termini assegnati dalla norma denunciata per l'eventuale opposizione e per sanare la mora sono infatti così ristretti da rendere estremamente difficile la possibilità per l'assegnatario dell'alloggio di approntare un'utile difesa<sup>396</sup>.

---

sensi dell'articolo 663. Tra il giorno della notificazione dell'intimazione e quello dell'udienza debbono intercorrere termini liberi non minori di venti giorni».

<sup>395</sup> Anche l'art. 668 c.p.c. prevede che «l'opposizione non sospende il processo esecutivo»; tuttavia «il giudice, con ordinanza non impugnabile, può disporre la sospensione per gravi motivi, imponendo, quando lo ritiene opportuno, una cauzione all'opponente».

<sup>396</sup> Insufficienza di termini che, secondo la Corte costituzionale, «apparirà ancor più evidente ove si ponga mente sia alla circostanza che destinatari degli stessi sono soggetti la

La Corte, tuttavia, non ritiene sussistente il profilato contrasto tra gli artt. 3 e 24 Cost. L'unificazione delle procedure di ingiunzione di pagamento e di sfratto e la conseguente mancanza di un'ordinanza di convalida, infatti, sarebbero motivate dall'esigenza di pubblico interesse di assicurare all'istituto autonomo case popolari una procedura più rapida per il recupero dei canoni scaduti e per il rilascio dell'alloggio da parte dell'inquilino inadempiente, senza comportare alcuna menomazione dei diritti di difesa e di tutela giurisdizionale del soggetto privato. Infatti, non sussisterebbe l'asserita identità di situazione tra l'inquilino di una privata abitazione e il concessionario di un alloggio popolare sul piano del rapporto locativo che li lega ai rispettivi proprietari dell'immobile. Nel primo caso, secondo la Corte, «ci si trova in presenza di un proprietario privato che dall'investimento di un capitale nell'acquisto di una casa e dalla locazione della stessa si propone di realizzare un profitto come corrispettivo del capitale impiegato». Nel secondo caso, invece, «il proprietario dell'alloggio concesso in uso è un ente pubblico creato dallo Stato per il soddisfacimento di un proprio fine che si identifica con l'interesse e l'obbligo sociale di costruire appartamenti economici da porre a disposizione delle categorie di cittadini meno abbienti e più bisognosi»<sup>397</sup>. Ne discenderebbe, pertanto, che il rapporto intercedente tra istituti per le case popolari e assegnatari degli alloggi presenta peculiarità e caratteristiche proprie, non riscontrabili nel comune rapporto di locazione, onde una diversa disciplina

---

cui tutela, in considerazione delle loro modeste possibilità economiche, potrà rendere necessario il ricorso all'istituto del gratuito patrocinio; sia all'estrema gravità della conseguenza che discende dal loro inutile decorso - e che non può essere in nessun caso evitata non essendo prevista l'opposizione tardiva - e cioè la perdita dell'abitazione». Si veda Corte cost. 22 dicembre 1969, n. 159. Sulla forza del dispositivo di quella sentenza, i termini originariamente previsti di 10 giorni dalla notificazione del decreto ingiuntivo per il pagamento delle pigioni, e di cinque per proporre opposizione, vengono elevati a 20 giorni e così allineati a quelli della disciplina codicistica allora in vigore. Attualmente, invece, l'art. 641 c.p.c. prevede che il giudice ingiunga all'altra parte di pagare la somma o di consegnare la cosa o la quantità di cose chieste «nel termine di quaranta giorni, con l'espresso avvertimento che nello stesso termine può essere fatta opposizione». Termine, questo, che qualora concorrano giusti motivi, può essere ridotto sino a dieci giorni oppure aumentato a sessanta.

<sup>397</sup> Inoltre, «i canoni da questi corrisposti, determinati dagli Istituti in base a precisi requisiti fissati dall'art. 21 del testo unico, sono più modesti di quelli correnti sul mercato e non equiparabili alla controprestazione in senso privatistico dato che esula dagli istituti in questione ogni finalità speculativa o di lucro». Corte cost. n. 159 del 1969.

dello sfratto per morosità appare obiettivamente possibile e razionalmente giustificabile.

Successivamente, invece, Corte cost. 19 novembre 1991, n. 419 torna sulle proprie posizioni precedentemente espresse, dichiarando fondata la questione di legittimità costituzionale della stessa norma, sollevata d'ufficio dal Tribunale di Roma per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. L'art. 32 del R.D. n. 1138 del 1965, infatti, determina una disparità di trattamento tra assegnatario di alloggio di edilizia pubblica e conduttore nel rapporto privato di locazione e rende difficoltoso per il primo l'esercizio del diritto di difesa. In particolare, si chiede alla Corte di giudicare l'attuale ragionevolezza di una procedura di sfratto, di cui alla norma impugnata, che riconosce al decreto di ingiunzione di pagamento natura di titolo esecutivo immediato per lo sfratto e per l'esecuzione sui beni mobili del debitore, senza la necessità di una procedura di convalida. La Corte sostiene questa volta che la rapidità e unicità del procedimento di ingiunzione e di sfratto appare in una norma che può essere stata influenzata dalle concezioni autoritarie in passato dominanti specie nelle discipline di rapporti a prevalente impronta pubblicistica. Nel successivo regime democratico, invece, «in una più favorevole comprensione dello Stato sociale per le ragioni dei conduttori di locazioni di immobili urbani destinati ad abitazione, si sono introdotte procedure meno pressanti, nonché il cosiddetto termine di grazia». Quella procedura, dando rilievo alle sole finalità di pubblico interesse, pertanto, non può trovare giustificazione secondo la Corte. Le dette finalità pubblicistiche, piuttosto, devono essere bilanciate con le condizioni di regola economicamente assai deboli dei concessionari di alloggi popolari. Risulta pertanto «doveroso per il legislatore intervenire a sostituire la disciplina del 1938 con altra più rispettosa della odierna rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione, che ha portata generale e supera le separazioni tra edilizia pubblica e privata». Diritto che, sia pure inteso nella più limitata accezione di una aspettativa a fronte del dovere collettivo di impedire che singole persone restino prive di abitazione, «risulta tanto più cogente quando si rapporta a un



ente che persegue il pubblico interesse di assicurare alloggio popolare a soggetti economicamente deboli»<sup>398</sup>.

A mente di ciò, la Corte pur non accogliendo la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, in questa occasione perviene all'auspicio che, sino al momento in cui potrà sopravvenire una riforma della materia, anche nella vigenza della normativa censurata, i giudici si adeguino a una interpretazione che consenta l'operatività del procedimento in sintonia con l'indicata preminenza delle situazioni soggettive riconducibili al diritto all'abitazione. Il carattere sommario della procedura, infatti, secondo la Corte può essere contemperato attraverso la giusta valorizzazione della fase di opposizione: «attraverso il contraddittorio, che pur sempre garantisce una cognizione piena, potrà essere fatto in primo luogo valere l'adempimento, ove questo sia *medio tempore* intervenuto, con la conseguenza della revoca del decreto». Inoltre, la norma impugnata dopo aver sancito l'inidoneità dell'opposizione a sospendere l'esecuzione, consente tuttavia al giudice adito sulla presentazione dell'atto di opposizione di sospendere *in casi gravi l'esecuzione con nuovo decreto*. La Corte, a questo punto, invita l'interprete al confronto con il codice di procedura civile da cui deriva non soltanto l'opportunità, ma addirittura la necessità «di capovolgere il paradigma logico della disposizione, al fine di estendere quanto più possibile la concessione della sospensione dell'esecuzione, ammessa originariamente in via di eccezione, ma da considerarsi ormai ordinaria regola del giudicare alla luce dell'evoluzione del contesto normativo e del rango assunto dall'appagamento delle esigenze abitative»<sup>399</sup>.

È pertanto, in ultima analisi, proprio l'intervenuto riconoscimento del diritto sociale all'abitazione, con particolare riferimento alla posizione del conduttore dell'immobile a uso abitativo, a imporre al legislatore di intervenire per sostituire la disciplina del 1938 con altra più rispettosa della rilevanza costituzionale del diritto in esame. La nuova disciplina cosiddetta sull'equo

---

<sup>398</sup> Corte cost. n. 419 del 1991.

<sup>399</sup> Corte cost. n. 419 del 1991.

canone, di cui alla Legge n. 392 del 1978, modificata dalla Legge n. 431 del 1998, ha infatti portata generale<sup>400</sup>, e supera la tradizionale e originaria distinzione tra edilizia pubblica e privata e la conseguente discriminazione tra conduttori di immobili in locazione e assegnatari di case popolari. La nuova normativa consente l'interpretazione suggerita dalla Corte costituzionale, che vede come preminenti le situazioni giuridiche soggettive riconducibili al diritto all'abitazione, rispetto a qualsivoglia interesse pubblicistico o proprietario<sup>401</sup>.

#### 4. La “morosità incolpevole”

Le garanzie previste a tutela del conduttore moroso che potremmo definire come ordinarie-strutturali della disciplina processual civilistica sono state individuate, riassuntivamente, nel diritto di difesa dell'intimato, culminante in particolar modo nella previsione degli istituti dell'opposizione allo sfratto, dell'udienza di convalida e del termine di grazia.

Esistono però anche altre misure di favore per il conduttore di immobile a uso abitativo, che potremmo invece definire come di tipo emergenziale, che si caratterizzano in quanto vengono incontro all'esigenza di far fronte a situazioni di particolare disagio abitativo dell'inquilino sfocianti in una situazione che viene definita di *morosità incolpevole*. Condizione, questa, considerata dall'ordinamento, come degna di particolari tutele e attenzioni legislative sotto la copertura costituzionale del diritto all'abitazione.

Il Decreto legge n. 102 del 2013, convertito dalla Legge di conversione n. 124 del 2013, istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli<sup>402</sup>, le cui risorse possono

---

<sup>400</sup> L'art. 1, comma 2, lettera b) della Legge n. 431 del 1998, infatti, stabilisce che le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 4-*bis*, 7, 8 e 13 della stessa legge non riguardano, tra l'altro, gli «alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai quali si applica la relativa normativa vigente, statale e regionale», lasciando così intendere questi ultimi come rientranti nell'ambito di applicazione generale della normativa concernenti la locazione di immobili a uso abitativo, comprese le disposizioni sulla morosità e le procedure per il rilascio.

<sup>401</sup> In tal senso M.A. CIOCIA, *op. cit.*, p. 179.

<sup>402</sup> La dotazione del fondo è pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015. La norma demanda poi a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e

essere utilizzate nei Comuni ad alta tensione abitativa<sup>403</sup> che abbiano avviato bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli.

---

Bolzano, la ripartizione delle risorse del fondo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i criteri e le priorità da rispettare nei provvedimenti comunali che definiscono le condizioni di morosità incolpevole che consentono l'accesso ai contributi. Si prevede inoltre che tali risorse siano assegnate prioritariamente alle regioni che abbiano emanato norme per la riduzione del disagio abitativo, che prevedano percorsi di accompagnamento sociale per i soggetti sottoposti a sfratto, anche attraverso organismi comunali. A tal fine, le prefetture-uffici territoriali del Governo adottano misure di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto. Quanto alle modalità di accesso ai fondi a disposizione, il decreto legge stabilisce che la disponibilità è da ripartire, in proporzione al numero di provvedimenti di sfratto per morosità emessi e registrati al dicembre 2012, per il 30 per cento tra le regioni ad alta densità abitativa (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche e Campania) e per il resto tra tutte le altre regioni e province autonome.

<sup>403</sup> Con il concetto di zone ad "alta tensione abitativa" si fa riferimento a un elenco di comuni italiani predisposto dal C.I.P.E., e da aggiornarsi periodicamente, ove si applicano determinate condizioni favorevoli alle locazioni di immobili urbani a uso abitativo, in considerazione del particolare disagio abitativo ivi esistente e calcolato sulla base di specifici indici che fanno generalmente riferimento alla densità di popolazione, all'urbanizzazione della zona, alla disponibilità di alloggi, e così via. La Legge 21 febbraio 1989, n. 61, di conversione in legge del Decreto legge 30 dicembre 1988 n. 551, art. 1, stabilisce una sospensione delle sentenze di condanna al rilascio di immobili urbani di proprietà privata e pubblica, adibiti a uso di abitazione, per cessazione del contratto alla scadenza, nonché dell'esecuzione delle ordinanze di convalida di licenza o di sfratto di cui all'articolo 663 c.p.c. e di quelle di rilascio di cui all'articolo 665 c.p.c. per finita locazione relativa a detti immobili, sino al 30 aprile 1989, in alcuni comuni indicati, oltre a quelli considerati "ad alta tensione abitativa" in base alla deliberazione del C.I.P.E. Anche la Legge 431 del 1998, art. 8, stabilisce Misure di sostegno al mercato delle locazioni, mandando al Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di intesa con i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, di provvedere, ogni ventiquattro mesi, all'aggiornamento dell'elenco dei comuni interessati. Da ultimo tale aggiornamento è stato predisposto con Deliberazione del 13 novembre 2003, n. 87-03. Ad esempio, in Piemonte, i comuni considerati ad alta tensione abitativa ai sensi del provvedimento sono: Acqui Terme, Alba, Alessandria, Alpignano, Asti, Beinasco, Biella, Borgaro Torinese, Borgosesia, Bra, Casale Monferrato, Chieri, Collegno, Cossato, Cuneo, Domodossola, Druento, Grugliasco, Ivrea, Moncalieri, Nichelino, Novara, Novi Ligure, Orbassano, Pianezza, Pinerolo, Racconigi, Rivalta di Torino, Rivoli, Savigliano, Settimo Torinese, Torino, Tortona, Venaria Reale, Verbania, Vercelli. Dal 2003, tuttavia, le revisioni biennali degli elenchi dei comuni in cui sono concesse agevolazioni fiscali, tra cui sono compresi i Comuni ad alta tensione abitativa, non sono state assunte. L'articolo 9 del Decreto legge n. 47 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 80 del 2014 ha disposto la revisione dell'elenco a cura del C.I.P.E. entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, e cioè entro il 27 giugno 2014. Il termine stabilito è decorso senza esiti evolutivi. Recentemente, tuttavia, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome, nella riunione dell'11 febbraio 2016, ha approvato un documento che contiene una proposta di revisione delle soglie per l'individuazione dei Comuni ad alta tensione abitativa, con il risultato di

Il Decreto attuativo del 14 maggio 2014 ha poi provveduto alla definizione del concetto di morosità incolpevole, stabilendo che con esso si intende la situazione di «sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare». Questi indicatori possono essere dovuti a una delle seguenti cause: «perdita del lavoro per licenziamento; accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici; cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente; malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali»<sup>404</sup>.

Come si nota, si tratta di casi tassativamente elencati dall'art. 2 del decreto attuativo in esame, che fanno riferimento non solo alla condizione economica strettamente intesa, ma a una più generale situazione di disagio abitativo condizionato anche da altri fattori, come precarie condizioni di salute oppure lavorative di un membro del nucleo familiare, oppure del conduttore stesso, ma che in ogni caso denotano la difficoltà comprovata e giustificata nel far fede al contratto di locazione stipulato, con particolare riferimento al puntuale pagamento dei canoni di locazione.

Quali criteri per l'accesso ai fondi, infatti, l'art. 3 del medesimo provvedimento individua indicatori prettamente quantitativo-reddituali<sup>405</sup>, oltre

---

aumentarne la relativa elencazione, il cui documento integrale è pubblicato nella sezione "Conferenze" del sito [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>404</sup> Art. 2 del Decreto 14 maggio 2014, *Attuazione dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124 - Morosità incolpevole*.

<sup>405</sup> Ai sensi dell'art. 3 del Decreto attuativo, il comune, nel consentire l'accesso ai contributi, nei limiti delle disponibilità finanziarie, verifica tra le altre cose che il richiedente «a) abbia un reddito I.S.E. non superiore a euro 35.000,00 o un reddito

ad altri requisiti come l'essere destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida, titolare di un contratto di locazione di unità immobiliare a uso abitativo regolarmente registrato, nonché residente nell'alloggio oggetto della procedura di rilascio da almeno un anno; il richiedente, inoltre, deve possedere la cittadinanza italiana, di un paese dell'Unione Europea, ovvero, nei casi di cittadini non appartenenti alla stessa, possedere un regolare titolo di soggiorno. Ai fini della concessione del beneficio, il comune verifica che il richiedente, ovvero un componente del nucleo familiare, non sia titolare di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione nella provincia di residenza di altro immobile fruibile e adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare<sup>406</sup>.

I provvedimenti comunali previsti dal decreto attuativo sono destinati alla concessione di contributi in favore di soggetti specificamente indicati dall'art. 5. Trattasi di «a) di inquilini, nei cui confronti sia stato emesso provvedimento di rilascio esecutivo per morosità incolpevole, che sottoscrivano con il proprietario dell'alloggio un nuovo contratto a canone concordato; b) di inquilini la cui ridotta capacità economica non consenta il versamento di un deposito cauzionale per stipulare un nuovo contratto di locazione. In tal caso il comune prevede le modalità per assicurare che il contributo sia versato contestualmente alla consegna dell'immobile; c) di inquilini, ai fini del ristoro, anche parziale, del proprietario dell'alloggio, che dimostrino la disponibilità di quest'ultimo a consentire il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile»<sup>407</sup>.

---

derivante da regolare attività lavorativa con un valore I.S.E.E. non superiore a euro 26.000,00».

<sup>406</sup> Costituisce peraltro criterio preferenziale, ai sensi del medesimo art. 3, per la concessione del contributo la presenza all'interno del nucleo familiare di almeno un componente che sia ultrasessantenne, ovvero minore, ovvero con invalidità accertata per almeno il 74 per cento, ovvero in carico ai servizi sociali o alle competenti aziende sanitarie locali per l'attuazione di un progetto assistenziale individuale.

<sup>407</sup> L'art. 6 del decreto attuativo 14 maggio 2014, prevede, ad esempio, la *graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica*, stabilendo che «i comuni adottano le misure necessarie per comunicare alle prefetture - uffici territoriali del Governo l'elenco dei soggetti richiedenti che abbiano i requisiti per l'accesso al contributo, per le valutazioni funzionali all'adozione delle misure di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto».

Si potrebbe pertanto descrivere la misura in esame come destinata a far fronte al disagio abitativo connesso alla perdita dell'abitazione principale per morosità incolpevole promuovendo la sottoscrizione di nuovi contratti a canone concordato. I contributi previsti sono destinati, in altre parole, a ripianare totalmente, o in parte, la morosità pregressa e possono anche coprire il deposito cauzionale di un nuovo contratto. Infatti il contributo, il cui ammontare è commisurato alla morosità incolpevole pregressa, è erogato a condizione che venga sottoscritto un nuovo contratto di locazione a canone concordato, oppure a ristoro anche parziale del proprietario che accetta di differire l'esecuzione dello sfratto.

I comuni eroganti i fondi<sup>408</sup> effettuano inoltre un servizio di supporto per la sottoscrizione dei nuovi contratti a canone concordato. A tal fine, laddove esistenti, gli stessi si avvalgono di appositi sportelli preposti a questa attività. La Regione Piemonte, ad esempio, attraverso la Direzione Coesione Sociale Settore Edilizia Sociale, ha istituito, a questo scopo, le Agenzie sociali per la locazione (A.S.L.O.)<sup>409</sup>, con la finalità di favorire la mobilità abitativa attraverso la stipula di nuovi contratti a canone concordato inferiore al prezzo del libero

---

<sup>408</sup> Possono accedere al sistema di erogazione di fondi i comuni considerati ad alta tensione abitativa, di cui alla Delibera CIPE n. 87 del 13 novembre 2003.

<sup>409</sup> Si veda l'articolo 11 della Legge 431 del 1998, come in ultimo modificato dalla Legge n. 80 del 2014 che così stabilisce: «le iniziative intraprese dai Comuni e dalle regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o attraverso attività di promozione in convenzione con imprese di costruzione e altri soggetti imprenditoriali, cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati, ovvero attraverso la rinegoziazione delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza dei proprietari e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a canone inferiore. Le procedure previste per gli sfratti per morosità si applicano alle locazioni di cui al presente comma, anche se per finita locazione». Si veda altresì il Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 29 gennaio 2015, che stabilisce che i detti fondi possano essere utilizzati, fermo restando le finalità generali di cui all'art. 11 della Legge 431 del 1998, «per sostenere le iniziative intraprese dai comuni e dalle regioni anche attraverso la costituzione di agenzie, istituti per la locazione o fondi di garanzia tese a favorire la mobilità nel settore della locazione anche di soggetti che non siano più in possesso dei requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canone concordato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431».

mercato, nonché trovare un'ideale soluzione abitativa per gli sfrattati per finita locazione appartenenti alle categorie sociali *ex art. 1 Legge 9 del 2007*<sup>410</sup>.

## **5. Le misure di “blocco” degli sfratti per finita locazione**

Non diverso sotto il profilo della tutela del diritto all'abitazione del soggetto debole del rapporto di locazione, ma differente soprattutto dal punto di vista dell'ambito oggettivo di applicazione, è il tema delle misure di “blocco” dell'esecuzione degli sfratti per finita locazione. Questa situazione riguarda individui e nuclei familiari sottoposti a procedure di rilascio dell'immobile non, o non prettamente, a causa di una condizione di morosità, ma a ragione dell'imminente, o già avvenuta, scadenza del contratto.

Anche in questo caso ci si trova di fronte al dibattito inerente il rapporto tra la funzione sociale della proprietà e la necessità di assicurare un'abitazione a tutti: sarebbe naturalmente lesivo dell'art. 42 Cost. prevedere l'obbligo, da parte del proprietario di un immobile, di concederlo in locazione; e incostituzionale risulterebbe altresì una norma che stabilisca una durata indeterminata della locazione, con la conseguente impossibilità per il proprietario di rientrare nel possesso del proprio immobile una volta scaduto il contratto, oppure esaurite le esigenze abitative del conduttore.

Per questi motivi il Codice di procedura civile assicura al proprietario la possibilità di ottenere il rilascio del proprio immobile alla scadenza del contratto di locazione, attraverso il procedimento previsto all'art. 658. Questa norma prevede che «il locatore o il concedente può intimare al conduttore [...] licenza per finita locazione, prima della scadenza del contratto, con la contestuale citazione per la convalida, rispettando i termini prescritti dal contratto, dalla legge o dagli usi locali. Può altresì intimare lo sfratto, con la contestuale citazione per la convalida, dopo la scadenza del contratto, se, in

---

<sup>410</sup> Si veda Regione Piemonte, D.G.R. 13 luglio 2015, n. 36-1750, *Programmazione unica e coordinata*.

virtù del contratto stesso o per effetto di atti o intimazioni precedenti, è esclusa la tacita riconduzione»<sup>411</sup>.

Stante la concreta difficoltà per le famiglie di reperire abitazioni alternative, in seguito al venir meno del contratto di locazione da queste stipulato per soddisfare le proprie esigenze abitative, negli ultimi trenta anni sono state adottate numerose misure di “blocco” degli sfratti. Queste consistono, in generale, in interventi legislativi a favore degli inquilini in difficoltà a causa di un provvedimento di sfratto per finita locazione, aventi come corrispettivo la previsione di benefici per lo più di tipo fiscale a favore dei proprietari<sup>412</sup>.

In merito a questa prassi legislativa consistente nella sospensione delle procedure di rilascio degli immobili, nonché alle relative proroghe, con particolare riferimento alla possibile violazione dei diritti proprietari, si sono pronunciate in diverse occasioni la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La prima questione di legittimità costituzionale<sup>413</sup> sollevata in via incidentale innanzi alla Corte costituzionale vede la censura di una disposizione di proroga, per la terza volta, della sospensione delle procedure di esecuzione forzata di rilascio di immobili a uso abitativo nei confronti di inquilini appartenenti a determinate categorie ritenute meritevoli di particolare

---

<sup>411</sup> Art. 658 c.p.c. La procedura prevista dal Codice segue, nelle linee essenziali, le medesime forme previste per lo sfratto per morosità.

<sup>412</sup> Il primo blocco degli sfratti, prorogato diverse volte, risale alla Legge sull'equo canone. Anche altre norme successive, ad esempio il Decreto legge 13 settembre 2004, n. 240, introducono misure di questo tipo con l'obiettivo di ridurre le più marcate condizioni di disagio abitativo dei conduttori assoggettati a procedure esecutive di rilascio che siano, o abbiano nel proprio nucleo familiare, ultrasessantacinquenni o handicappati gravi e che inoltre: a) non dispongano di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere alla locazione di una nuova unità immobiliare; b) siano beneficiari della sospensione della procedura esecutiva di rilascio ai sensi dell'articolo 80, comma 22, della Legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successivi differimenti e proroghe (individui che hanno nel nucleo familiare ultrasessantacinquenni, o handicappati gravi, e che non dispongano di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere all'affitto di una nuova casa); c) siano tuttora in possesso dei requisiti economici [...] ivi previsti. Si veda il testo del Decreto legge n. 240 del 2004.

<sup>413</sup> La questione di legittimità decisa in Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 310 riguarda l'art. 1 del Decreto legge 27 dicembre 2001, n. 450 convertito, con modificazioni, nella Legge 27 febbraio 2002, n. 14.



protezione<sup>414</sup>. Vengono invocati tre parametri costituzionali: l'art. 3, primo comma, Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento introdotta in danno di chi avvii l'esecuzione a carico delle anzidette categorie di soggetti, rispetto agli altri locatori procedenti in via esecutiva nei confronti della generalità dei conduttori; l'art. 24, primo comma, Cost., per la sostanziale vanificazione della tutela esecutiva derivante da una prolungata paralisi della stessa; infine, il regime di blocco degli sfratti si porrebbe in violazione dell'art. 42, secondo comma, Cost., per la compressione del diritto di proprietà conseguente al venire meno del carattere straordinario e temporaneo delle proroghe delle sospensioni.

La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale non fondata in quanto «la norma impugnata trova una giustificazione nella fase transitoria di passaggio dal precedente regime vincolistico al nuovo sistema delle locazioni e nelle iniziali esigenze di approntamento delle misure atte a incrementare la disponibilità di edilizia abitativa per i meno abbienti in situazione di particolare difficoltà»<sup>415</sup>. La sospensione dell'esecuzione per rilascio, infatti, costituisce «un intervento eccezionale che può incidere solo per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato sul diritto alla riconsegna di immobile sulla base di un provvedimento giurisdizionale legittimamente ottenuto». In altri termini, secondo la Corte, «la procedura esecutiva, attivata da parte del singolo soggetto provvisto di titolo esecutivo giurisdizionale, non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità».

La Corte ritiene, in sostanza, la legittimità dell'intervento del legislatore, il quale deve naturalmente farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a categoria protetta,

---

<sup>414</sup> Dette categorie vengono individuate attraverso i requisiti di cui all'art. 80, comma 20, della Legge n. 388 del 2000, e consistono sostanzialmente nell'annoverare nel proprio nucleo familiare ultrasessantacinquenni o handicappati gravi, oltre al non disporre di altra abitazione o di redditi sufficienti a procurarla.

<sup>415</sup> In questo periodo "di transizione" si riscontra infatti il problema di consentire ai soggetti interessati di trovare un idoneo alloggio in base alla propria capacità finanziaria, con il concorso di istituti predisposti o agevolati dalle pubbliche autorità preposte e responsabili del settore.

ricorrendo a iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; tuttavia chiarisce come lo stesso non possa «indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio»<sup>416</sup>.

Viene poi sollevata questione di legittimità costituzionale di un'altra norma di proroga<sup>417</sup> in quanto, nel far salva fino al 30 giugno 2003 la sospensione delle procedure esecutive di rilascio a carico dei conduttori appartenenti alle categorie protette, risulterebbe lesiva degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 42, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost. In questo caso la Corte costituzionale, richiamando la precedente Sentenza n. 310 del 2003, conferma il proprio orientamento circa la non fondatezza della questione sollevata stante l'incidenza delle misure di blocco degli sfratti sul diritto alla riconsegna dell'immobile per un periodo di tempo limitato e giustificato dalle esigenze già descritte.

Tuttavia, in questo caso, la Corte lancia un monito al legislatore, precisando come la Sentenza n. 310 del 2003 sia «cronologicamente successiva all'ultimo dei provvedimenti di proroga della sospensione *de qua*, (adottato con il Decreto legge 24 giugno 2003, n. 147, convertito, con modificazioni, nella Legge 1 agosto 2003, n. 200) [...] che ha differito al 30 giugno 2004 il termine di cui alla norma impugnata». Ne deriva, secondo la Corte, che i rilievi di cui sopra, fondanti la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità, «non hanno potuto spiegare effetti sulle scelte del legislatore». Pertanto, avverte

---

<sup>416</sup> Corte cost. n. 310 del 2003. Nella successiva nella Sentenza 12 febbraio 2004, n. 62, la Corte rileva, a precisazione di quanto sostenuto nella decisione in esame, che «la sospensione automatica delle procedure per il tempo fissato dalla legge risponde alla logica del (nominalmente) cessato regime c.d. vincolistico», anche in ragione del fatto che la norma di proroga qui impugnata non esaurisce la sua efficacia allo scadere dei centottanta giorni dalla sua entrata in vigore ma «mira ad avviare un meccanismo permanente di reperimento da parte dei Comuni di immobili da destinare a persone bisognose soggette a sfratti, e che è altrettanto indubbio che i successivi provvedimenti di proroga investono la norma in tutta la sua portata "permanente"».

<sup>417</sup> Si tratta di Corte cost. 28 maggio 2004, n. 155. La norma di proroga oggetto del giudizio è in questo caso l'art. 1, comma 1, del Decreto legge 20 giugno 2002, n. 122 convertito, con modificazioni, nella Legge 1 agosto 2002, n. 185.

la Corte, «ove queste ultime dovessero ulteriormente seguire la logica fin qui adottata non potrebbero sottrarsi alle proposte censure d'illegittimità costituzionale [...] anche in considerazione del *vulnus* che il protrarsi delle proroghe arreca al principio della ragionevole durata del processo e alla coerenza dell'ordinamento».

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo si è recentemente pronunciata su alcuni ricorsi proposti nei confronti dello Stato italiano dai proprietari di immobili in relazione ai procedimenti avviati per ottenerne dai conduttori il rilascio. In particolare, nella Sentenza del 29 gennaio 2004<sup>418</sup>, la Corte di Strasburgo è chiamata a giudicare sulla compatibilità delle disposizioni nazionali che disciplinano tali procedimenti con l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 che contiene la definizione del diritto di proprietà e ne individua i possibili limiti<sup>419</sup>, nonché con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) richiamato sotto il profilo della ragionevole durata del processo<sup>420</sup>.

---

<sup>418</sup> Si tratta della Causa Sorrentino Prota contro Italia ricorso n. 40465/98 (Sentenza 29 gennaio 2004).

<sup>419</sup> L'art. 1, Prot. 1, recante la *protezione della proprietà*, così recita: «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

<sup>420</sup> L'articolo 6 CEDU, che disciplina il *Diritto a un equo processo*, così recita: «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. In particolare, ogni accusato ha diritto a: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato

Oggetto del giudizio sono i procedimenti di rilascio di cinque immobili, iniziati nel 1992 e terminati tra il 1999 e il 2000; solo poco prima della loro conclusione la parte proprietaria aveva ripreso possesso degli immobili, dopo numerosi e infruttuosi tentativi effettuati dall'ufficiale giudiziario in assenza di intervento della forza pubblica.

Esaminata la legislazione nazionale in materia di locazioni (dalle disposizioni dell'art. 1591 c.c., alle Leggi n. 392 del 1978 e n. 431 del 1998, fino ai numerosi provvedimenti di proroga degli sfratti), preso atto della giurisprudenza costituzionale in materia e ritenuti meritevoli di considerazione anche i rilievi del Governo italiano in merito all'esigenza di evitare tensioni sociali e turbative dell'ordine pubblico conseguenti all'esecuzione contemporanea di numerosi provvedimenti di sfratto, la Corte è giunta alla condanna dello Stato italiano.

Con particolare riferimento al diritto di proprietà, la Corte di Strasburgo si è soffermata sulla finalità dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU di realizzare un equo compromesso tra le esigenze di tutela dell'interesse pubblico e le istanze di protezione dei diritti individuali fondamentali. Esisterebbe una relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, per cui allo Stato si riconosce un ampio margine di discrezionalità sia nella scelta degli strumenti di attuazione dei provvedimenti, sia nell'accertare se le conseguenze dell'attuazione si giustificano nella prospettiva dell'interesse pubblico all'attuazione della legge. Pertanto le scelte legislative nazionali in merito all'interesse pubblico da perseguire devono essere tenute in considerazione, a meno che non siano manifestamente prive di ragionevole fondamento. Nel caso di specie, in linea di principio, il sistema italiano di scaglionamento dell'attuazione degli sfratti non è di per sé suscettibile di critica, in considerazione dei margini di apprezzamento consentiti a livello nazionale dal secondo paragrafo dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Tuttavia, secondo la Corte è

---

d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata all'udienza».

insito in tale sistema il rischio di porre a carico dei locatori un eccessivo fardello dal punto di vista della facoltà di disporre della proprietà, sicché occorre approntare garanzie procedurali di salvaguardia per evitare conseguenze arbitrarie e imprevedibili sul diritto di proprietà dei locatori<sup>421</sup>. Con riferimento all'articolo 6 CEDU, la Corte osserva invece che il diritto alla tutela giurisdizionale comprende anche il diritto all'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali divenuti definitivi, attuazione che non può essere indebitamente ritardata. Tuttavia, una sospensione nell'esecuzione dei provvedimenti può essere giustificata, in circostanze eccezionali, per consentire una soluzione soddisfacente dei problemi di ordine pubblico.

La Corte, pertanto, decidendo in via equitativa ai sensi dell'articolo 41 CEDU, condanna l'Italia al pagamento delle spese di giudizio e al risarcimento

---

<sup>421</sup> La Corte sostiene infatti: «*The Court considers that, in principle, the Italian system of staggering of the enforcement of court orders is not in itself open to criticism, having regard in particular to the margin of appreciation permitted under the second paragraph of Article 1. However, such a system carries with it the risk of imposing on landlords an excessive burden in terms of their ability to dispose of their property and must accordingly provide certain procedural safeguards so as to ensure that the operation of the system and its impact on a landlord's property rights are neither arbitrary nor unforeseeable [...]. The Court must thus ascertain whether, in the instant cases, a balance was maintained between the relevant interests*». Le considerazioni svolte in tale sentenza ricalcano quelle contenute nella sentenza Immobiliare Saffi c. Italia del 28 luglio 1999, nella quale la Corte – sul presupposto generale che un'ingerenza della legislazione nazionale nella sfera dell'individuo, così come previsto dal secondo paragrafo dell'art. 1 del Protocollo n. 1, deve realizzare un *giusto equilibrio* tra le esigenze dell'interesse generale e la necessità di proteggere i diritti fondamentali individuali – ha affermato che il sistema italiano di scaglionare l'esecuzione delle ordinanze dei tribunali non è di per sé oggetto di critica, avendo riguardo in particolare al margine di apprezzamento permesso dal secondo paragrafo dell'art. I. Tuttavia, tale sistema porta con sé il rischio di imporre ai locatori un eccessivo carico, in relazione alla loro capacità di disporre dei propri beni e deve, di conseguenza, prevedere alcune protezioni procedurali tali da assicurare che l'azione del sistema e il suo impatto sui diritti di proprietà dei locatori non siano né arbitrari né imprevedibili.

dei danni, pecuniari e non<sup>422</sup>, derivanti ai proprietari ricorrenti dal ritardo nella restituzione degli immobili<sup>423</sup>.

Successiva alla giurisprudenza esaminata è la Legge n. 9 del 2007 recante *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*. Con questa norma, dinanzi all'*emergenza sfratti* si è disposto, per i comuni ad alta tensione abitativa, ancora una volta, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, benefici fiscali in favore dei proprietari.

In particolare, ai sensi dell'art. 1 comma 1 della Legge in esame, «al fine di contenere il disagio abitativo e di favorire il passaggio da casa a casa per particolari categorie sociali, soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso di abitazioni e residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa[...], sono sospese, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge per un periodo di otto mesi, le esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti a uso di abitazioni, nei confronti di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che

---

<sup>422</sup> La Corte, rilevata nella fattispecie in esame la violazione del disposto degli artt. 1 del Prot. n. 1 e 6 della CEDU - pronuncia, in via equitativa in applicazione dell'art. 41 CEDU, sentenza di condanna dello Stato italiano al pagamento in favore della ricorrente di: - 6.000 euro a titolo di risarcimento dei danni pecuniari; - 3.000 euro a titolo di risarcimento dei danni non pecuniari, - 5.800 euro per costi e spese di giudizio con riferimento al procedimento nazionale; - 2.000 euro per costi e spese di giudizio per il procedimento avanti la Corte, oltre interessi da calcolare con riferimento al tasso marginale di prestito della BCE, con l'aggiunta di tre punti percentuali.

<sup>423</sup> Similmente avviene in altri casi portati innanzi la Corte di Strasburgo. Tra gli altri si ricordano la causa Bellini contro Italia – ricorso n. 64258/01 (sentenza 29 gennaio 2004); la causa Fossi e Mignolli contro Italia – ricorso n. 48171/01 (sentenza 4 marzo 2004). Nelle cause Mascolo contro Italia – ricorso n. 68792/01 (sentenza 16 dicembre 2004), Lo Tufo contro Italia – ricorso n. 64663/01 (sentenza 21 aprile 2005); Stornelli e Sacchi contro Italia – ricorso n. 68706/01 (sentenza 28 luglio 2005), Federici contro Italia n. 2 – ricorso n. 66327/01 e 66556/01; Frateschi contro Italia– ricorso n. 68008/01; Cuccaro Granatelli contro Italia– ricorso n. 19830/03 (sentenze 8 dicembre 2005); Mazzei contro Italia – ricorso 69502/01 (sentenza del 6 aprile 2006), invece, la Corte condanna l'Italia al risarcimento dei soli danni non pecuniari, ritenendo che, nei casi in esame, l'ordinamento nazionale consentisse di recuperare il danno materiale connesso alla restituzione tardiva dell'immobile.

siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico»<sup>424</sup>.

L'art. 3 della medesima norma, quale "ristoro" per il sacrificio imposto all'interesse privato dei locatori, prevede che per i proprietari degli immobili locati ai conduttori così individuati si applichino, per il periodo di sospensione della procedura esecutiva, alcuni benefici fiscali. Lo sgravio principale riguarda il reddito dei fabbricati interessati alla sospensione, che in virtù del beneficio non concorre alla formazione del reddito imponibile per tutta la durata della sospensione ai fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e delle società (IRES)<sup>425</sup>. Inoltre, a favore dei medesimi proprietari, ai comuni viene accordata la facoltà di prevedere esenzioni o riduzioni dell'imposta comunale sugli immobili.

Essendo posteriore a tutte le pronunce esaminate della Corte costituzionale, compreso il monito da questa lanciato nella Sentenza n. 155 del 2004, la sospensione dell'esecuzione degli sfratti prevista dalla Legge n. 9 del 2007 non potrebbe sottrarsi alle censure di incostituzionalità di cui in tali occasioni ha parlato la Corte stessa.

---

<sup>424</sup> Si veda l'art. 1, comma 1, della Legge n. 9 del 2007. Ai sensi del secondo comma, inoltre, «la sussistenza dei requisiti per la sospensione della procedura esecutiva di rilascio [...] è autocertificata dai soggetti interessati con dichiarazione resa nelle forme di cui all'articolo 21 del Testo Unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e comunicata al locatore». Questi ne riceve comunicazione dalla cancelleria del giudice procedente, ovvero dall'Ufficiale giudiziario, i quali danno immediata comunicazione al locatore della dichiarazione irrevocabile e del conseguente differimento degli atti della procedura. È facoltà del proprietario contestare la sussistenza dei requisiti. Inoltre, ai sensi del comma 6 della Legge n. 9 del 2007, «la sospensione non opera in danno del locatore che dimostri [...] di trovarsi nelle stesse condizioni richieste per ottenere la sospensione medesima o nelle condizioni di necessità sopraggiunta dell'abitazione».

<sup>425</sup> Si veda l'articolo 2, comma 1, del Decreto legge 1 febbraio 2006, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 marzo 2006, n. 86.

Vero è tuttavia che, rispetto al passato, l'art. 1 della Legge n. 9 del 2007, nel suo complesso, apporta delle novità nel senso che la sussistenza dei requisiti per la sospensione dello sfratto deve essere oggetto di autodichiarazione del conduttore, ex art. 21 del D.P.R. n. 445 del 2000, da comunicarsi al locatore attraverso la cancelleria del giudice procedente<sup>426</sup>; mentre al locatore è data la facoltà sia di contestare la sussistenza dei requisiti per la sospensione in capo al conduttore, sia di far valere «il trovarsi nelle stesse condizioni richieste per ottenere la sospensione medesima o nelle condizioni di necessità sopraggiunta dell'abitazione»<sup>427</sup>.

Da ultimo, la Legge 27 febbraio 2015, n. 11, di conversione del cosiddetto Decreto Milleproroghe<sup>428</sup>, dispone un'ulteriore "miniproroga" delle misure di blocco degli sfratti di quattro mesi.

---

<sup>426</sup> Si veda l'art. 4 del Decreto legge n. 86 del 2005, come convertito con Legge n. 148 del 2005 (comma 2, primo periodo).

<sup>427</sup> Si vedano l'art. 1, comma 2, secondo periodo della Legge n. 9 del 2007, e l'art. 1, comma 2, del Decreto legge 20 giugno 2002, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2002, n. 185. Un tale meccanismo, d'altra parte, è stato accusato di rendere più gravosa la tutela del proprietario-locatore, ponendolo in posizione ingiustificatamente peggiore rispetto al conduttore, sul piano processuale, in possibile violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost. In particolare, è stato osservato che ingiustificatamente al conduttore sia concesso di limitarsi ad autodichiarare la propria condizione, senza che lo stesso debba attivarsi con un ricorso per l'accertamento dei requisiti necessari alla sospensione del processo esecutivo. D'altro lato, è stato criticato il fatto che al proprietario non basti, per dar corso all'esecuzione dello sfratto, produrre autodichiarazione dell'insussistenza dei requisiti in capo al conduttore per la sospensione o del trovarsi lui stesso nelle dette condizioni, ma debba, invece, darsi carico di ricorso ai sensi del comma 2, secondo periodo dell'art. 1 della l. n. 9 del 2007. In tal senso, e per un approfondimento sul punto, si veda V. ANGIOLINI, *Blocco sfratti, questione di costituzionalità non manifestamente infondata*, su [www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it).

<sup>428</sup> Si tratta della legge di conversione, con modificazioni, del Decreto legge 31 dicembre 2014 n. 192, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, cosiddetto Decreto-legge "Milleproroghe". All'art. 8, comma 10 *bis*, si prevede che «nelle more dell'attuazione, per l'annualità 2015, del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 11, comma 5, della Legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, e dell'effettiva attribuzione delle risorse alle regioni, e comunque fino al centovesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentire il passaggio da casa a casa per i soggetti interessati dalle procedure esecutive di rilascio per finita locazione di cui all'articolo 4, comma 8, del Decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 febbraio 2014, n. 15, il competente giudice dell'esecuzione, su richiesta della parte interessata, può disporre la sospensione dell'esecuzione di dette procedure. Ai fini della determinazione della misura dell'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuto per l'anno 2016, non si tiene conto dei benefici fiscali derivanti dalla sospensione delle procedure di cui al primo periodo».



L'obiettivo di questa misura è quello di consentire al competente giudice dell'esecuzione di disporre la sospensione dell'esecuzione dello sfratto per finita locazione, su richiesta dell'interessato<sup>429</sup>, al fine di «consentirne il passaggio da casa a casa», in attesa della completa attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa varato con il Decreto legge n. 47 del 2014<sup>430</sup>.

Nel formulare il testo del Decreto legge, convertito nella Legge in esame, il Governo aveva operato una scelta diversa: aveva ritenuto infatti di non disporre una nuova sospensione dell'esecuzione degli sfratti ma di cercare invece, interrompendo la lunga serie dei provvedimenti di blocco degli sfratti che si erano succeduti negli anni, di dare soluzione al problema del disagio abitativo per gli inquilini in condizioni di difficoltà attraverso strumenti differenti. In particolare, si sarebbe voluto potenziare il fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della Legge n. 431 del 1998, nonché il fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli di cui all'art. 6, comma 5, del Decreto legge n. 102 del 2013. In sede di conversione del decreto, tale nuova impostazione viene tuttavia parzialmente abbandonata: viene infatti nuovamente adottata, in adesione alle richieste formulate da associazioni di inquilini e da amministratori comunali, una previsione di sospensione se pur limitata alla forma della “miniproroga”.

Oltre alla limitazione temporale di questo ultimo intervento (quattro mesi), rispetto alla sospensione di cui alla Legge n. 9 del 2007, in questo caso si prevedono modalità di richiesta della proroga maggiormente “gravose” per il conduttore: in base all'articolo 8, comma 10-*bis* della legge, la parte interessata deve presentare un'istanza al giudice che può disporre la sospensione fino al 28 giugno 2015, ossia fino al centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore del Decreto Milleproroghe. In altre parole, se ai sensi della Legge n. 9 del 2007,

---

<sup>429</sup> Trattasi, a mente dei diversi rinvii operati da questa norma, in definitiva, dei soggetti individuati dall'art. 1 della Legge 9 del 2007. Sotto il profilo soggettivo, pertanto, la norma di proroga non presenta particolari profili di novità ma opera semplici rinvii a norme già esistenti e i limiti e requisiti per ottenere la sospensione delle procedure di rilascio sono i medesimi di cui alla Legge n. 9 del 2007.

<sup>430</sup> Per un commento di approfondimento sui vari profili della norma in esame si veda P. SCALETTARIS, *La nuova proroga dell'esecuzione degli sfratti con il Decreto “Milleproroghe”*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», n. 3, 2015, pp. 83 ss.

le condizioni che davano diritto alla proroga (età, reddito, handicap, malattie terminali, composizione dello stato di famiglia) potevano essere semplicemente autocertificate con dichiarazione consegnata all'Ufficiale giudiziario, la nuova disposizione di proroga prevede la necessità di un vero e proprio ricorso al Tribunale. Sembra inoltre potersi ritenere applicabile il previgente strumento di tutela del proprietario, consistente nella possibilità di contestare la sussistenza dei requisiti in capo al conduttore, per beneficiare della sospensione nelle forme sopra ricordate<sup>431</sup>.

La volontà espressa dal Governo in occasione dell'approvazione della legge in esame, in generale, è stata quella di frenare il meccanismo della proroga, ormai in vigore da anni, e ritenuto non risolutivo del problema dell'effettiva attuazione del diritto all'abitazione per i nuclei familiari sottoposti a procedure di sfratto per finita locazione<sup>432</sup>, stanti anche gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'ambito del piano casa del 2014 sono predisposte misure che sono ritenute in grado, di per sé stesse, di arginare il problema delle abitazioni in Italia, mettendo a disposizione nuovi fabbricati e recuperando quelli già esistenti ma fatiscenti o inutilizzati<sup>433</sup>. Si tratta, oltre a tutte le norme contenute

---

<sup>431</sup> In tal senso P. SCALETTARIS, *op. cit.*, pp. 83 ss.

<sup>432</sup> È necessario tenere sempre a mente che il meccanismo della proroga sfruttato, e spesso abusato dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni, non riguarda gli sfratti per morosità, ma solo quelli per finita locazione e nei soli casi previsti all'art. 1, comma 1, della Legge n. 9 del 2007, e quindi soggetti particolarmente deboli, quali handicappati gravi e anziani ad esempio, e solo in riferimento ad alcuni contesti urbani a particolare tensione abitativa. Non si tratta pertanto, o comunque non solo, di soggetti che non pagano regolarmente il canone di locazione: infatti è previsto che per tutto il periodo di sospensione dell'esecuzione il conduttore debba corrispondere al locatore la maggiorazione prevista dall'art. 6, comma 6, della Legge n. 431 del 1998 e che il conduttore decada dal beneficio nel caso in cui non provveda al relativo pagamento. L'eventuale inadempimento del conduttore rispetto a tale obbligo potrà essere dedotto dal locatore con ricorso al giudice dell'esecuzione. In tal senso P. SCALETTARIS, *op. cit.*

<sup>433</sup> In una nota del 14 gennaio 2015 il Ministro delle Infrastrutture Maurizio Lupi motivava la scelta del Governo di non dar seguito al regime di proroga degli sfratti sostenendo che la stessa «in questo momento avrebbe un effetto devastante contro le politiche innovative e finalmente concrete su questo tema che questo governo ha fatto [...]». Per quelle 2.000 famiglie siamo disponibili a entrare nel merito non attraverso uno strumento che non risolve il problema, ma con strumenti amministrativi e se servono risorse specifiche, evitiamo provvedimenti incostituzionali [...]. Il Governo nello scorso anno aveva dato la proroga per questi 2.000 casi specifici perché nel frattempo stavano

nel piano volte a incrementare il patrimonio di edilizia sociale, dell'art. 2 comma 1, che si propone di potenziare il meccanismo di cui all'art. 11 della Legge n. 431 del 1998, consistente nel Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. Le risorse in tal modo stanziare sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi ivi individuati, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, nonché per sostenere le iniziative intraprese dai comuni e dalle regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati.

Allo stato attuale anche la "miniproroga" risulta scaduta, non essendo stata rinnovata ulteriormente, onde consentire l'attuazione delle misure alternative previste dal piano nazionale.

Ci si può interrogare, pertanto, sull'effettivo esito positivo di questo programma, e sulla concreta realizzazione degli intenti governativi per risolvere il problema degli sfratti per finita locazione.

Per un vero e proprio bilancio, che pesi i costi e i benefici dei provvedimenti da ultimo messi in campo, sarà necessario esaminare le statistiche ufficiali aggiornate a tal punto da tenere conto degli sviluppi negli ultimi mesi. Le procedure di convalida di sfratto, anche in fase esecutiva, possono in effetti protrarsi per lungo tempo, e il sistema, allo stato attuale, non ha certo assorbito la totalità delle vertenze giudiziali in corso e precedentemente sospese, che da questo momento in avanti potrebbero invece trovare un nuovo avvio stante il venir meno delle sospensioni.

---

entrando in vigore prima il Decreto casa e poi il Piano casa per permettere finalmente non di avere un alibi ma di affrontare in maniera chiara e precisa il disagio abitativo: non attraverso la proroga degli sfratti perché non è quello lo strumento per affrontarlo». La nota è consultabile su [www.mauriziolupi.it](http://www.mauriziolupi.it).

Tangibili e incessanti risultano però, già allo stato attuale, le doglianze costantemente portate dalle associazioni di difesa dei diritti degli inquilini impegnate nel settore, le quali denunciano con forza l'insufficienza dei fondi stanziati, nonché il ritardo nella loro liquidazione. Cause, queste, che vengono additate come impeditive all'effettiva attuazione del piano casa. Ne deriverebbe, pertanto, una gravissima situazione per le famiglie e i soggetti che, a breve, si ritroverebbero senza abitazione per aver dovuto coattivamente lasciare l'immobile condotto in locazione, con contratto scaduto, in virtù della ripresa procedura esecutiva di rilascio, senza la possibilità di reperirne una alternativa, per motivi essenzialmente economico-reddituali non compensati dalla effettiva attivazione delle misure statali di sostegno alla locazione.

## **6. La protezione dell'abitazione in proprietà**

Il fatto che tra l'interesse alla proprietà privata e il diritto all'abitazione debba prevalere il secondo ogni volta che non sia possibile l'equa soddisfazione di entrambi, non significa che non vi siano anche tutele apprestate dall'ordinamento a favore dei proprietari di immobili a uso abitativo.

Da un lato, queste sono previste nell'ottica del bilanciamento con i prevalenti, se contrastanti, diritti del conduttore<sup>434</sup>.

Dall'altro lato emergono, ancora più evidentemente, le garanzie a favore del proprietario dell'alloggio non locato a terzi ma destinato a "prima casa" di abitazione. In questo caso, l'immobile non viene destinato attraverso la locazione a uno scopo "remunerativo" di un capitale investito; la casa in proprietà, piuttosto, è chiamata a soddisfare il bisogno di un'abitazione per l'individuo e per la propria famiglia. Un'esigenza, questa, considerata di tipo

---

<sup>434</sup> Sotto questo profilo possono essere apprezzate, ad esempio, le varie politiche adottate nel corso degli anni che prevedono l'istituzione di fondi di garanzia per i proprietari di immobili locati a inquilini in situazioni di morosità incolpevole. Si veda ad esempio l'art. 6, comma 5, del Decreto legge n. 102 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 124 del 2013 che per fronteggiare l'allarmante situazione degli sfratti per morosità istituisce un fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli con una dotazione di 40 milioni complessivi per il biennio 2014-2015, riconfermato dal piano casa 2014 con una nuova dotazione.

primario e fondamentale e, per questo motivo, degna di particolare protezione da parte dell'ordinamento.

Anche a capo del proprietario di un immobile è possibile pertanto individuare un diritto all'abitazione meritevole di tutela che tenda alla conservazione della stessa. L'alloggio acquistato con il risparmio, frutto del lavoro della famiglia, e adibito a prima casa, merita, in base all'orientamento costituente, l'immunità dal rischio di essere perduto a causa di contingenti impossibilità di far fronte a un debito o all'espletamento dei doveri contributivi. Si rammenti che l'art. 47, comma 2, Cost dispiega una particolare tutela del risparmio popolare esprimendo un *favor* nei confronti della sua utilizzazione al fine dell'acquisto della proprietà dell'abitazione. Questo in quanto il risparmio non costituisce un *surplus* monetario, ma provenendo dalla classe popolare, è rivolto all'acquisto di beni personali e strumentali alla vita<sup>435</sup>.

Sotto questo profilo, assumono rilevanza le politiche volte a proteggere la prima casa di abitazione attraverso misure che ne comportano l'“inviolabilità” in casi particolari.

In materia fallimentare, ad esempio, la casa acquistata a scopi abitativi per sé o per i propri familiari è sottratta alla c.d. azione revocatoria fallimentare<sup>436</sup>.

---

<sup>435</sup> In tal senso G. ARIOLLI, *op. cit.* Si pensi anche, a tal proposito, alle già menzionate politiche fiscali che si sono succedute in Italia a partire dal 1982 volte a incoraggiare l'acquisto della proprietà della prima casa di abitazione sotto il profilo di una minor percussione tributaria rispetto al trattamento che ordinariamente si dovrebbe applicare. In merito alle c.d. “agevolazioni prima casa” si rinvia al Capitolo II, Paragrafo 4.4.

<sup>436</sup> Si veda in tal senso l'art. 67 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 e successive modificazioni, da ultimo con D.lgs 16 novembre 2015, n. 180, c.d. *Legge fallimentare*. Questa norma prevede, al primo comma, che «sono revocati, salvo che l'altra parte provi che non conosceva lo stato d'insolvenza del debitore: 1) gli atti a titolo oneroso compiuti nell'anno anteriore alla dichiarazione di fallimento, in cui le prestazioni eseguite o le obbligazioni assunte dal fallito sorpassano di oltre un quarto ciò che a lui è stato dato o promesso». Tuttavia, ai sensi del comma terzo, lettera c) non sono soggetti all'azione revocatoria «le vendite e i preliminari di vendita trascritti ai sensi dell'articolo 2645-bis del codice civile, i cui effetti non siano cessati ai sensi del comma terzo della suddetta disposizione, conclusi a giusto prezzo ed *aventi a oggetto immobili ad uso abitativo, destinati a costituire l'abitazione principale dell'acquirente o di suoi parenti e affini entro il terzo grado*». La lettera è stata così sostituita dall'art. 4 del D.Lgs. 12 settembre 2007 n. 169.

Fuori dall'ambito delle procedure concorsuali, invece, il regime di "pignorabilità" della "prima casa" di abitazione del debitore sottoposto a esecuzione forzata non risulta particolarmente garantista. L'art. 2910, primo comma, del Codice civile rinvia al Codice di procedura civile quanto alla delimitazione dei beni espropriabili. All'elencazione provvede l'art. 514 c.p.c.<sup>437</sup> rubricato "*Cose mobili assolutamente impignorabili*" che contiene una lista assai ridotta che non include la prima casa del debitore. Eppure, tra le più gravi emergenze attuali viene spesso annoverata la situazione dei proprietari esposti al rischio di perdere la casa di abitazione, a causa dell'aggravarsi della crisi economica e della conseguente insolvibilità dei debiti contratti.

Nella recente legislazione in materia di espropriazione forzata, per la prima volta, è stato dato rilievo alla distinzione tra il caso in cui il creditore procedente sia l'agente della riscossione Equitalia, nell'ambito della riscossione di imposte, tasse e contributi non versati, e quello in cui a intraprendere la procedura espropriativa sia un privato, generalmente una banca.

Con il Decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, c.d. "Decreto del Fare", il legislatore modifica il Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, stabilendo che l'agente della riscossione «non dà corso all'espropriazione se l'unico immobile di proprietà del debitore [...] è adibito a uso abitativo e lo stesso vi risiede anagraficamente»<sup>438</sup>. Con questo

---

<sup>437</sup> Ai sensi dell'art. 514 c.p.c. «non si possono pignorare: 1) le cose sacre e quelle che servono all'esercizio del culto; 2) l'anello nuziale, i vestiti, la biancheria, i letti, i tavoli per la consumazione dei pasti con le relative sedie, gli armadi guardaroba, i cassettoni, il frigorifero, le stufe e i fornelli di cucina anche se a gas o elettrici, la lavatrice, gli utensili di casa e di cucina unitamente a un mobile idoneo a contenerli, in quanto indispensabili al debitore ed alle persone della sua famiglia con lui conviventi; sono tuttavia esclusi i mobili, meno i letti, di rilevante valore economico, anche per accertato pregio artistico o di antiquariato; 3) i commestibili e i combustibili necessari per un mese al mantenimento del debitore e delle altre persone indicate nel numero precedente; 4) abrogato; 5) le armi e gli oggetti che il debitore ha l'obbligo di conservare per l'adempimento di un pubblico servizio; 6) le decorazioni al valore, le lettere, i registri e in generale gli scritti di famiglia, nonché i manoscritti, salvo che formino parte di una collezione; 6-*bis*) gli animali di affezione o da compagnia tenuti presso la casa del debitore o negli altri luoghi a lui appartenenti, senza fini produttivi, alimentari o commerciali; 6-*ter*) gli animali impiegati ai fini terapeutici o di assistenza del debitore, del coniuge, del convivente o dei figli».

<sup>438</sup> Sono escluse le «abitazioni di lusso aventi le caratteristiche individuate dal Decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 agosto 1969, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 27 agosto 1969», e comunque i «fabbricati classificati nelle categorie

provvedimento sembra che il legislatore abbia preso atto dell'improcrastinabilità di un intervento volto a limitare le espropriazioni immobiliari promosse da Equitalia<sup>439</sup>, nei confronti di soggetti che, per cause contingenti, rischiano di perdere l'unico immobile idoneo a scopi abitativi a loro disposizione. Il rischio evidente che si vuole evitare, per questi soggetti, è quello di non possedere un "tetto" ove risiedere con la propria famiglia nel tempo necessario alla ricomposizione della crisi e all'adempimento delle proprie obbligazioni.

Al momento, invece, restano prive di riscontro da parte del legislatore le istanze formulate per l'adozione di analoghe limitazioni alla pignorabilità della prima casa da parte dei creditori privati<sup>440</sup>.

Desti invece talune perplessità l'attuazione della Direttiva U.E. 2014/17 del 4 febbraio 2014, che contiene alcune misure poste, almeno a livello teorico, e soprattutto in termini di trasparenza delle operazioni e di protezione del contraente debole<sup>441</sup>, a tutela dei consumatori stipulanti contratti di mutuo per

---

catastali A/8 e A/9». Inoltre, Equitalia «può procedere all'espropriazione immobiliare se l'importo complessivo del credito per cui procede supera centoventimila euro». Si veda l'art. 52 del Decreto legge n. 69 del 2013, convertito dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>439</sup> In tal senso A. FUSARO, *Homestead exemption*, in «Contratto e Impresa/Europa», 1, 2014, pp. 1-13, a cui si rinvia per un approfondimento sul punto. L'Autore, a conforto della praticabilità di simili interventi legislativi esamina l'esempio straniero, in particolare il modello della c.d. *Homestead exemption* americana che impedisce ad alcuni creditori di pignorare l'abitazione del debitore, con lo scopo originario di tenere moglie e figli del debitore al riparo dalla negligenza e del padre e marito.

<sup>440</sup> Si segnala in tal senso la Proposta di legge di iniziativa del Deputato On. Scilipoti presentata nella XVI Legislatura da titolo: "*Impignorabilità della prima ed unica casa. Modifica al Codice civile artt. 2910-2911, al codice di procedura civile art. 514 e alla Legge 248/2005*". Questa prevede, tra l'altro, l'inserimento al termine dell'art. 2910 c.c. di un terzo e un quarto comma che così dispongono: «in nessun caso può essere espropriato, pignorato, esecutato o comunque sottratto al godimento del legittimo proprietario, l'immobile di prima e unica abitazione e le relative accessioni e pertinenze. Non è ammessa forma alcuna di restrizione salvo espropriazione per motivi di interessi generale e salvo indennizzo».

<sup>441</sup> Nel comunicato stampa n. 113 del 20 aprile 2016 del Consiglio dei Ministri si legge infatti che «la finalità della direttiva è quella di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori che sottoscrivono contratti di credito relativi a beni immobili (mutui immobiliari garantiti da ipoteche o finalizzati all'acquisto del diritto di proprietà su un immobile). La direttiva impone, tra l'altro, che siano fornite al consumatore informazioni precontrattuali dettagliate su un Prospetto Informativo Europeo Standardizzato (PIES), spiegazioni adeguate prima della conclusione del contratto di credito e chiarimenti in ordine al calcolo del tasso annuo effettivo globale (TAEG)».

l'acquisto di una casa. La Direttiva prevede, in particolare, che «gli Stati membri non impediscono alle parti di un contratto di credito di convenire espressamente che la restituzione o il trasferimento della garanzia reale o dei proventi della vendita della garanzia reale è sufficiente a rimborsare il credito». In sostanza, essa richiede che gli Stati membri lascino alla libertà delle parti l'adozione di forme di negoziazione che consentano, in caso di inadempimento del mutuatario, di evitare la procedura esecutiva di espropriazione immobiliare e di liberare il debitore con la cessione dell'immobile.

Il Decreto legislativo attuativo della Direttiva è stato recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri. Questo apporta significative modifiche al Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (*Testo unico bancario*), a cui viene aggiunto l'art. 120-*quinquiesdecies*, comma 3, il quale prevede che le parti del contratto di credito possano convenire espressamente, al momento della conclusione del contratto di credito o successivamente, che in caso di inadempimento del consumatore, la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporti l'estinzione del debito, fermo restando il diritto del consumatore all'eccedenza<sup>442</sup>.

Si tratta, in sostanza, di un nuovo meccanismo di adempimento della controprestazione in caso di una somma data a mutuo per l'acquisto di un immobile: banca e consumatore possono concordare espressamente nella stipula del contratto che, in caso di inadempimento superiore a diciotto rate di mutuo, la prima possa procedere direttamente alla vendita del bene, soddisfacendo il proprio credito sul ricavato, senza che sia necessaria

---

<sup>442</sup> Le parti possono «convenire, attraverso clausola espressa, che in caso di inadempimento del consumatore la restituzione o il trasferimento del bene dato a garanzia, o dei proventi della vendita del bene stesso, comportino l'estinzione dell'intero debito anche se il valore del bene immobile restituito (o i proventi) sia inferiore al debito residuo. Qualora il valore dell'immobile o i proventi dalla vendita siano invece superiori al debito residuo, il consumatore ha diritto all'eccedenza». Così si legge nel Comunicato stampa n. 113 del 20 aprile 2016 del Consiglio dei Ministri, ove si aggiunge che «la possibilità di acconsentire, da parte del consumatore, al trasferimento della proprietà dell'immobile in caso di inadempimento prevede l'applicabilità solo per i futuri contratti». Inoltre, a fronte delle iniziali 7 rate di mutuo inadempite, previste per dar corso alla procedura espropriativa, «è stata estesa a 18 mesi di rate mensili non pagate la soglia oltre la quale si ha "inadempimento" da parte del consumatore».



l'instaurazione una procedura di esecuzione immobiliare ai sensi degli artt. 555 e seguenti c.p.c.

Il provvedimento costituisce una rilevante novità nell'ordinamento civilistico e processual-civilistico, in quanto costituisce una deroga al c.d. *divieto di patto commissorio*. Ai sensi dell'art. 2744 c.c., infatti, «è nullo il patto col quale si conviene che, in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore».

La stipula nel contratto di mutuo di questa clausola, da un lato, si pone come un evidente “snellimento” della procedura espropriativa, con enormi vantaggi dal punto di vista del carico giudiziale pendente dinanzi ai tribunali; essa è peraltro attivabile solo a seguito di una pattuizione espressa e garantita da una serie di obblighi informativi nei confronti del mutuatario<sup>443</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, la nuova disciplina rischia inevitabilmente di creare un vuoto di tutela per il soggetto debole del rapporto di mutuo: le garanzie giurisdizionali che tradizionalmente assistono la procedura di espropriazione immobiliare, ai sensi degli artt. 555 e ss. c.p.c., vengono meno, e il diritto all'abitazione del mutuatario viene lasciato alla libera disponibilità delle parti, nell'esaltazione di una forse sopravvalutata autonomia contrattuale.

---

<sup>443</sup> Ad esempio, nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri viene annunciato che, nel testo del Decreto legislativo, «è stata altresì prevista l'assistenza obbligatoria di un consulente per il consumatore che intenda sottoscrivere questa clausola».



**PARTE III**  
**SULL'EFFETTIVITÀ DELLA GARANZIA DEL DIRITTO**  
**ALL'ABITAZIONE**

## CAPITOLO VI

### CASI DI DISAGIO ABITATIVO: L'ABUSIVISMO "PER NECESSITÀ"

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La giurisprudenza di legittimità dinanzi al fenomeno dell'abusivismo abitativo "per necessità" – 3. La legislazione ordinaria nel dubbio bilanciamento tra principio di legalità e diritto all'abitazione nella lotta contro le occupazioni abusive - 3.1. Le singole misure di contrasto al fenomeno: l'impossibilità di richiedere la residenza - 3.2. Il divieto di allacciamento ai pubblici servizi - 3.3. L'esclusione quinquennale dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - 3.4. L'ambito di applicazione del provvedimento - 3.5. Considerazioni finali: il perseguimento della legalità nell'attuazione del diritto all'abitazione pone in pericolo la democraticità dell'ordinamento?

#### 1. Premessa

Un'ulteriore riflessione, stimolata dalle precedenti conclusioni parziali, porta a interrogarsi su come si atteggiino i pubblici poteri dinanzi a taluni casi di disagio abitativo particolarmente intensi e degradanti nei confronti della persona umana. In altre parole, come l'Autorità adempie, in concreto, le proprie obbligazioni rispetto al dovere di garantire a tutti il diritto all'abitazione? E, ancora, come reagisce la giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, innanzi alle richieste di tutela immediata del diritto all'abitazione da parte di famiglie e individui che ne sono privi?

Si sceglie di condurre il suddetto ragionamento attraverso l'esame solo di alcuni casi, che si ergono ad esempio di come legge e giurisprudenza affrontano, e cercano di risolvere, situazioni tipiche di disagio abitativo, che sembrano rivelare come, nei fatti, la piena attuazione del diritto all'abitazione sia in verità poco più di un miraggio.

## 2. La giurisprudenza di legittimità dinanzi al fenomeno dell'abusivismo abitativo "per necessità"

L'emergenza abitativa, soprattutto negli ultimi anni, conduce sempre più nuclei familiari a ricorrere allo strumento estremo dell'occupazione illegittima di immobili per procurarsi un'abitazione. A questo fenomeno è conseguita l'instaurazione di una grande quantità di processi, specie in sede penale, a causa dell'integrazione del reato di cui all'art. 633 c.p., rubricato "*Invasione di terreni o edifici*". Questa norma, contenuta nel Libro II, Titolo XIII, del Codice penale vigente rientra tra i "*Delitti contro il patrimonio*", e sanziona chiunque invada arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne profitto.

Si è prodotta, negli anni, una consistente mole di argomentazioni nella giurisprudenza di legittimità circa la possibilità di applicare alla fattispecie in esame la causa di giustificazione dello "*stato di necessità*". In base al primo comma dell'articolo 54 c.p., infatti, «non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo».

In base a un orientamento più risalente, l'espressione "*danno grave alla persona*" di cui all'art. 54 c.p. dovrebbe essere interpretata in senso restrittivo, intendendosi con essa la mera lesione dei beni della vita e dell'integrità fisica<sup>444</sup>. Pertanto, la Cassazione categoricamente sosteneva come la necessità di ottenere un alloggio non potesse rientrare nella causa di giustificazione prevista dall'art. 54 c.p., il cui presupposto è la concreta imminenza di un grave pericolo alla "persona", non altrimenti evitabile.

---

<sup>444</sup> In tal senso Cass. Pen. n. 123367 del 1972. La Cassazione in questa Sentenza include nel concetto di "danno grave alla persona" il diritto alla salute. Dunque, la Cassazione applica l'esimente di cui all'art. 54 c.p. al reato di invasione di terreni o edifici tutte le volte in cui alle condizioni di indigenza economica dell'imputato, di per sé inidonee a giustificare la violazione della legge penale, si affianchi la necessità di procurare un alloggio per tutelare la salute propria e quella dei familiari. Sul punto, in dottrina, si veda T. PADOVANI, *op. cit.*, pp. 3-15.

L'orientamento ormai maggioritario in dottrina e giurisprudenza opera invece una lettura costituzionalmente orientata, ritenendo che con l'espressione "danno grave alla persona" debba intendersi quello che investe ogni situazione che attenti, anche solo indirettamente, all'integrità fisica, perché suscettibile di minacciare ogni bene attinente alla personalità del soggetto; tra questi è compreso il diritto all'abitazione, sulla scorta del suo graduale riconoscimento come fondamentale diritto sociale<sup>445</sup>. Quanto detto vale a condizione che ricorrano per tutto il tempo dell'occupazione illecita gli altri elementi costitutivi della scriminante. Occorre, infatti, che il pericolo sia "attuale". Tale ultimo requisito presuppone che, nel momento in cui l'agente agisce *contra ius* al fine di evitare "un danno grave alla persona" il pericolo sia imminente e, quindi, individuato e circoscritto nel tempo e nello spazio.

Pertanto lo stato di necessità, nella specifica ipotesi dell'occupazione di beni altrui, «può essere invocato solo per un pericolo attuale e transitorio, non certo per sopperire alla necessità di trovare un alloggio al fine di risolvere, in via definitiva, la propria, esigenza abitativa»; tanto più che gli alloggi di edilizia residenziale pubblica «sono proprio destinati a risolvere esigenze abitative di non abbienti, attraverso procedure pubbliche e regolamentate». La Corte ha quindi chiarito che «non basta un mero stato di disagio abitativo ai fini della ricorrenza della scriminante, potendo essere questo ovviato mediante la richiesta di ausilio ai servizi sociali»<sup>446</sup>.

---

<sup>445</sup> Tra le più recenti si vedano Cass. pen. n. 22432 del 2013; Cass. pen. n. 19147 del 2013; Cass. pen. n. 28115 del 2012, Cass. pen. n. 35580 del 2007.

<sup>446</sup> Si veda in tal senso Cass. pen. 9 marzo 2012, n. 9265. Il fatto, in questa sentenza, riguarda l'occupazione stabile, da parte di una neomamma, di un immobile di proprietà pubblica. Dopo la condanna in primo grado e in appello, anche la Cassazione si esprime rigettando l'impugnazione proposta dalla donna invocante lo stato di necessità (avendo un figlio a carico ed essendo sprovvista di reddito) ex art. 54 c.p. La Cassazione specifica come «la doglianza della donna sia infondata in quanto una precaria e ipotetica condizione di salute non può legittimare ai sensi dell'art. 54 c.p. un'occupazione "permanente" di un immobile per risolvere, in realtà, in modo surrettizio, un'esigenza abitativa». Anche in una recente Sentenza la Corte di Cassazione esclude la presenza dello stato di necessità in caso di occupazione di un alloggio popolare da parte di una madre di quattro figli con situazione lavorativa precaria, incapace di continuare a pagare i canoni di locazione del precedente appartamento. In questo caso la scriminante viene esclusa in quanto «non può parlarsi di attualità del pericolo in tutte quelle situazioni non contingenti, caratterizzate da una sorta di cronicità essendo destinate a protrarsi nel tempo, quale appunto l'esigenza di

All'allargamento in senso costituzionalmente orientato dell'area degli interessi rientranti nella nozione di "danno grave alla persona" corrisponde, riassuntivamente, la richiesta di un'indagine particolarmente penetrante e rigorosa nell'accertamento degli ulteriori requisiti dell'attualità del pericolo e dell'impossibilità di evitare lo stesso attraverso altre soluzioni considerate lecite dall'ordinamento<sup>447</sup>.

Attualmente molte persone e nuclei familiari vivono stabilmente in alloggi di edilizia residenziale pubblica oppure di proprietà provata altrui, senza averne titolo. La situazione di fatto che si viene in questi casi a creare risulta senza dubbio lesiva di diritti di proprietà, ma anche del principio di legalità<sup>448</sup>.

Eppure, agli occhi di coloro che vivono quotidianamente in queste condizioni, l'occupazione è parsa l'unica opzione disponibile per procurare a sé e alla propria famiglia un'abitazione, per cause direttamente o indirettamente riconducibili a un inadempimento dello Stato del proprio dovere di garantire a tutti il diritto all'abitazione.

La giurisprudenza penale mostra quindi di reagire, dinanzi a questi casi, in modo garantista verso il *reo* per quanto riguarda l'interpretazione del concetto di "danno grave alla persona", nel quale si fa rientrare il pericolo di lesione del diritto all'abitazione.

Tuttavia, i Giudici si atteggiavano in modo molto più restrittivo quanto ai requisiti di attualità e inevitabilità del pericolo, in forza del vincolo al dato normativo e del bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti.

---

una soluzione abitativa». Il pericolo, in altre parole, «deve essere imminente, cioè circoscritto nel tempo e nello spazio»; tali non sono, secondo la Cassazione, tutte «le situazioni caratterizzate da una sorta di cronicità essendo destinate a protrarsi nel tempo, quale appunto l'esigenza di una soluzione abitativa». In tal senso Cass. pen., Sez. II, 6 febbraio 2015, n. 8603. Per un approfondimento sul punto, in dottrina, si vedano F. BURASCHI, *op. cit.*, p. 874 e A. GENTILE, *op. cit.*, pp. 776-778.

<sup>447</sup> In tal senso Cass. Pen. Sez. II, 27 giugno 2007, n.35580. Per un approfondimento sul punto si rinvia a A. MEREU, *La configurabilità dello stato di necessità nelle ipotesi problematiche di necessità economica e abitativa*, in «Cassazione Penale», n. 3, 2008, pp. 1024 ss.

<sup>448</sup> Sempre nella Sentenza n. 8603 del 2015 la Corte, con riferimento ai casi di occupazione abusiva protratta nel tempo, aggiunge che, oltre al diritto all'abitazione, è necessario tutelare il diritto alla proprietà che «non può essere compresso in permanenza perché, in caso contrario, si verificherebbe, di fatto, un'alterazione della destinazione della proprietà al di fuori di ogni procedura legale o convenzionale».

Sotto questo profilo risulta differente il bilanciamento che talvolta è stato operato in Francia, dove la giurisprudenza ha fatto ampio uso dell'esimente dello stato di necessità quale causa di giustificazione delle occupazioni abusive di immobili liberi. Rispetto al tema dell'impunità degli *squatters*, ossia gli occupanti abusivi, ad esempio, una sentenza della Corte d'Appello di Angers del 16 aprile 1958, riconoscendo il diritto all'esistenza come superiore a qualsiasi altra istanza, compreso il diritto di proprietà, ha affermato che «il fatto, commesso dal proprietario, di lasciare un immobile disabitato nel corso di molti anni, in una città dove migliaia di abitanti sono ridotti a occupare delle abitazioni insalubri, costituisce una provocazione che assolve, in larga parte, gli atti di occupazione illecita di cui si chiede la riparazione»<sup>449</sup>.

### **3. La legislazione ordinaria nel dubbio bilanciamento tra principio di legalità e diritto all'abitazione nella lotta contro le occupazioni abusive**

Alla drammaticità della situazione descritta si aggiunge peraltro il dato per cui negli ultimi anni anche la legislazione tende a inasprire la lotta contro le occupazioni abusive.

---

<sup>449</sup> Le condizioni che rendono legittima l'occupazione sono le seguenti secondo la Corte: «a) l'occupazione deve avvenire in virtù di una necessità reale e non per una comodità, residuando le uniche ipotesi dell'occupazione o dell'avveramento del pericolo; b) lo stato di necessità non deve essere imputabile alla colpa dell'occupante; c) il bene sacrificato deve essere di valore inferiore a quello del bene o dell'interesse protetto, come nel caso del confronto tra il diritto alla vita, o alla salute, dell'occupante e l'interesse del proprietario sull'immobile occupato». L'interesse degli occupanti prevale, quindi *nel caso di crisi acuta delle abitazioni, se concorrono le seguenti condizioni: «1. la famiglia occupante deve versare in una situazione drammatica; 2. si è in presenza di una vacanza prolungata ed ingiustificata di un'abitazione; 3. vi è una perdurante inerzia dei poteri pubblici.»*, e di conseguenza l'unica soluzione giuridica plausibile sarebbe l'assoluzione degli *squatters*». In tal senso P. J. HESSE, *Un droit fondamental vieux de 3000 ans: l'état de nécessité*, in «*Droits fondamentaux*», n. 2, gennaio-dicembre, 2002, cui si rinvia per un approfondimento della questione. Inoltre, in Francia, a metà degli anni Cinquanta si è addirittura proposto di requisire gli alloggi disabitati per fronteggiare periodi di crisi, giungendo sino a proporre la creazione di una fattispecie penale di “vacanza abusiva di immobile con destinazione abitativa” che prevedeva una pena da tre mesi a cinque anni di reclusione nel caso in cui un proprietario avesse lasciato sfitto il proprio immobile, situato in uno dei comuni dove era applicabile la tassa di compensazione sui locali insufficientemente occupati, per un periodo superiore a sei mesi e senza un giustificato motivo. In tal senso G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, 18 settembre 2015, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).



Il recente “Piano casa” approvato con il Decreto legge n. 47 del 2014, convertito con Legge n. 80 del 2014, si pone nella prospettiva bi-funzionale tipica delle politiche abitative degli ultimi anni, sintetizzabile nella complessiva liberalizzazione degli interventi per il recupero di alloggi, anche ai fini dell’adeguamento energetico e della ristrutturazione delle abitazioni fatiscenti e inutilizzabili, con lo scopo di favorire la ripresa economica attraverso l’attività edilizia e, al contempo, dare una casa a tutti.

Nell’ambito di questo progetto legislativo il discusso articolo 5 costituisce una forte presa di posizione dell’ordinamento nei confronti delle situazioni di illegale occupazione abusiva di immobili. Esso si pone come una novità rispetto alle precedenti politiche abitative, pur se orientato, in continuità con esse, al recupero di alloggi da destinare all’edilizia sociale.

Sull’articolo 5 si innestano interrogativi circa la sua legittimità costituzionale: la norma pone infatti, gravi conseguenze a carico di chi occupa abusivamente un immobile a uso abitativo, e le sue ricadute sono destinate a inasprire sulle situazioni di disagio abitativo più estremo della popolazione, in nome del ripristino della legalità<sup>450</sup>.

### ***3.1. Le singole misure di contrasto al fenomeno: l'impossibilità di richiedere la residenza***

Il primo comma dell’articolo 5 del Piano casa prevede, anzitutto, che chi occupa abusivamente un immobile senza titolo non può richiederne la residenza, stabilendo al contempo la nullità degli atti già emessi in violazione del divieto.

Per circoscrivere la portata di una simile disposizione è necessario indagare preliminarmente su presupposti, *ratio* e rilevanza giuridica delle “sedi della persona”, e in particolare della residenza, almeno sotto i profili che qui interessano, ossia quelli che ne possono giustificare la qualificazione come un diritto idoneo a essere limitato.

---

<sup>450</sup> Le considerazioni che seguono riprendono uno studio svolto in E. PONZO, *L’articolo 5 del “Piano Casa” del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, già pubblicato in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2014.

In base all'art. 43 c.c. «il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale».

La residenza, a differenza del domicilio, non ha natura elettiva e corrisponde a una mera situazione fattuale, i cui presupposti sono un elemento oggettivo, consistente nella stabile permanenza del soggetto in un determinato luogo, e uno soggettivo, costituito dalla volontà di rimanervi in modo duraturo. Ai fini della acquisizione della residenza, pertanto, è sufficiente che l'ufficiale preposto ai servizi anagrafici accerti che il richiedente abbia fissato in un dato posto la sua dimora con l'intenzione di rimanervi in modo stabile e non temporaneo, a nulla rilevando che la presenza in tale luogo si sia già protratta per un periodo di tempo minimo<sup>451</sup>. L'Amministrazione comunale non ha pertanto discrezionalità nel rilascio della residenza, ma il solo dovere di accertarne in modo oggettivo i presupposti, assicurandosi che vi sia corrispondenza tra quanto dichiarato dal richiedente e la sua effettiva e non temporanea presenza nel luogo in cui egli intende stabilirsi<sup>452</sup>.

Da ciò si evince quella che è la *ratio* della residenza: la necessità in capo allo Stato di conoscere il luogo in cui ogni soggetto risiede; si tratta dunque di un motivo di ordine pubblico. Una corretta tenuta delle registrazioni anagrafiche persegue inoltre il fine della garanzia dei diritti individuali, in

---

<sup>451</sup> In tal senso Cass. 6 luglio 1983, n. 4525. Il collegamento dell'istituto della residenza con un mero criterio fattuale è peraltro confermato anche dal suo riconoscimento nei confronti dello straniero che in Italia ha la sua dimora attuale, rilevata in base alle sue consuetudini di vita e dallo svolgimento delle sue relazioni. Cass. Sez. Un., 9 luglio 1974 n. 2004. L'art. 13 del Regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223 del 1989) prevede che le dichiarazioni anagrafiche di trasferimento da altro comune o dall'estero siano rese entro venti giorni dal fatto del cambio di abitazione; per i cittadini stranieri oltre al requisito della dimora abituale nel territorio comunale, è prevista la verifica dei requisiti per il soggiorno sul territorio italiano (ai sensi del D. Lgs n. 30 del 2007 per i cittadini comunitari, e del D.Lgs n. 286 del 1998 per quelli extracomunitari); le variazioni anagrafiche dei cittadini stranieri, se regolarmente soggiornanti, devono avvenire alle medesime condizioni dei cittadini italiani.

<sup>452</sup> Si veda la Circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n. 8, recante *Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani*, in cui vengono banditi tutti quei comportamenti adottati eventualmente dalle amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, richiedano ulteriori requisiti come, per esempio, lo svolgimento di attività lavorative sul territorio, oppure la natura dell'alloggio e la sua conformità alle prescrizioni urbanistiche.

quanto attraverso l'anagrafe si tutelano l'esistenza e la posizione del singolo, oltre che dei nuclei familiari<sup>453</sup>, tanto che per i soggetti aventi dimora abituale nel comune si configura un vero e proprio *obbligo* di richiedere la residenza<sup>454</sup>.

Se ne può concludere che la richiesta di iscrizione anagrafica, costituente oggetto di un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione; diversamente si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale<sup>455</sup>.

Nell'ambito del quadro normativo esposto, recentemente si è in effetti riconosciuta, in via di prassi amministrativa<sup>456</sup>, la possibilità di riconoscere la residenza anche a coloro che abitano in situazioni precarie e di fortuna, come campi nomadi, camper e, sino all'approvazione della legge in esame, immobili senza titolo legittimante<sup>457</sup>.

L'articolo 5 del nuovo Piano casa, in senso opposto, mirando al ripristino delle situazioni di legalità, intende impedire che chi occupa un immobile abusivamente possa, in relazione a tale immobile, ottenerne la residenza.

Viene sostanzialmente operata una modifica nei parametri per valutare la richiesta di iscrizione anagrafica: la legittimità della richiesta non verrà più misurata sulla base dell'abitudine della dimora nell'abitazione, ma della

---

<sup>453</sup> In tal senso S. MERZ, *op. cit.*, p. 227.

<sup>454</sup> In tal senso Cass. civ., sez. I, 1 dicembre 2011, n. 25726.

<sup>455</sup> Anche queste ultime considerazioni conclusive sono portate nel testo della Circolare n. 8 del 1995 del Ministero dell'Interno.

<sup>456</sup> Paradigmatico in tal senso risulta il caso della città di Torino, dove il Consiglio comunale, dopo anni di richieste, petizioni, proteste e mobilitazione da parte dei rifugiati che vivono sul territorio, ma anche di coordinamenti e associazioni cittadine, ha approvato nel dicembre 2013 una delibera per il riconoscimento della c.d. residenza "virtuale" al simbolico indirizzo di via della "Casa Comunale 3" per i titolari di protezione internazionale o umanitaria senza un domicilio stabile, al fine di consentire un puntuale monitoraggio della presenza di tali persone e provvedere a interventi di sostegno nei loro confronti. Consiglio comunale della città di Torino, Ordinanza n. 139 del 23 dicembre 2013, prot. 07394/019, su [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it).

<sup>457</sup> Così S. TALINI, *Piano casa Renzi-Lupi, articolo 5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali*, in «Costituzionalismo.it», sez. Notizie e Opinioni, 3 maggio 2014.

regolarità del titolo di occupazione<sup>458</sup>. La dichiarazione di residenza dovrebbe risultare quindi irricevibile dagli uffici comunali, qualora non si dimostri la legittimità del titolo di occupazione dell'alloggio.

Una simile soluzione pare limitare la libertà di stabilimento, corollario della libertà di circolazione e soggiorno, in quanto il fenomeno delle occupazioni abusive difficilmente potrebbe integrare un "motivo di sicurezza" di cui al primo comma dell'art. 16 Cost.<sup>459</sup>.

La residenza costituisce inoltre, e non di rado, il requisito, o il criterio di preferenza, per ottenere determinate prestazioni ed esercitare diritti costituzionalmente garantiti<sup>460</sup>. Tra questi spiccano, in particolar modo, la possibilità di accedere alle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, la frequentazione della scuola dell'obbligo, il collocamento per ottenere l'opportunità di un lavoro, la possibilità di inserire le famiglie nelle graduatorie per gli asili nido, solo per citarne alcune di quelle attinenti ai principali diritti sociali garantiti dalla Costituzione, senza dimenticare l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo<sup>461</sup>.

---

<sup>458</sup> Si noti che a differenza di quanto previsto in ordine al divieto di allacciamento ai pubblici servizi, a cui si rinvia *infra*, per quanto attiene all'impossibilità di richiedere la residenza, l'articolo 5 in esame non prevede specificamente in capo al richiedente obblighi di esibizione di documenti che comprovino il legittimo possesso o detenzione dell'immobile. Ci si domanda come potranno gli uffici comunali anagrafici verificare la regolarità o meno del titolo di occupazione dell'alloggio. Si veda la *Scheda di lettura D.L. 47/2014 – A.C. 2373*, n. 163 del 15 maggio 2014, di cui alla *Documentazione per l'esame dei progetti di Legge presso la Camera dei Deputati*, p. 26.

<sup>459</sup> Per un approfondimento su dottrina e giurisprudenza costituzionale in tema di libertà di circolazione e soggiorno, si rinvia a G. AMATO, *Art. 16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1977, pp. 114-135.

<sup>460</sup> Si rinvia sul punto a G. LANDI, *Domicilio, residenza e dimora (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIII, 1964, pp. 851 – 856, spec. p. 855. Sulla residenza qualificata dalla permanenza sul territorio da un certo numero di anni, quale requisito per accedere all'edilizia residenziale pubblica, I. BORIA, *Il social housing tra tutela del diritto universale all'abitazione e discriminazioni fondate sulla residenza*, in «Sintesi dialettica per l'identità democratica», n. 6, 2013, su [www.sintesidialettica.it](http://www.sintesidialettica.it), nonché la disamina svolta sul punto nel Capitolo IV, Paragrafo 4.

<sup>461</sup> Possono pertanto determinarsi profili di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 2 (principio solidaristico e inviolabilità dei diritti della persona), 3 comma 2 (principio di uguaglianza sostanziale), 4 (diritto al lavoro), 29 (tutela accordata alla famiglia), 32 (diritto alla salute), 34 (diritto allo studio), 48 (diritto di voto).

L'irricevibilità della domanda di iscrizione anagrafica nel caso di assenza di un titolo ad abitare un alloggio sembra dunque determinare, da un lato, una limitazione di garanzie costituzionalmente stabilite, con un conseguente effetto escludente a danno di singoli e di nuclei familiari<sup>462</sup>, idoneo a tradursi nella negazione nei loro confronti «del diritto a esistere nella società»<sup>463</sup>. Dall'altro lato, è necessario riconoscere la sussistenza di esigenze di certezza del diritto e di ordine pubblico che giustificano la pretesa, da parte dell'ordinamento, di un titolo di legittima occupazione dell'immobile abitato ai fini del riconoscimento della residenza, pur trattandosi di uno *status* riconducibile alla sussistenza di requisiti di tipo fattuale.

Resta il problema di fondo consistente nella circostanza che, in seguito all'approvazione della legge in esame, potrebbe astrattamente verificarsi: un soggetto non legittimato a occupare l'immobile che abita sarà impossibilitato a ottenerne la residenza, con la conseguente non corrispondenza tra la situazione di fatto e quella di diritto, nonché l'unico risultato pratico consistente nella mancata fruizione di diritti fondamentali.

### ***3.2. Il divieto di allacciamento ai pubblici servizi***

Accanto al divieto di richiedere la residenza, il primo comma dell'articolo 5 stabilisce l'impossibilità di beneficiare dell'allacciamento ai pubblici servizi per chi occupa abusivamente un immobile, stabilendo, anche in questo caso, la retroattività della preclusione.

In sede di conversione del Decreto legge è stato aggiunto un periodo al primo comma, che precisa come gli atti aventi a oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di acqua e di telefonia fissa, nelle forme della

---

<sup>462</sup> Si tenga presente che la residenza è anche un "luogo della famiglia" ai sensi dell'art. 45 c.c., in quanto all'interno di essa si svolge la personalità dei suoi membri, nonché l'esercizio dei diritti a essa connessi come formazione sociale tutelata dall'art. 2 e 29, comma 1 Cost. Tanto è vero che, come è stato affermato «il diritto ha bisogno del dove. Soggetti, cose, atti abitano nello spazio [...]. C'è, nel profondo nascere e svolgersi del diritto, un legame terrestre, un'originaria necessità di luoghi»: N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza 2002, p. 3. Sulla relazione tra le sedi della persona fisica e i diritti della famiglia sotto il profilo civilistico, G. FREZZA, *I luoghi della famiglia*, Torino, Giappichelli, 2004.

<sup>463</sup> S. TALINI, *op. cit.*

stipulazione, della volturazione, del rinnovo, siano nulli, e pertanto non possano essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento.

Con riferimento al divieto di allacciamento ai pubblici servizi, si prevede infine espressamente che, onde consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e la regolarità della loro posizione, i richiedenti siano tenuti a produrre idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del Testo Unico di cui al DPR n. 445 del 2000<sup>464</sup>.

Anche in questo caso si pongono alcuni problemi di compatibilità con l'ordinamento costituzionale e i diritti fondamentali della persona, in quanto si sottrae alla disponibilità degli individui e delle famiglie beni indispensabili per lo svolgimento delle quotidiane abitudini di vita; tanto più che la norma è destinata a travolgere anche situazioni già in essere.

Si pensi solo alla negazione dei servizi idrici<sup>465</sup>, e alle conseguenze sul piano igienico e sanitario destinate a ricadere sui destinatari (in violazione dell'art. 32 Cost.), oltre alla turbativa delle condizioni di vita privata e di unità familiare (art. 29 Cost.), che la Costituzione impone alla Repubblica di tutelare,

---

<sup>464</sup> E, come si è detto, una simile specificazione manca in relazione al divieto di richiedere la residenza.

<sup>465</sup> Le Nazioni Unite hanno approvato una risoluzione che riconosce l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come diritti umani fondamentali il 28 luglio 2010 a New York. La storica risoluzione, su mozione presentata da Evo Morales Ayma, Presidente della Bolivia, e da una trentina di altri paesi, sancisce che «l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano essenziale per il pieno godimento del diritto alla vita e di tutti gli altri diritti umani». Nel testo della risoluzione si legge inoltre che «gli Stati nazionali dovrebbero dare priorità all'uso personale e domestico dell'acqua al di sopra di ogni altro uso e dovrebbero fare i passi necessari per assicurare che questa quantità sufficiente di acqua sia di buona qualità, accessibile economicamente a tutti e che ciascuno la possa raccogliere a una distanza ragionevole dalla propria casa» (*Risoluzione ONU A/RES/64/292 - 28 July 2010, The human right to water and sanitation*, su [www.un.org](http://www.un.org).)

con evidenti effetti negativi sul piano della dignità della persona (artt. 2 e 3 Cost.)<sup>466</sup>.

### ***3.3. L'esclusione quinquennale dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica***

Il comma 1 *bis* della Legge n. 80 del 2014 prevede un'ulteriore misura di contrasto alle pratiche illegali di reperimento di un'abitazione, inserita in sede di conversione del Decreto legge n. 47 del 2014. Si tratta dell'esclusione dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, in caso di occupazione abusiva di immobili dello stesso tipo per i cinque anni successivi all'accertamento della condotta.

Si è rilevato come l'iscrizione anagrafica nel comune costituisca requisito per l'accesso alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Questo comma sembra pertanto sovrapporsi al primo, dal momento che l'accertamento dell'occupazione determina l'impossibilità di ottenere la residenza e, quindi, automaticamente anche l'accesso alle procedure di assegnazione degli alloggi. Residuerrebbe, in tal caso, la sua operatività solo per i casi in cui, successivamente all'accertamento dell'occupazione abusiva, il richiedente abbia trovato altra sistemazione regolare presso il libero mercato, ottenendo la relativa residenza: egli dovrebbe, in forza dell'articolo 5 comma 1

---

<sup>466</sup> Le norme costituzionali che più evidentemente si prestano a essere violate dalla normativa in oggetto sono, infatti, gli articoli 2 e 3, espressione dei principi di libertà e dignità dell'esistenza dell'individuo e dei diritti inviolabili della persona umana. Ma l'impossibilità di fruire dell'allacciamento ai pubblici servizi comporta altresì la violazione di tutta una serie di diritti colpiti indirettamente, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto alla tutela della vita familiare (art. 29 Cost.), il diritto costituzionale alla sicurezza, inteso «sia come attività statale per tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, sia come diritto fondamentale, quale condizione per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle disuguaglianze». T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Questo valore costituzionale può essere messo in pericolo dalla emergente necessità per le famiglie di procurarsi allacciamenti abusivi ai pubblici servizi, nonché dalle possibili conseguenze di tipo sociale che potrebbero crearsi in seguito all'improvviso distacco delle utenze che non siano in grado di dimostrare la legittimità del titolo di occupazione dell'alloggio.

*bis*, attendere cinque anni prima di iscriversi nella graduatoria delle case popolari.

Il caso ipotizzato, tuttavia, non sembra bene adattarsi alla realtà delle famiglie che vivono il disagio abitativo: infatti, chi per ipotesi sarà in grado di uscire dalla condizione di occupante abusivo e ottenere un alloggio rivolgendosi alla libera contrattazione privata, evidentemente non rientrava sin dall'inizio nella categoria degli occupanti abusivi per necessità. Di conseguenza egli non sarà particolarmente dissuaso dalla norma in oggetto, perché le sue condizioni non soddisferebbero comunque i requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La disposizione introduce invece una grave sanzione nei confronti di coloro che vivono in condizione di illegale abusività per la reale mancanza di una soluzione abitativa alternativa. In tali casi, si ribadisce, la misura è superflua in quanto coloro che si trovano in questa condizione non accedrebbero in ogni caso alle procedure di assegnazione in quanto privi dello *status* di residente<sup>467</sup>.

Altro profilo di interesse costituzionale in relazione al comma 1 *bis* riguarda il riparto di competenze legislative nella materia dell'edilizia residenziale pubblica.

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale<sup>468</sup>, i criteri di accesso alle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica non

---

<sup>467</sup> Potrebbe soccorrere in questi casi l'adozione di misure come quelle adottate dalla città di Torino, consistenti nella creazione di una "residenza virtuale": non in un luogo reale ma simbolico, allo scopo di regolarizzare la presenza di persone sul territorio, tenerne il conteggio, provvedere ai servizi essenziali nei loro confronti, tra cui l'assegnazione di una casa popolare.

<sup>468</sup> Si vedano Corte cost. nn. 94 del 2007, 166 del 2008 e 121 del 2010. In particolare, si veda Corte cost., ord. n. 32 del 2008. Nel caso pervenuto innanzi alla Consulta, una legge della Regione Lombardia, che introduceva il requisito della residenza o lavoro nel territorio per almeno cinque anni per accedere all'edilizia residenziale pubblica, è stata ritenuta non lesiva della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Secondo la Corte costituzionale, l'introduzione di un simile criterio di accesso è da ricondursi alla competenza residuale della regione in quanto investe la gestione del patrimonio immobiliare. Per un approfondimento si veda F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo. Un*



rientrano nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale, ma nella gestione del patrimonio immobiliare, di competenza residuale delle regioni. La disposizione in oggetto potrebbe pertanto essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

### ***3.4. L'ambito di applicazione del provvedimento***

L'articolo 5 del Piano casa è orientato al ripristino delle condizioni di legalità in tutti quei casi in cui sia in corso l'occupazione abusiva di un immobile, a danno dei diritti proprietari sullo stesso<sup>469</sup>.

L'ordinamento giuridico prevede forme di tutela, sia in sede civile che penale, a favore di chi subisca l'occupazione senza titolo del proprio immobile, mettendo a disposizione sia strumenti di natura civile, sia rimedi penalistici.

In sede civile, il proprietario potrà esperire l'azione di rivendicazione (articolo 948 c.c.), oppure l'azione di reintegrazione nel possesso (articolo 1168 c.c.), nei confronti di chiunque possieda o detenga l'immobile abusivamente, potendo conseguire anche il risarcimento dei danni subiti, oltre che una sentenza contenente l'ordine di rilascio dell'immobile.

In sede penale sussiste invece la fattispecie di invasione di terreni o edifici (articolo 633 c.p.); a tale illecito sono inoltre ricollegabili altri reati funzionalmente collegati all'occupazione abusiva, quali il danneggiamento (articolo 635 c.p.) e la violazione di domicilio (articolo 614 c.p.).

Sorge a questo punto spontaneo domandarsi a quali fattispecie concrete l'articolo 5 del Piano casa possa ritenersi applicabile.

---

*confronto giurisprudenziale*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Lecce 19-20 giugno 2009, Torino, Giappichelli, pp. 214-226, spec. 217-224.

<sup>469</sup> Possono configurarsi varie tipologie di occupazione abusiva rilevanti in sede civile e penale nell'ordinamento giuridico: il primo caso è quello del terzo che occupi e goda del tutto arbitrariamente di un immobile senza che sia precedentemente esistito alcun titolo a suo favore (in genere si tratta dell'occupazione violenta di una casa sfitta); segue la situazione dell'inquilino che continui ad abitare l'immobile anche dopo che un contratto, originariamente valido ed efficace, abbia successivamente cessato di produrre i propri effetti, per esempio in seguito a sfratto per morosità o per finita locazione; ancora, può configurarsi il caso del terzo che abbia concluso un contratto di cui il proprietario dell'immobile metta in discussione o l'originaria validità (per esempio per difetto di forma).

Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del Decreto legge n. 47 del 2014 emerge la finalità propria della manovra: il ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti<sup>470</sup>. Si tratta di una dichiarazione esplicita della volontà del legislatore, in base alla quale l'articolo 5 potrebbe applicarsi solo in seguito a una sentenza penale irrevocabile di condanna per invasione di terreni o edifici, oppure dei reati a essa collegati, nonostante la formulazione letterale della disposizione parrebbe riferirsi anche alle occupazioni abusive per le quali sia stata esperita la sola tutela civilistica<sup>471</sup>.

In ogni caso sarà necessaria una sorta di “certificato di abusività”, consistente in un provvedimento di tipo giurisdizionale.

Entra a questo punto in considerazione l'interrogativo intorno a quale condotta debba essere considerata “abusiva” ai fini dell'applicabilità dell'articolo 5 in oggetto.

Si pensi a quei particolari casi di occupazioni scriminate in sede giudiziale in virtù dell'operatività dello stato di necessità, ai sensi dell' articolo 54 c.p., quale causa di giustificazione.

Potrà dunque la scriminante essere dedotta quale titolo legittimante dell'occupazione abusiva, consentendo con ciò a chi lo invoca di ottenere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi?

Se la risposta fosse affermativa, dovremmo da un lato ammettere positivamente l'esistenza di una “clausola di salvaguardia” contro l'iniquità dell'articolo 5 a favore di chi si trovi in stato di necessità dichiarato giudizialmente.

In tal modo, paradossalmente, la denuncia si porrebbe quale circostanza “a favore” dell'occupante, fornendogli l'occasione per ottenere un titolo legittimante, attraverso il riconoscimento giudiziale del suo stato di necessità.

---

<sup>470</sup> Si veda il *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. 1413*, n. 123, aprile 2014, su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>471</sup> In tal senso la *Scheda di lettura D.L. 47/2014 – A.C. 2373*, n. 163 del 15 maggio 2014, di cui alla Documentazione per l'esame dei progetti di Legge presso la Camera dei Deputati, p. 26.

### ***3.5. Considerazioni finali: il perseguimento della legalità nell'attuazione del diritto all'abitazione pone in pericolo la democraticità dell'ordinamento?***

Il fenomeno crescente delle occupazioni abusive è particolarmente rilevante nelle agende politiche, da un lato in ragione della sottostante illegalità di cui è espressione; dall'altro, in quanto alterazione del funzionale collegamento che l'ordinamento stabilisce tra il previo accertamento di una necessità abitativa meritevole di tutela e l'effettiva soddisfazione di tale importante fabbisogno, che si concretizza a mezzo dell'assegnazione dell'alloggio pubblico. La pratica diffusa delle occupazioni abusive come mezzo per procurare a sé e alla propria famiglia una soluzione abitativa è, oltretutto, foriera di un grave pregiudizio economico: l'inesistenza di un'obbligazione contrattuale avente come oggetto il pagamento di un corrispettivo per l'uso e il godimento dell'alloggio produce e consolida la mancanza di redditività del patrimonio immobiliare<sup>472</sup>.

Non è pertanto negabile il disvalore sottostante al fenomeno in oggetto, né è biasimabile la volontà da parte delle istituzioni di porre un argine alla sua ormai incontrollabile espansione.

In fondo l'obiettivo delle politiche abitative consiste nel recupero di immobili da destinare all'edilizia sociale, nell'ottica di attuazione del diritto all'abitazione, e con modalità rientranti nella discrezionalità del legislatore.

Quando si parla del contenuto del diritto all'abitazione, del resto, aleggia la consapevolezza della sua natura di "diritto sociale di grandi incertezze"<sup>473</sup>, il cui contenuto è stato definito in vari modi dalla Corte costituzionale, ma pur sempre in modo condizionato alle risorse finanziarie disponibili in un dato momento storico e congiunturale<sup>474</sup>.

---

<sup>472</sup> Così si legge nella *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, Deliberazione n. 10 del 2007, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, su [www.federacasa.it](http://www.federacasa.it).

<sup>473</sup> F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 58.

<sup>474</sup> In tal senso Corte cost., n. 252 del 1989, punto 3 del Considerato in diritto: «come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività».

Solo il tempo e l'applicazione di questa politica nella realtà potranno decretarne il successo e l'opportunità dal punto di vista dell'obiettivo dichiarato di porre un argine all'emergenza abitativa attraverso le sue misure nel complesso considerate.

È pur vero, però, che, salvo ulteriori interventi legislativi compensativi, «la norma introdotta con l'articolo 5 rischia, di fatto, di rendere invisibili, causa la cancellazione dall'anagrafe, migliaia e migliaia di uomini, donne e bambini che non potranno, stante la loro situazione di estrema precarietà economica, trovare altra sistemazione alloggiativa che non sia la strada; a questo si aggiungerà la mancanza di utenze che renderà la situazione ancora più allarmante con la possibilità che si determinino gravi disordini sociali; tutto ciò si ripercuoterà soprattutto nei confronti di migliaia di persone che, in mancanza di risposte da parte delle istituzioni, si troveranno costrette a occupare stabili, ex scuole, fabbriche, uffici, abbandonati da anni e in condizioni di estrema incuria, per dare una risposta a se stessi e alle proprie famiglie». Si rischia, così, di «allargare ulteriormente il solco tra le fasce impoverite dalla crisi, dalla disoccupazione e dalla precarietà (sempre più numerose) e il resto del Paese»<sup>475</sup>.

Il primo riferimento all'universo dei diritti fondamentali che immediatamente si coglie è il “diritto alla sopravvivenza”, al quale vengono tradizionalmente ricondotti in vario modo la maggior parte dei diritti sociali, alla cui garanzia si àncora il concetto di democrazia sociale<sup>476</sup>. La Costituzione italiana e gli atti e documenti sovranazionali e internazionali attribuiscono inoltre particolare rilievo al “diritto all'esistenza”, intendendosi per tale non

---

<sup>475</sup> Così si legge nell'Ordine del giorno n. 9/2373/7, presentato dall'On. Zaccagnini appartenente a un gruppo parlamentare Misto, in sede di conversione del Decreto legge n. 47 del 2014, ove si richiede al Governo di «prevedere, in accordo con le amministrazioni locali, un piano di interventi tesi ad affrontare l'emergenza abitativa in tutti i suoi aspetti, compresi quelli che hanno portato all'occupazione di immobili abbandonati e in disuso al fine di non creare, con l'applicazione immediata di quanto previsto al comma 1 dell'articolo 5 del presente decreto, situazioni di grave tensione sociale nel Paese».

<sup>476</sup> In tal senso L. FERRAJOLI, *op. cit.*, pp. 392-393.

«qualsiasi forma di esistenza, bensì a quella che dà pienezza alla libertà e alla dignità»<sup>477</sup>.

Il sopra descritto paradigma della democrazia sociale sembra nel complesso frustrato dal provvedimento in oggetto, il quale non assicura un diritto all'esistenza libera e dignitosa né così come prospettato, né nella concezione più riduttiva di tale diritto. L'impossibilità a beneficiare dell'erogazione del gas, della corrente elettrica, dell'acqua, possono mettere a serio rischio anche le condizioni di vita minime materiali, costringendo i nuclei familiari, anche solo per un istinto di sopravvivenza, a ricorrere, quando possibile, a mezzi precari di rifornimento delle risorse, attraverso allacciamenti abusivi, a rischio della sicurezza collettiva.

Simili condizioni di vita, prive delle più basilari risorse quali gas, corrente elettrica e acqua, sono paragonabili a un'esistenza vissuta avvalendosi di mezzi di fortuna per il riparo della propria persona, quali bassifondi e insediamenti abusivi, case abbandonate, *container* da trasporto, piattaforme e binari ferroviari, argini ai bordi delle strade, tetti, scantinati, scale. In queste situazioni, «la mancanza di una dimora, dovuta a incapacità economica, facilmente ingenera sentimenti di fallimento, commiserazione e disprezzo di sé e viene chiaramente frustrato il pieno sviluppo della persona umana»<sup>478</sup>.

Sarà allora necessario per il legislatore prevedere almeno strumenti compensativi<sup>479</sup> al fine di arginare le situazioni più disperate, e questo perché «la garanzia dei diritti sociali, per quanto economicamente costosa, lo è assai meno della loro mancanza o violazione»; pertanto la stessa non costituisce «solo una condizione di democrazia sociale e una preconditione della democrazia politica

---

<sup>477</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 157. Si veda anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 8.

<sup>478</sup> P. CHIARELLA, *op. cit.*, p. 137.

<sup>479</sup> Si segnala, ad esempio, l'Ordinanza con cui il 23 aprile 2015 il Sindaco di Bologna ha disposto la fornitura di acqua in uno stabile occupato abusivamente, in contrasto con l'art. 5 del Piano casa, per motivi igienico-sanitari stante anche la presenza tra gli abitanti anche di anziani e bambini sottoposti a evidenti rischi di salute.

e liberale, ma anche un fattore essenziale della crescita economica e della stessa democrazia civile»<sup>480</sup>.

---

<sup>480</sup> L. FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 399. Nel frattempo è stata presentata alla Camera la Proposta di legge n. 2512, in ordine *all'Abrogazione del comma 1 dell'articolo 5 del Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, in materia di occupazione abusiva di immobili*, attualmente assegnata alla II Commissione Giustizia. Nel testo della Proposta si legge, tra l'altro, che l'art. 1 del piano casa «più che a essere finalizzato, come dovrebbe, a contrastare efficacemente la compravendita clandestina o le occupazioni nelle case popolari gestite dalla criminalità, [...] interviene in maniera del tutto generica e soprattutto senza tenere in alcun modo conto la fase di emergenza abitativa sempre più esplosiva, e che dovrebbe essere quindi gestita con estrema cautela e con la massima attenzione verso le categorie coinvolte più deboli ed esposte. La previsione normativa rischia di colpire migliaia di famiglie di sfrattati che sono costrette a occupare un immobile pubblico abbandonato solo perché hanno perso il lavoro e la casa e non ricevono risposte dai comuni, a loro volta privi di risorse adeguate».

## CAPITOLO VII

### VERSO UN'ACCEZIONE “FORTE” DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

SOMMARIO: 1. Il diritto all'abitazione nella sua declinazione “debole” – 2. Il tentativo di fondare un'accezione “forte” della garanzia della pretesa

#### 1. Il diritto all'abitazione nella sua declinazione “debole”

Una delle mete del diritto costituzionale europeo del secondo dopoguerra consiste nella garanzia a ogni individuo dell'attuazione delle condizioni materiali minime per poter condurre una vita libera e dignitosa. Per designare l'aspirazione aleggiante nelle costituzioni del Novecento, nelle quali il principio di uguaglianza in senso sostanziale viene assunto come «fondamentale principio normativo» e «all'idea di cittadinanza è fortemente collegata la pretesa a un intervento attivo dello Stato in chiave di politiche redistributive», si è parlato in dottrina di “democrazia emancipante”<sup>481</sup>.

Le carte costituzionali, mirando a tale obiettivo, si premurano di riconoscere ai soggetti e alle formazioni sociali, in modo più o meno esplicito, una pluralità di situazioni soggettive il cui contenuto non è costituito da comportamenti del titolare ma da una pretesa giuridica da esercitare nei confronti di altri soggetti, pubblici o privati, affinché questi pongano in essere delle specifiche condotte a favore degli individui tutelati. Queste pretese, volte alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale, hanno tuttavia un regime giuridico ampiamente controverso, quanto al loro oggetto, ai soggetti titolari e, in particolare, alle garanzie giurisdizionali.

---

<sup>481</sup> In tal senso A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in «Questione Giustizia», n. 2, 1993, pp. 321-332. Il presupposto delle ambizioni “emancipanti” risiede nel fatto che la partecipazione, in chiave democratica, alla vita di un paese rimane una vuota promessa se lo Stato non si attiva mettendo gli individui nelle condizioni materiali, economiche e sociali, di giovare di quanto viene loro promesso. Nel secondo dopoguerra, quindi, si è passati da una quantità formale di diritti, a una cittadinanza intesa come *status* che comprende, oltre ai diritti politici, anche quelli sociali, considerati come *præius* in quanto elementi costitutivi dell'immagine di uomo presupposta dalla Costituzione. *Ibidem*, p. 323. Si veda altresì R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Bari, Laterza, 1988, p. 122.

Il diritto sociale all'abitazione, così come tutelato a livello costituzionale e legislativo, interpretato dalla giurisprudenza e ricostruito dalla dottrina, non emerge quale diritto assoluto, ma come situazione giuridica soggettiva suscettibile di essere bilanciata con altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Viene allora in considerazione la tematica delle diverse accezioni del diritto all'abitazione, dalle quali discende un differente livello di effettività della garanzia che è lecito aspettarsi da un ordinamento civile e democratico.

Nel catalogo dei diritti sociali enumerati nella Costituzione, oppure impliciti nel suo testo<sup>482</sup>, quello all'abitazione si colloca tra quelli cosiddetti "derivati", o "condizionati"<sup>483</sup>: questa categoria comprende le posizioni soggettive che presuppongono un'organizzazione idonea all'erogazione delle relative prestazioni pubbliche, la quale si realizza, *in primis*, attraverso l'intervento legislativo chiamato a disciplinare vari aspetti inerenti l'attuazione del diritto<sup>484</sup>.

La discrezionalità legislativa è, in ogni caso, limitata al *quomodo* e al *quando*, e non si estende anche all'*an* e al *quid* della garanzia. Quest'ultima, pertanto,

---

<sup>482</sup> Sui diritti sociali, in generale, si vedano A. BALDASSARRE, *op. cit.*, pp. 1-34; D. BIFULCO, *op. cit.*; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit.; E. CHELI, *op. cit.*; B. CARAVITA, *op. cit.*; G. CORSO, *op. cit.*, pp. 775-784; B. COVILI, *op. cit.*, pp. 91 ss; M. MAZZIOTTI, *op. cit.*, pp. 804 ss; L. PERFETTI, *op. cit.*, pp. 61-130; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit.; F. PERGOLESI, *op. cit.*; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, cit., pp. 52 ss; G. RAZZANO, *op. cit.*; C. SALAZAR, *op. cit.*

<sup>483</sup> Si veda F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995. La definizione risulta utile per distinguere questo tipo di diritti da quelli che invece si definiscono "originari" o "incondizionati". Trattasi di quei diritti che, solo in quanto previsti in Costituzione, pongono di per sé obblighi giuridici alla controparte, indipendentemente dal tramite del legislatore. Questo perché i modi e i limiti del loro esercizio sono demandati alla contrattazione privata, ossia accedono a rapporti che si instaurano su iniziativa delle parti quanto alla determinazione del tipo o della quantità di talune prestazioni (ad esempio, il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente; il diritto delle donne e dei minori alla parità delle condizioni di lavoro e, rispettivamente, delle retribuzioni; il diritto al riposo e alle ferie, il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost).

<sup>484</sup> Sono diritti "derivati" e "condizionati", ad esempio, il diritto all'assistenza e alla previdenza, all'istruzione e all'accesso nelle istituzioni scolastiche, il diritto degli indigenti a cure gratuite, il diritto degli inabili e dei minorati all'educazione e all'avviamento professionale e così via.



nonostante la necessità di un intervento legislativo attuativo, rimane pur sempre di livello costituzionale e non di norma di rango primario<sup>485</sup>.

Dalla natura “condizionata” del diritto all’abitazione all’intervento legislativo, pertanto, non si può far discendere la sua sacrificabilità totale, in sede di bilanciamento, a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica, oppure di altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Nella Costituzione italiana la pretesa a ottenere e conservare la disponibilità di uno “spazio” idoneo a garantire, secondo le esigenze di una determinata società, l’equilibrato sviluppo psico-fisico della persona umana, non viene tutelato in modo espresso. Lo stesso articolo 47, secondo comma, unico riferimento costituzionale esplicito all’“abitazione”, esprime un mero *favor* verso il riconoscimento dell’accesso dei ceti popolari alla proprietà dell’abitazione, e non può essere interpretato come un argomento per fondare un vero e proprio diritto soggettivo alla proprietà dell’abitazione per tutti<sup>486</sup>: la sua effettiva portata è demandata a scelte legislative di politica economica e influenzata dalla disponibilità di risorse pubbliche. Peraltro questa norma si rivolge solo a una parte della popolazione, costituita da coloro che posseggono un “risparmio”, a favore dei quali la Costituzione richiede ai pubblici poteri che si predispongano misure volte ad agevolare l’acquisto della prima casa. Dalla sua copertura restano invece esclusi coloro che si trovano in situazione di indigenza tale da non aver accantonato alcun risparmio, e sono sprovvisti di un’abitazione adeguata pur a titolo provvisorio.

Eppure la Corte costituzionale sostiene che «creare le condizioni minime di uno stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all’abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»<sup>487</sup>. Si spinge inoltre a dichiarare doveroso per la

---

<sup>485</sup> In tal senso F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

<sup>486</sup> In tal senso A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 1 ss, 27 ss.; U. BRECCIA, *op. cit.*, pp. 25 ss.; G. CORSO, *op. cit.*, pp. 755 ss; F. MERUSI, *op. cit.*, pp. 186 ss.

<sup>487</sup> Corte cost. n. 217 del 1988.

collettività intera «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione», e che il diritto in esame «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» e «rientra innegabilmente fra i diritti fondamentali della persona umana»<sup>488</sup>.

Ma se, da un lato, la Corte costituzionale afferma come il dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione connoti la forma costituzionale di Stato sociale, riconoscendo al contempo un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost., dall'altro lato, al momento di trarre dalle affermazioni di principio precise conseguenze giuridiche in ordine alle concrete prestazioni che i pubblici poteri debbono garantire ai cittadini, compie un notevole passo indietro.

Con riferimento a questo atteggiamento mostrato dalla giurisprudenza costituzionale, si parla di concezione “debole” del diritto all'abitazione: la configurazione in concreto della pretesa di un alloggio viene in sostanza condizionato da una serie di fattori concomitanti e contingenti. Infatti, «come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione tende a essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività»<sup>489</sup> e «solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali»<sup>490</sup>.

---

<sup>488</sup> Corte cost. n. 404 del 1988.

<sup>489</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra effettività dei diritti sociali e limitatezza delle risorse disponibili si veda A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria, Relazione di sintesi alla III sessione*, in Atti del Convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>490</sup> Corte cost. 18 maggio 1989, n. 252. Nel caso di specie, la Corte costituzionale si trova a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della Legge n. 392 del 1978, *Legge sull'Equo canone*, nella parte in cui non prevede la successione nel contratto di locazione dei parenti e affini del conduttore, con lui abitualmente conviventi, anche nell'ipotesi di abbandono dell'immobile o di recesso dal contratto da parte del titolare della locazione, per contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. La questione è dichiarata infondata. La norma impugnata prevede tre fattispecie di successione nel contratto, con la ratio che risiede nell'esigenza per i familiari conviventi di conservare il tetto «fino alla normale consumazione della durata quadriennale del rapporto, come stabilita *ex lege*» (Corte cost. n.

Anche l'argomentazione in base alla quale l'effettiva disponibilità di un'abitazione idonea allo sviluppo psico-fisico della persona costituisce il presupposto per l'attuazione di ulteriori previsioni costituzionali, quali quelle che sanciscono il diritto di eguaglianza, l'inviolabilità del domicilio, i diritti della famiglia e alla salute, non è ritenuta di per sé sufficiente a fondare l'esistenza di una posizione soggettiva direttamente azionabile da parte dell'individuo. Al più, essa è valevole con riguardo a quei casi nei quali il legislatore prima, e la pubblica amministrazione in sede esecutiva poi, abbiano già concretamente provveduto, adottando le misure necessarie per soddisfare l'esigenza di abitazioni, pur sempre secondo valutazioni di opportunità politica e discrezionali nel rispetto della legge<sup>491</sup>.

Un ulteriore elemento di debolezza del diritto all'abitazione, rispetto ad altri diritti sociali "condizionati"<sup>492</sup>, si coglie peraltro nella mancata

---

4040 del 1988). Queste ipotesi sono: a) la morte del conduttore; b) la separazione giudiziale, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio; c) la separazione consensuale o la intervenuta nullità del matrimonio. Il giudice *a quo* chiede l'addizione di una quarta fattispecie, ossia quella dell'abbandono dell'immobile o del recesso dal contratto da parte del conduttore. Secondo la Corte questa operazione, «non essendo suffragata da alcuna cogente lettura dei parametri costituzionali richiamati, dovrebbe essere riservata alla discrezionalità legislativa anche ove se ne rinvenisse una razionale giustificazione». Il Giudice delle leggi opera poi una distinzione rispetto al proprio precedente di cui alla Sentenza n. 404 del 1988, nella quale non aveva aggiunto alla previsione della legge ulteriori fattispecie, ma si era limitata a inserire nell'elenco dei successibili nel contratto per l'ipotesi *sub a*) il convivente *more uxorio* e, in quella *sub c*), il coniuge separato di fatto, stante l'irrelevanza del titolo della separazione, consensuale o di fatto, rispetto alla *ratio legis*; nonché il convivente se con prole naturale. Secondo la Corte, infatti, nelle ipotesi di cui all'art. 6 della Legge sull'Equo canone, il diritto sociale all'abitazione viene in considerazione quanto all'esigenza di conservare il tetto fino alla normale consumazione della durata quadriennale del rapporto. Pertanto, la "dilatazione" delle ipotesi di successione che si realizzerebbe con la creazione delle nuove situazioni soggettive auspiccate dal giudice *a quo* indurrebbe nei fatti una circolazione del tutto anomala delle abitazioni, concorrendo a ridurre ulteriormente un'offerta di alloggi in locazione già molto rarefatta. Si tratta comunque di un'operazione che, eventualmente, dovrebbe essere attuata dal legislatore e non dalla Corte.

<sup>491</sup> In tal senso era orientata soprattutto la dottrina tradizionale, che negava l'azionabilità diretta dei diritti sociali sulla base della circostanza che la loro attuazione dipende da scelte autoritative dei pubblici poteri in ordine alla concreta erogazione di determinate prestazioni. Per tutti si rinvia in questo senso a S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, Società Editrice Libreria, 1900, pp. 111 ss.

<sup>492</sup> Con riguardo al diritto a ottenere prestazioni sanitarie, ad esempio, la Corte costituzionale afferma l'esistenza di un contenuto minimo di prestazioni sanitarie, riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.,

individuazione da parte della Corte costituzionale di un ambito riconducibile al “nucleo essenziale” del diritto, sussistente anche a prescindere dalla tutela garantita in sede legislativa e, pertanto, idoneo a connotarlo di un contenuto sostanziale più tangibile<sup>493</sup>.

L'impostazione accolta dalla Corte costituzionale si limita dunque a considerare quello all'abitazione come un diritto strumentale ad altre situazioni giuridiche soggettive riconosciute dalla Costituzione agli individui. Una diversa declinazione del diritto all'abitazione, ossia una accezione che lo consideri come diritto soggettivo a ricevere in proprietà o in locazione un alloggio, secondo la Corte potrebbe considerarsi incompatibile con il nostro ordinamento, almeno nell'osservazione dei rapporti “orizzontali” tra privati<sup>494</sup>: una regolamentazione che preveda un obbligo del locatore di destinare il proprio immobile all'accoglienza abitativa di soggetti bisognosi a canone ridotto o annullato, oppure che configuri il contratto di locazione come obbligatoriamente a tempo indeterminato, salvo giusta causa di recesso, per giurisprudenza costante, equivarrebbe a negare la proprietà privata, la libera iniziativa economica e quindi il libero mercato anche soltanto nel settore dell'offerta e della domanda delle abitazioni. La padronanza pubblica sull'offerta di abitazioni, in altre parole, viene considerata un retaggio dei regimi i quali escludono la libera iniziativa economica e il mercato nel settore economico. Nella Costituzione italiana, invece, non vi è alcuna disposizione che autorizzi a considerare il settore abitativo sottratto alla regola del libero mercato<sup>495</sup>.

La Corte costituzionale, infatti, considera il diritto all'abitazione come non invocabile a “copertura” di un'ipotetica legislazione vincolistica o di blocco degli sfratti a tempo indeterminato<sup>496</sup>: in riferimento a questa particolare

---

che non può essere negato in nessun caso ai titolari del diritto alla salute, né dal legislatore, né dalla pubblica amministrazione. In tal senso si veda, per tutte, Corte cost. 16 luglio 1999, n. 309.

<sup>493</sup> In tal senso M. ALLENA, *op. cit.*, p. 177.

<sup>494</sup> Così F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 58.

<sup>495</sup> In tal senso A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 27.

<sup>496</sup> Per questo motivo viene affermata la legittimità costituzionale delle politiche di blocco degli sfratti solo nella misura in cui le stesse incidano per un periodo transitorio ed

ipotesi, il legislatore deve certamente farsi carico delle esigenze di coloro che si trovino in particolari situazioni di disagio, ricorrendo a iniziative nel settore pubblico, accordando agevolazioni o prevedendo ammortizzatori sociali; ma non può indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa con i diritti proprietari, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio<sup>497</sup>.

Dalle disposizioni costituzionali, pertanto, non è possibile trarre un vero e proprio diritto soggettivo alla locazione, e dunque un obbligo per i proprietari di stipulare un contratto con chiunque si trovi nella necessità di disporre di un'abitazione; né è configurabile un *favor* costituzionale per l'indeterminatezza del rapporto di locazione quale garanzia per il soggetto debole.

## **2. Il tentativo di fondare un'accezione “forte” della garanzia della pretesa**

---

essenzialmente limitato sul diritto alla riconsegna dell'immobile, sulla base di un provvedimento giurisdizionale.

<sup>497</sup> In tal senso si veda per tutte Corte cost. n. 310 del 2003. La Corte si trova qui a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 1 del Decreto legge n. 450 del 2001, convertito in Legge n. 14 del 2002, il quale prevede la proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari. La procedura esecutiva, attivata da parte del singolo soggetto provvisto di titolo esecutivo giurisdizionale, non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità e tali misure devono pertanto avere carattere transitorio. L'art. 42, secondo comma, Cost. è infatti interpretato dalla Corte non nel senso di una trasformazione della proprietà privata in funzione pubblica. In base al tenore letterale della disposizione costituzionale, la proprietà è «riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». La Costituzione ha dunque continuato a considerare la proprietà privata come un diritto soggettivo, affidando però al legislatore ordinario il compito di introdurre, a seguito delle opportune valutazioni e dei necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che ne assicurano la funzione sociale. In tal senso si esprime Corte cost., n. 252 del 1983. E si inserisce in questo filone anche la recente decisione del Governo Renzi di non procrastinare la prassi formatasi negli ultimi anni di inserire nel Decreto legge n. 192 del 2014, c.d. *Decreto Milleproroghe del 2015*, un'ulteriore sospensione delle procedure esecutive di rilascio in seguito alle sentenze di sfratto per particolari categorie di soggetti ritenuti svantaggiati.

Non bisogna dimenticare, tuttavia, che il diritto all'abitazione costituisce il punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, specificandosi come componente essenziale e presupposto logico di una serie di valori ricollegabili al "pieno sviluppo della persona umana", che la Costituzione pone alla base della democrazia sostanziale, insieme all'istanza partecipativa. Il diritto in esame assume rilevanza costituzionale e il rango di diritto fondamentale della persona in quanto ricollegabile ad altri diritti sanciti nella Carta. Nelle proprie dichiarazioni di principio, la Corte costituzionale non nega, ma piuttosto riconferma costantemente questo assunto.

Da un lato, può risultare accettabile l'idea che non esista un diritto soggettivo e assoluto all'abitazione da far valere nei rapporti tra privati, perché incompatibile con i valori della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica. Dall'altro lato, però, si deve osservare che le norme costituzionali dalle quali si ritiene di far discendere l'esistenza di un diritto all'abitazione come diritto fondamentale dispiegano i propri effetti soprattutto in senso "verticale" e, pertanto, tra individuo e autorità<sup>498</sup>.

Se è vero che riconoscere e garantire il diritto in esame fa parte delle «fondamentali regole della civile convivenza» ed è «indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione», allora quali sono le obbligazioni dello Stato nei confronti della persona affinché la nostra possa essere considerata una "società civile" secondo i principi affermati dalla Corte? In altre parole, qual è il contenuto minimo del diritto all'abitazione?

La Corte costituzionale non individua espressamente un ambito riconducibile al "nucleo essenziale" del diritto all'abitazione, da garantire "a ogni costo" onde evitare l'annullamento del diritto costituzionale, anche a prescindere da una specifica tutela accordata in via legislativa.

Risulta logico domandarsi quali siano i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritto all'abitazione, al fine di individuare quel "nucleo

---

<sup>498</sup> In tal senso A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, in «Questione Giustizia», n. 6, 2007, p. 1132.

essenziale” dotato di copertura costituzionale e, pertanto, sottratto alla libera determinazione del legislatore. In altre parole, l’interrogativo riguarda quali siano le pretese che l’individuo può avanzare dinanzi all’autorità, invocando il proprio diritto fondamentale all’abitazione, in caso di inerzia del legislatore nella predisposizione di politiche idonee e sufficienti a garantire un’abitazione che rifletta le condizioni minime della dignità umana.

I livelli essenziali delle prestazioni cui si riferisce l’art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., in materia di edilizia residenziale pubblica, sfuggono a un delineamento effettivamente utile a stabilire il contenuto minimo del diritto all’abitazione. Le sentenze della Corte costituzionale ritengono che la materia dell’edilizia residenziale pubblica sia estesa su tre livelli normativi, dei quali il primo, concernente i livelli essenziali delle prestazioni, sarebbe di competenza esclusiva statale. Questo livello riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, nella quale si inserisce la fissazione di quei principi che valgono a garantire l’uniformità dei criteri di assegnazione, in conformità con l’istanza egualitaria e la necessità di apprestare una tutela del diritto su tutto il territorio nazionale<sup>499</sup>. Risulta significativo, a questo proposito, che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato siano «la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo [...] strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», nonché «la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza»<sup>500</sup>.

Un appiglio per la determinazione del nucleo essenziale del diritto all’abitazione viene ancora più significativamente fornito dal contesto sovranazionale, in particolar modo dalla Carta sociale europea<sup>501</sup>, che sembra

---

<sup>499</sup> Si veda Corte cost. 20 novembre 1995, n. 486.

<sup>500</sup> Corte cost. n. 166 del 2008.

<sup>501</sup> Si tenga presente che con l’entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost., che al primo comma impone espressamente al legislatore rispetto degli obblighi internazionali, e in seguito alle sentenze della Corte costituzionale 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, la Carta sociale europea, così come la CEDU, ha acquisito una maggiore efficacia nel nostro ordinamento, in quanto la legge che l’ha recepita ha assunto il valore di norma interposta nel giudizio di costituzionalità delle leggi, andando a coinvolgere, pertanto, sia il giudice delle leggi che i giudici comuni. La Corte costituzionale ritiene infatti che l’ingresso delle

avere un contenuto innovativo e rilevante in materia di diritto all'abitazione al punto da legittimarne una possibile lettura "forte". L'art. 31 di questa Carta, introdotta in sede di revisione avvenuta nel 1996, prevede che «per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo *status* di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

L'elemento più significativo è dato dal fatto che questo articolo ha fornito l'occasione per il Comitato europeo dei diritti sociali (C.E.D.S.)<sup>502</sup> di chiarire il contenuto e la portata del diritto all'abitazione.

Esistono alcune obbligazioni che fanno capo allo Stato italiano in attuazione del diritto all'abitazione, ai sensi dell'art. 31 della Carta sociale europea, ma anche in adempimento dell'art. 117, primo comma, Cost., che

---

norme di cui alla Carta sociale europea e della CEDU nel diritto interno avvenga sulla scorta del nuovo art. 117 Cost., con la conseguenza che l'eventuale norma nazionale incompatibile con la norma recettizia del trattato, dunque con gli "obblighi internazionali" assunti, viola per ciò stesso il nuovo parametro costituzionale. La Carta sociale europea è stata incorporata nel nostro ordinamento a mezzo della ratifica intervenuta con Legge 9 febbraio 1999, n. 30. Si vedano T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 214 ss; R. MONACO – C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, Torino, Utet, 2009, pp. 349 ss.

<sup>502</sup> Questo Organo è chiamato a verificare periodicamente la conformità di diritto e prassi dei firmatari con gli standard previsti dalla Carta sociale europea, pubblicando annualmente rapporti sulla base dei rendiconti presentati dagli stati. Qualora uno stato non ponga in essere le misure necessarie per conformarsi alle indicazioni contenute nei rapporti del C.E.D.S. il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotta una raccomandazione intimando allo stato di modificare i propri comportamenti. Il C.E.D.S. inoltre talvolta è chiamato a giudicare sui reclami collettivi proposti per far valere presunte violazioni dei diritti proclamati nella Carta sociale europea e le decisioni adottate in tale sede sono, a loro volta, trasmesse al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e destinate a trasformarsi in raccomandazioni o risoluzioni da parte di quest'ultimo. Per un approfondimento sul punto si rinvia a R. BRILLAT, *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*, in G. DE BÜRCA – B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, Oxford, Oxford University press, 2005, pp. 31 ss. Si tenga presente che, sebbene l'*iter* procedurale delle decisioni del C.E.D.S., che prevede il necessario passaggio dal Comitato dei Ministri, possa indurre a dubitare di una loro piena efficacia giuridica per gli Stati, in realtà il rispetto delle stesse non è da considerarsi meno obbligatorio di quanto non sia l'osservanza delle pronunce della Corte di Strasburgo: sul piano internazionale, infatti, tra CEDU e Carta sociale europea non si rileva alcuna differenza in termini di vincolatività. In tal senso C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in «Consulta Online» n. II, 2015, p. 498.



impone allo Stato di conformarsi ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. In relazione a queste obbligazioni, il C.E.D.S. ha statuito che un’abitazione può considerarsi “sufficiente” allorché si configuri come «un alloggio salubre, ossia fornito di tutti gli elementi di *comfort* essenziali – acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari, elettricità – costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di una garanzia legale di abitabilità». Caratteristiche, queste, che non si ritengono integrate dalla predisposizione di alloggi temporanei, ma occorre che la sistemazione abitativa sia garantita «per un periodo di tempo ragionevole»<sup>503</sup>.

---

<sup>503</sup> Risulta molto chiara in questo senso la Decisione del 7 dicembre 2005 del Comitato europeo per i diritti sociali, pronunciata sul Reclamo n. 27 del 2004, in *European Roma Rights Centre c. Italia*, in riferimento alla situazione dei campi Rom. L’European Roma Rights Center (E.R.R.C.) presenta nel 2004 un reclamo contro l’Italia presso il Comitato Europeo per i diritti sociali per la violazione della Carta sociale europea. Il reclamo riguarda la condizione abitativa dei Rom in Italia nei confronti dei quali si ritiene negato il diritto all’abitazione a causa della mancanza di condizioni abitative adeguate nelle zone di campeggio, delle evizioni forzate e del mancato accesso all’edilizia residenziale. In caso di sgomberi forzati, infatti, ai Rom vengono assicurati accampamenti alternativi caratterizzati da precarietà e carenza di condizioni minime di igiene e sicurezza. L’Articolo 31, Paragrafo 1, della Carta sociale europea garantisce l’accesso ad abitazioni adeguate; questo significa, secondo il Comitato, «abitazioni strutturalmente sicure; sicure dal punto di vista igienico e della salute, cioè in possesso di tutto il necessario come acqua, riscaldamento, raccolta rifiuti, strutture igieniche, elettricità; non affollate e a norma di sicurezza». L’assegnazione temporanea di un rifugio, invece, «non può essere considerata una misura adeguata, e ciascun individuo deve esser provvisto di abitazione adeguata entro un ragionevole periodo di tempo». Il Comitato ricorda inoltre che la Carta proibisce con grande enfasi ogni discriminazione e stabilisce l’obbligo di assicurarsi che, in assenza di giustificazioni obiettive e ragionevoli, ogni gruppo con caratteristiche particolari, inclusi i Rom e Sinti, benefici nella pratica dei diritti riconosciuti. Al contrario, persistendo nella sua pratica di sistemare i Rom e i Sinti nei campi, «il Governo ha fallito nel prendere in considerazione tutte le differenze rilevanti o di prendere misure adeguate per assicurarsi che essi abbiano accesso ai diritti e ai benefici collettivi che devono essere disponibili a tutti». Il Comitato, perciò, rileva nel complesso che l’Italia non dimostra di: «prendere misure adeguate per assicurarsi che ai Rom e Sinti vengano offerte abitazioni in quantità e di qualità sufficiente ai loro bisogni particolari; assicurarsi, o aver preso misure per assicurarsi, che le autorità locali stiano adempiendo le loro responsabilità a questo riguardo». Il Comitato ritiene inoltre che l’Italia violi le regole in base alle quali «gli Stati parte devono assicurarsi che gli sgomberi siano giustificati e che vengano effettuati nel rispetto della dignità degli interessati, e quando siano disponibili abitazioni alternative». Si legge infine nella Decisione che la legge dovrebbe pure stabilire «le procedure degli allontanamenti specificando quando non devono avvenire (per esempio di notte o durante l’inverno), provvedere rimedi legali e offrire supporto legale a coloro che chiedono giustizia in tribunale. Devono esser previsti inoltre risarcimenti per allontanamenti illegittimi». Per queste ragioni, il Comitato giudica che la situazione italiana complessiva in riferimento ai campi Rom costituisce una violazione dell’Articolo 31, Paragrafo 1, visto congiuntamente all’Articolo E (non discriminazione) della Carta sociale europea. Per un approfondimento sul tema si

Il che riporta in qualche modo a quella definizione di abitazione “propria”, ritenuta quale condizione di base per il godimento di una serie di diritti costituzionalmente tutelati e garantiti, quali la libertà di domicilio, le situazioni giuridiche di vantaggio ricollegabili alla famiglia e alla possibilità di condurre un’esistenza libera e dignitosa, il diritto alla salute e così via.

Ecco allora delineato un contenuto “sostanziale” del diritto all’abitazione, idoneo a ispirare e conformare le politiche pubbliche in modo da realizzare l’accesso universale a un’abitazione adeguata alle esigenze primarie di vita, indipendentemente dalla situazione economica vantata dagli individui: anche se il legislatore gode di un certo margine di apprezzamento nell’attuazione della previsione in esame, questa discrezionalità non può condurre a uno svuotamento, di fatto, del contenuto del diritto all’abitazione<sup>504</sup>.

---

veda anche P. BONETTI (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del convegno internazionale, Università degli Studi di Milano - Bicocca, 16 - 18 giugno 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, spec. pp. 830 ss.

<sup>504</sup> In tal senso M. ALLENA, *op. cit.*, p. 183. Si veda altresì la Decisione del Comitato europeo per i diritti sociali del 18 ottobre 2006, in *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*, ove si ritiene che lo Stato sia chiamato ad adottare «*the necessary legal, financial, and operational means of ensuring steady progress toward achieving the goals laid down by the Charter; maintain meaningful statistics on needs, resources and results; undertake regular reviews of the impact of the strategies adopted; establish a timetable and not defer indefinitely the deadline for achieving the objectives of each stage*», affinché il diritto all’abitazione, come ogni altro diritto riconosciuto dalla Carta, «*take a practical and effective, rather than purely theoretical form*».

## CONCLUSIONI

Nel testo della Costituzione italiana non si rinviene un riconoscimento esplicito della pretesa a ottenere e conservare la disponibilità di un'abitazione, intesa come "spazio" idoneo a garantire l'equilibrato sviluppo psico-fisico della persona umana nel rispetto della sua dignità.

L'unico riferimento costituzionale al bene "abitazione" si ritrova nell'art. 47, secondo comma, il quale tuttavia esprime un mero *favor* per l'incoraggiamento dell'accesso dei ceti meno abbienti alla proprietà dell'abitazione. Tanto l'esame dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, quanto la giurisprudenza costituzionale, mostrano infatti come la norma non possa essere interpretata quale argomento per fondare un vero e proprio diritto soggettivo alla proprietà della casa per tutti: la sua effettiva portata e attuazione è demandata a scelte di politica legislativa, peraltro fortemente influenzate dalla disponibilità di risorse finanziarie. Il fondamentale diritto all'abitazione, inoltre, può essere soddisfatto anche mediante altri titoli di possesso dell'immobile, diversi rispetto al diritto di proprietà.

I Costituenti quindi non avevano ricompreso, almeno in forma espressa, il diritto all'abitazione tra gli obiettivi da perseguire e realizzare nella ricostruzione *post* bellica del nuovo Stato repubblicano.

Viene naturale domandarsi se alla mancata previsione costituzionale del diritto all'abitazione sia da imputare la situazione già conosciuta in passato, mai placata, e, con la crisi odierna ancora più impellente, di migliaia di individui e famiglie, italiane e straniere, che non dispongono di un'abitazione che soddisfi i requisiti minimi di abitabilità e gli standard rispecchianti la natura e la dignità dell'essere umano.

L'osservazione comparativa con le carte costituzionali dei Paesi Sudamericani ha evidenziato, in generale, una grande attenzione nei confronti del bene "abitazione", nonché verso la necessità di assicurarne un accesso universale, con la conseguente responsabilizzazione delle autorità pubbliche competenti in tal senso, almeno a livello teorico e di proclamazione. Questo

dato è stato posto in correlazione con il tasso di novità delle costituzioni sudamericane, influenzate dalla presa di coscienza del problema abitativo vissuto dalle popolazioni, nonché dalle proclamazioni internazionali intervenute negli ultimi anni.

Certo, con questo non si intende considerare i Paesi dell'America latina come un esempio di effettività nell'attuazione del diritto all'abitazione: quando si è parlato di "nucleo essenziale" del diritto all'abitazione da garantire all'individuo a ogni costo, al di là di ogni possibile bilanciamento operabile in sede legislativa, in applicazione del concetto delineato dalla Carta sociale europea, si è fatto riferimento a un'idea di alloggio ben precisa. Questo, infatti, deve essere salubre, ossia fornito di tutti gli elementi di *comfort* essenziali, quali acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari ed elettricità, costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di una certificazione di abitabilità. Non è di per sé risolutivo, per realizzare questo obiettivo nei confronti di tutti, prevedere il diritto all'abitazione nel testo costituzionale.

Il diritto in esame viene proclamato espressamente anche da alcune costituzioni europee. Anche in questo caso, però, la previsione di un diritto sociale all'abitazione non si rivela di per sé sufficiente per un'effettiva attuazione dello stesso, in quanto dalla tutela espressa a livello costituzionale non deriva necessariamente la giustiziabilità diretta e immediata della posizione soggettiva. Ad esempio, la Costituzione spagnola, a fronte del riconoscimento del diritto all'abitazione, precisa che «il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei principi riconosciuti nel Capitolo terzo ispireranno la legislazione positiva, la pratica giudiziaria e l'azione dei pubblici poteri», ma potranno «essere adottati di fronte alla giurisdizione ordinaria soltanto in conformità con il disposto delle leggi che li attuano»<sup>505</sup>.

Dall'altro lato, si può anche notare come vi siano alcuni ordinamenti che, pur non prevedendo espressamente il diritto all'abitazione a livello costituzionale, mostrano una legislazione ordinaria particolarmente garantista e impegnata in questo senso, come ad esempio la Francia: a livello normativo e

---

<sup>505</sup> Art. 47, comma 1, della Costituzione spagnola approvata il 27 dicembre 1978.

giurisprudenziale, in questo Paese si intravede una maggiore attenzione al problema dell'emergenza abitativa, fronteggiato in alcuni casi in un'ottica di bilanciamento con il diritto di proprietà, ove contrastante, in senso assai più garantista verso i soggetti deboli di quanto non sia avvenuto in Italia<sup>506</sup>.

Alle considerazioni svolte bisogna però aggiungere che il diritto all'abitazione, pur non essendo previsto espressamente nella Costituzione italiana, è riconosciuto come presupposto per la realizzazione di altre situazioni giuridiche soggettive aventi rilevanza costituzionale, come il diritto alla salute, la libertà di domicilio, i diritti della famiglia. Inoltre, l'art. 47, secondo comma, pur non essendo idoneo a fondare un vero e proprio diritto soggettivo, è pur sempre indicativo dell'esistenza di un programma, affidato al legislatore, volto a incoraggiare e sostenere l'accesso del risparmio all'acquisto della casa di abitazione, il quale rende incostituzionale ogni legge che si ponga in contrasto con questo obiettivo senza valide ragioni di politica economica.

Non mancano inoltre le proclamazioni a livello sovranazionale del diritto in esame<sup>507</sup>. Ci si riferisce, in particolare, alla Carta sociale europea<sup>508</sup>, che soccorre al tentativo di fondare un'accezione "forte" del diritto all'abitazione, in quanto, aderendo a essa, gli Stati contraenti hanno assunto un impegno ad assicurare un livello sufficiente di protezione, giuridicamente e costituzionalmente vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

Non vi è pertanto motivo di pensare che la mancata espressa previsione costituzionale del diritto all'abitazione costituisca una causa o, peggio, un capro espiatorio per non ritenere sufficientemente radicato nel nostro ordinamento un obbligo per le istituzioni di provvedere alla predisposizione di un'abitazione per tutti.

---

<sup>506</sup> Sul punto si rinvia a quanto osservato nel Capitolo VI, Paragrafo II.

<sup>507</sup> Si rimanda all'*excursus* delineato nel Capitolo I, Paragrafo II relativo alle proclamazioni internazionali del diritto all'abitazione.

<sup>508</sup> L'art. 31 della Carta sociale europea, per un commento del quale si rinvia alle considerazioni svolte nel Capitolo VI, Paragrafo 2, prevede che «per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo *status* di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

Anche la Corte costituzionale del resto, afferma, sin dalla Sentenza n. 49 del 1987, che tra le «fondamentali regole della civile convivenza» rientra a pieno titolo il dovere della collettività intera di «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione».

In effetti, non si può negare la presenza di politiche abitative messe in campo fin dai primi anni del Novecento e culminate con i cosiddetti “piani casa” degli anni Duemila. È anzi doveroso considerare come, nel tempo, si sia registrato un andamento crescente nella sensibilità mostrata dal legislatore al problema delle abitazioni. Basti pensare che negli anni Settanta l’edilizia residenziale pubblica era disegnata sulla figura, principalmente, del “lavoratore”, pur se in un’ottica non “escludente”. Questa tendenza risultava coerente con l’obiettivo costituente della piena occupazione, ancora fervente e percepita come realistica in quegli anni di ripresa economica *post* bellica, caratterizzata da una crescita esponenziale e costante della ricchezza. Nelle prime leggi sulla casa, infatti, erano previste soluzioni abitative economico-popolari solo per i lavoratori e si trattava di prestazioni di tipo previdenziale, o comunque associate a un’assicurazione sociale<sup>509</sup>.

Le politiche abitative del nuovo Millennio risultano invece permeate dalla presa di coscienza della generalizzazione del problema di reperire un’abitazione in una fascia più estesa della popolazione, non limitata alla categoria dei lavoratori. Per questo motivo, i nuovi “piani casa” si rivolgono a un più ampio ventaglio di beneficiari. La circostanza che nuove categorie sociali richiedano attenzione<sup>510</sup> a causa del fallimento dell’ideale aspirazione di un’occupazione

---

<sup>509</sup> Sulla portata “non escludente” delle politiche a favore dei lavoratori si rinvia al Capitolo III, Paragrafo 3.

<sup>510</sup> Significativo a questo proposito è che l’art. 11 del Decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, recante il “Piano casa”, individui i beneficiari delle provvidenze nel modo seguente: « a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all’articolo 1 della Legge 8 febbraio 2007, n. 9; g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

per tutti<sup>511</sup>, fa sì che nei confronti di esse si esplichino, con le più recenti politiche abitative, una più alta aspirazione alla piena attuazione del diritto all'abitazione, anche dietro la spinta delle proclamazioni internazionali e di una conseguente maggiore ambizione all'effettiva realizzazione dei diritti sociali in generale.

Altro segnale di una maggiore sensibilità, rispetto al passato, nei confronti del diritto all'abitazione è stato individuato nel fatto che molte regioni lo hanno disciplinato, anche proclamandolo espressamente, a livello statutario<sup>512</sup>. L'importanza di questo dato risiede nel rafforzamento che ne deriva di un diritto fondamentale che a livello statale, al contrario, non è dichiarato espressamente, né a livello costituzionale né di legislazione ordinaria, ma si può ricavare unicamente dall'interpretazione di altre norme, anche sovranazionali.

Ad alcuni elementi positivi così delineati si pongono tuttavia, come contraltare, molti altri dati riscontrati a livello normativo - ma anche giurisprudenziale - che risultano, almeno potenzialmente, poco garantisti nei confronti del soggetto debole.

Così, se da un lato troviamo nelle più recenti legislazioni provvedimenti come l'istituzione di un fondo di garanzia per gli inquilini morosi incolpevoli<sup>513</sup>, dall'altro lato riscontriamo la volontà recentemente manifestata dal governo di frenare il meccanismo della proroga del "blocco" dell'esecuzione degli sfratti per finita locazione<sup>514</sup>.

---

<sup>511</sup> Si veda C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 132-149.

<sup>512</sup> In sintesi, menzionano espressamente il diritto all'abitazione gli statuti di Abruzzo, Lazio e Piemonte e le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica-sociale di Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta nonché quelle di Abruzzo, Marche e Umbria e della Provincia autonoma di Trento in materia di integrazione degli stranieri.

<sup>513</sup> Il Fondo è istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dal Decreto legge n. 102 del 2013, convertito dalla Legge di conversione n. 124 del 2013. Sul punto si rinvia al commento delineato nel Capitolo V, Paragrafo 4.

<sup>514</sup> Si veda la Legge 27 febbraio 2015, n. 11, di conversione del cosiddetto Decreto "Milleproroghe", dispone una "miniproroga" delle misure di blocco degli sfratti di quattro mesi, peraltro non originariamente prevista in fase di decretazione d'urgenza. Sul punto si rinvia a quanto osservato nel Capitolo V, Paragrafo 5.

Ancora, volgendo l'attenzione verso le misure poste a protezione del "piccolo proprietario" della prima casa di abitazione, emergono diverse sfaccettature nella più recente legislazione<sup>515</sup>. Da un lato, infatti, si registrano politiche di tipo garantista, a tutela della prima casa di proprietà. In questo senso si pone la nuova norma che vieta all'agente della riscossione Equitalia di procedere a pignoramento immobiliare nei confronti del debitore, quando la casa è utilizzata a fini abitativi e risulta l'unica di sua proprietà<sup>516</sup>.

Dall'altro lato, tuttavia, è stato recentemente varato un decreto legislativo, di dubbia interpretazione, che disciplina le clausole contrattuali al momento della stipula del contratto di mutuo, in attuazione di una direttiva europea che vorrebbe avere, dichiaratamente, una funzione di garanzia e trasparenza a favore del contraente debole. Questa prevede, in realtà, che la banca e il consumatore possano concordare espressamente che, in caso di inadempimento superiore a diciotto rate di mutuo, la prima possa procedere direttamente alla vendita del bene per soddisfare il proprio credito sul ricavato, senza che sia necessaria l'instaurazione di una procedura di esecuzione immobiliare ai sensi degli artt. 555 e seguenti c.p.c. con le relative garanzie giurisdizionali<sup>517</sup>.

---

<sup>515</sup> Ci si riferisce a quelle garanzie predisposte dall'ordinamento a favore del proprietario dell'alloggio non locato a terzi ma destinato a "prima casa" di abitazione. In questo caso l'immobile, si è osservato nel Capitolo V, Paragrafo 6, non viene destinato attraverso la locazione a uno scopo "remunerativo" di un capitale investito; la casa in proprietà, piuttosto, è chiamata a soddisfare il bisogno di un'abitazione per l'individuo e per la propria famiglia. L'alloggio, per questo motivo, merita, in base all'orientamento costituente e all'art. 47, secondo comma, Cost., l'immunità dal rischio di essere perduto a causa di contingenti impossibilità di far fronte a un debito o all'espletamento dei doveri contributivi.

<sup>516</sup> In tal senso il Decreto legge n. 69 del 2013.

<sup>517</sup> In tal senso dispone il decreto legislativo attuativo della Direttiva U.E. 2014/17 del 4 febbraio 2014, che apporta significative modifiche al Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (*Testo unico bancario*), a cui viene aggiunto l'art. 120-*quinquiesdecies*, comma 3. Come si è osservato nel capitolo V, Paragrafo 6, a cui si rinvia per un approfondimento, la stipula nel contratto di mutuo di questa clausola, da un lato, si pone come un evidente "snellimento" della procedura espropriativa, con enormi vantaggi dal punto di vista del carico giudiziale pendente dinanzi ai tribunali, ed è attivabile solo a seguito di una pattuizione espressa e garantita da una serie di obblighi informativi nei confronti del mutuatario. Dall'altro lato, tuttavia, la nuova disciplina rischia inevitabilmente di creare un vuoto di tutela per il soggetto debole del rapporto di mutuo: le garanzie giurisdizionali che tradizionalmente assistono la procedura di espropriazione immobiliare, ai sensi degli artt.



Certo è che le realtà di profondo disagio abitativo esaminate nel corso di questo lavoro, selezionate a titolo puramente esemplificativo delle molte variabili in cui si manifesta il fenomeno, non rappresentano casi eccezionali, isolati e trascurabili. Essi costituiscono piuttosto un amaro compromesso cui le proclamazioni del diritto all'abitazione vanno incontro approcciandosi con la realtà.

Non è infatti possibile prescindere dalle parallele esigenze di legalità<sup>518</sup>, di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione<sup>519</sup>, nonché di rispetto delle sempre più restrittive necessità della finanza pubblica, in presenza di risorse disponibili assai limitate<sup>520</sup>.

---

555 e ss. c.p.c., vengono meno, e il diritto all'abitazione del mutuatario viene lasciato alla libera disponibilità delle parti.

<sup>518</sup> È fuori dubbio che il legislatore abbia adottato le misure che sono state individuate come scarsamente garantiste del diritto all'abitazione, nell'ambito della lotta all'occupazione abusiva, di cui al nuovo piano casa in nome del principio di legalità. Si rinvia sul punto alle osservazioni mosse nel Capitolo VI, Paragrafo 3.5. Ed è sempre in un'ottica di rispetto del principio di legalità che non è possibile ammettere la legittimità dell'occupazione di immobili senza titolo, al punto da indurre la giurisprudenza a circoscrivere fortemente l'ambito di applicazione dell'esimente dello stato di necessità al fenomeno. Sul punto si veda il Capitolo VI, Paragrafo 2.

<sup>519</sup> Il criterio di buon andamento della pubblica amministrazione è stato individuato quale unico possibile motivo di restrizione nell'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica. Nel senso che l'esclusione del diritto in oggetto a tale categoria, motivata esclusivamente dalla condizione di non cittadini, è illegittima. Ogni eventuale previsione restrittiva dovrebbe essere giustificabile sulla base del criterio di ragionevolezza in quanto rispondente a una esigenza razionalmente spiegabile: essa dovrebbe trovare una *ratio* nella funzione dell'edilizia residenziale pubblica quale servizio volto a fornire un alloggio a coloro che appartengono ai ceti sociali meno abbienti. La Corte costituzionale ha infatti stabilito che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», ma anche che al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». (Corte cost. n. 306 del 2009). Ne risulta che alcune prestazioni possono essere subordinate alla presenza sul territorio non episodica e occasionale, se tale scelta risulta funzionale al servizio specifico e al suo scopo. Per un approfondimento si rinvia a quanto osservato nel Capitolo IV, Paragrafo V.

<sup>520</sup> Si consideri la questione del necessario bilanciamento tra il rispetto dell'equilibrio del bilancio e la soddisfazione dei diritti, in particolare quelli “sociali” caratterizzati dalla loro vocazione a comportare notevoli oneri economici per la loro realizzazione. Come si è evidenziato, in particolare nel corso del Capitolo VII, esiste una contrapposizione tra l'attribuzione all'equilibrio di bilancio di un valore di primaria importanza, anche a discapito delle garanzie di uguaglianza sostanziale, e l'affermazione che, invece, tra diritti e risorse finanziarie vada compiuto un bilanciamento a favore dei primi. Il risultato dovrebbe essere, in questa seconda prospettiva, il riconoscimento

Una volta individuato un contenuto minimo del diritto all'abitazione, però, è necessario prendere atto dell'esistenza di alcune obbligazioni imprescindibili, che fanno capo allo Stato, ai sensi dell'art. 31 della Carta sociale europea, ma anche in adempimento dell'art. 117, primo comma, Cost., che impone allo Stato di conformarsi ai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

In assenza di un'abitazione “sufficiente”, costituita da «un alloggio salubre, ossia fornito di tutti gli elementi di *comfort* essenziali – acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari, elettricità – costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di una garanzia legale di abitabilità», in altre parole di un'abitazione “propria”, può dirsi che lo Stato non ha adempiuto, o non lo ha fatto sufficientemente, le proprie obbligazioni in materia di diritto all'abitazione.

Il legislatore, in conclusione, è tenuto ad assicurare o facilitare la fruizione di un bene di particolare importanza, quale è l'abitazione, ogni volta che, nell'ambito della tutela complessiva dei bisogni primari, si crei una situazione di grave disuguaglianza di fatto, dovuta a cause contingenti, che rende difficoltosa o impossibile la realizzazione degli standard minimi di una vita dignitosa per alcune categorie di soggetti più deboli senza un intervento pubblico di garanzia. Egli risulta, in questa opera, costantemente vincolato al rispetto del contenuto minimo, del “nucleo essenziale”, del diritto all'abitazione.

Argomentare diversamente significherebbe vanificare gran parte delle aspirazioni del diritto costituzionale contemporaneo: anziché sottrarre alla politica la decisione in ordine alla redistribuzione di alcuni beni, si affiderebbe a essa la più ampia libertà in proposito. Affermare, in altri termini, l'esistenza di una riserva di legge anche in materia di definizione del contenuto (costituzionalmente garantito) del diritto di accedere ai beni e ai servizi essenziali «significherebbe ribaltare la *ratio* stessa della riserva di legge:

---

dell'esistenza di un livello minimo di garanzia dei diritti da assicurare a prescindere dalle dotazioni di bilancio.

quest'ultima, da strumento di garanzia dei diritti di libertà dei cittadini contro gli abusi dell'esecutivo, si tramuterebbe infatti in possibile strumento di abuso del legislatore contro i diritti dei più poveri»<sup>521</sup>.

Nel costituzionalismo “emancipante” del secondo dopoguerra i diritti sociali non sono percepiti come un qualcosa che esiste «solo perché è accettato da chi subirà il costo della loro realizzazione»; questi, piuttosto, «sono elementi costitutivi dell'immagine di uomo presupposta dalla Costituzione»<sup>522</sup>, assumendo in tal modo la medesima importanza, dignità ed essenzialità rispetto ai diritti di libertà. Al pari di quanto avviene in relazione a questi ultimi, pertanto, la garanzia e il soddisfacimento dei diritti sociali costituiscono un antecedente non discusso rispetto alle politiche da attuare: la fruizione delle garanzie essenziali per la sopravvivenza non dovrebbe, in definitiva, essere configurata come un problema di costi da sopportare<sup>523</sup>, tanto che la negazione di un diritto fondamentale, come quello all'abitazione, dovrebbe essere percepita, nel quadro della democrazia così delineata, come un qualcosa di impensabile, e, in ogni caso, radicalmente «al di fuori di ciò che è negoziabile»<sup>524</sup>.

È tuttavia nei fatti evidente la sussistenza di «situazioni reali tali da far correre seriamente il rischio di vanificare, quantomeno in relazione alla disponibilità di alloggi, il principio costituzionale che sta alla base dello stesso riconoscimento dei diritti sociali, vale a dire la garanzia a tutti delle condizioni minime per vivere una vita degna dell'uomo»<sup>525</sup>. Allora che tipo di soluzione si

---

<sup>521</sup> A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 1137. Si veda altresì C. SALAZAR, *op. cit.*, spec. pp. 150 ss.

<sup>522</sup> A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *op. cit.*, p. 323.

<sup>523</sup> In generale, sulla tesi che sostiene come il soddisfacimento dei diritti sociali debba sempre e in ogni caso prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dunque, essere assicurato a prescindere dalle dotazioni di bilancio si veda anche M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995.

<sup>524</sup> A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *op. cit.*, p. 323, a cui si rinvia per un approfondimento sul tema del prospettato fallimento, o semifallimento della dimensione emancipante della democrazia, a causa delle promesse non mantenute del costituzionalismo del Novecento, tanto da parlare di una sopravvenuta “democrazia senza qualità”.

<sup>525</sup> A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 28.

può configurare in caso di inerzia dei pubblici poteri dinanzi alla carenza di abitazioni per far valere il contenuto sostanziale del diritto all'abitazione così individuato?

La via per coniugare la discrezionalità legislativa con la garanzia dei diritti fondamentali sembra allora essere quella di verificare, caso per caso, che il legislatore non abbia composto i spesso fisiologicamente confliggenti interessi di libertà e uguaglianza sostanziale, dando prevalenza integrale agli uni piuttosto che agli altri, con il risultato di sacrificare completamente uno dei principi coinvolti<sup>526</sup>. Soccorre, in difetto di un adeguato bilanciamento, la possibilità che la legge lesiva del contenuto minimo del diritto all'abitazione venga dichiarata incostituzionale, o comunque che la Corte costituzionale emetta dei moniti nei confronti del legislatore, oppure si spinga alla pronuncia di sentenze manipolative, volte a colmare le lacune<sup>527</sup>.

Pertanto, in una società civile e democratica è effettivamente doveroso impedire che alcuni soggetti restino privi di un'abitazione; questa, inoltre, deve essere dotata di taluni requisiti minimi corrispondenti quanto meno al livello base del rispetto della dignità umana. Per ottenere questo risultato, il legislatore è tenuto a predisporre gli strumenti idonei ad assicurare a tutti la garanzia almeno del nucleo essenziale del diritto all'abitazione. Una possibile via di "correzione" dell'intervento legislativo insufficiente o inadeguato a garantire il suddetto livello minimo di protezione del diritto in esame può essere individuata nel controllo di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spingendosi sino a individuare un contenuto, oltre che sostanziale, anche precettivo della pretesa, pare altresì definibile una vera e propria posizione di vantaggio in capo all'individuo tutelabile in sede giurisdizionale ai sensi dell'art.

---

<sup>526</sup> A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 1138.

<sup>527</sup> Il bilanciamento operato è in ogni caso soggetto al sindacato della Corte costituzionale, per cui ogni persona che si trovi nelle condizioni obiettive stabilite dalla legislazione sull'erogazione dei servizi ha pieno e incondizionato diritto a fruire delle prestazioni erogabili, a norma di legge, come servizio pubblico a favore dei cittadini. Si veda in tal senso Corte cost. n. 455 del 1990, in materia di diritto a ottenere prestazioni sanitarie, ma con estensione esplicita a tutti i diritti che richiedono prestazioni positive da parte dei pubblici poteri.

24 Cost., che stabilisce il diritto di agire in giudizio per la difesa dei propri diritti e interessi legittimi.

Dal punto di vista giuridico costituzionale, infatti, non sembra sussistere un valido motivo che fondi una distinzione, in ordine alle garanzie apprestate dall'ordinamento, tra il bene "abitazione" e gli altri beni riferibili al diritto a un'esistenza libera e dignitosa, primo tra tutti il diritto alla salute del quale è stata talvolta affermata la diretta operatività in sede giurisdizionale<sup>528</sup>, anche indipendentemente dall'intervento del legislatore<sup>529</sup>.

Senza voler incorrere in generalizzazioni che rischierebbero di non tener conto della complessità ed eterogeneità tra le varie pretese giuridiche

---

<sup>528</sup> In materia di diritto alla salute si è dichiarata l'esistenza di un contenuto di base di prestazioni sanitarie riconducibili ai "livelli essenziali delle prestazioni" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., le quali non possono mai essere negate ad alcun individuo. Il diritto ai trattamenti sanitari, in sostanza, è tutelato come diritto fondamentale nel suo "nucleo irrinunciabile" del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana che impone di impedire la creazione di situazioni prive di tutela. Al di fuori di tale nucleo, il diritto ai trattamenti sanitari è garantito a ogni persona in modo condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il non irragionevole bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti. E ciò avviene pur sempre tenuto conto dei limiti che il legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone in un dato momento storico. Per un approfondimento sui livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria si rinvia, oltre alle fonti già citate nel Capitolo I in ordine al fondamento costituzionale del diritto alla salute, a R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, cit., pp. 5393-5402; R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002; R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *op. cit.*; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *op. cit.*; L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, Giappichelli, 2003; C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, ora in *Ibidem, Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 433 ss.; R. FERRARA, *Diritto e salute: i principi costituzionali*, in *Ibidem* (a cura di), *Salute e sanità*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 3 ss., di commento a Corte cost. 27 gennaio 2010, n. 29, ove la Corte statuisce che non vi è violazione dell'art. 32 Cost. se il nucleo più sensibile del diritto alla salute viene comunque salvaguardato «anche compatibilmente con i flussi di finanza pubblica»; A. MANGIA, *Attuazione legislativa ed applicazione giudiziaria del diritto alla salute*, in «Diritto Pubblico», 1998, pp. 751 ss.; C. TRIPODINA, *Articolo 32*, cit., spec. p. 327.

<sup>529</sup> A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 1133-1135. Si veda, in particolare, Cass. Civ. Sez. Lavoro, 11 settembre 1996, n. 8241, ove si afferma che «il diritto alla salute viene a configurarsi [...] come un diritto primario fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela (Corte Cost., 27 ottobre 1988, n. 992). La norma acquista così una diretta operatività, indipendentemente dall'intervento del legislatore ordinario».

catalogabili come diritti sociali<sup>530</sup>, nel caso in cui l'edilizia residenziale pubblica non si riveli sufficiente a coprire l'intera domanda di abitazioni, il fondo nazionale per il sostegno alle locazioni sia inadeguato e, di conseguenza, le pubbliche amministrazioni non siano in grado di soddisfare le esigenze degli aventi diritto, almeno quanto al contenuto minimo essenziale del diritto in oggetto, si potrebbe configurare una diretta azionabilità della pretesa<sup>531</sup>. In altre parole, almeno in linea di principio, qualora non siano predisposti in sede legislativa mezzi sufficienti al raggiungimento del risultato ambito, il soggetto che vede insoddisfatto il proprio diritto fondamentale all'abitazione nel suo nucleo essenziale, potrebbe adire l'autorità giudiziaria onde ottenere la condanna della Pubblica amministrazione a un *facere* specifico, consistente nella messa a disposizione di un'abitazione: ciò potrebbe avvenire attraverso l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, piuttosto che con l'elargizione di una somma di denaro "sostitutiva" e sufficiente al reperimento di un appartamento da parte del beneficiario.

In questo modo si potrebbe evitare di gridare al fallimento totale della ambita "democrazia emancipante", in relazione all'attuazione del diritto all'abitazione. Si potrebbe invece ritenere che un barlume di concretezza,

---

<sup>530</sup> In tal senso A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria, Relazione di sintesi alla III sessione*, cit., p. 3, che ricorda come in realtà soltanto alcune delle pretese giuridiche fondate sull'art. 32 Cost. hanno avuto un riconoscimento di immediata precettività. Molto di ciò che si riassume nella formula del diritto alla salute, invece, resta pur sempre nella sfera del controverso, come dimostra il contenzioso che si svolge quotidianamente innanzi i giudici ordinari e amministrativi in punto di prestazioni sanitarie.

<sup>531</sup> Si registra, del resto, un'evoluzione in corso nel rapporto tra legislatore e giudici, comuni e costituzionali, nella tutela dei diritti fondamentali: emerge progressivamente la tendenza al superamento del tradizionale equilibrio tra diritto legale e diritto giurisprudenziale, attraverso una marcata valorizzazione dell'attività interpretativa. Ciò avviene proprio sulla scorta, da un lato, dell'affermazione dell'esistenza di un nucleo essenziale nella tutela dei diritti che prescinde dall'attuazione in sede legislativa; dall'altro lato, l'evoluzione origina dall'abilità dei giudici, in molte occasioni dimostrata, di ricavare dalle enunciazioni costituzionali situazioni soggettive tutelabili alla stregua di diritti soggettivi, come è talvolta avvenuto in materia di diritto a ottenere prestazioni sanitarie. In tal senso P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *Il costituzionalista riluttante*, Torino, Einaudi, 2016, pp. 346-362, a cui si rinvia per un approfondimento sul punto.

nell'ambizione verso una effettiva attuazione del diritto nei confronti di tutti, non sia solo una chimera, ma un obiettivo ancora realisticamente perseguibile.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *L'organizzazione pubblica dell'edilizia. Gli Iacp nella programmazione economica*, Milano, Franco Angeli, 1969.

AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977.

AA.VV., *Equo canone*, Padova, Cedam, 1980.

AA.VV., *I rapporti economici nella Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1989.

AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di P. Barile)*, Padova, Cedam, 1990.

AA.VV., *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, Giuffrè, 1995.

AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995.

AA.VV., *Federcasa Aniacap, 50 anni di abitazioni sociali*, Roma, Edizioni Edilizia Popolare, 2001.

AA.VV., *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA casa*, Roma, Istituto "Luigi Sturzo", 2002.

AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004.

AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

AA.VV., *Crisi economico-finanziaria e risposta del diritto*, in «Il diritto dell'economia», n. 1, 2012.



- AKANDJI-KOMBE J.F., *Actualité de la Charte sociale européenne*, RTDH 2008.
- ALLENA M., *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in «Diritto Pubblico», n. 1, 2014, pp. 167-221.
- ALPA G., *Equo canone e diritto all'abitazione*, in «Politica del diritto», 1979, pp. 155 ss.
- AMATO G., *Art. 16*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1977, pp. 114-135.
- AMORTH A., *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948.
- ANGIOLINI V., *Blocco sfratti, questione di costituzionalità non manifestamente infondata*, [www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it).
- ARIELLI G., *La tutela del risparmio. Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale*, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2008
- ASSINI N., *Edilizia Residenziale pubblica*, voce in «Enciclopedia Giuridica», Milano, Treccani, Milano, 1994, pp. 1 ss.
- BALBONI E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Napoli, Jovene, 2008.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in «Enciclopedia Giuridica», vol. XI, Roma, Treccani, 1989, pp. 1-34.
- BALDINI V., *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in «Rivista AIC», n. 2, 2013.

BALDUZZI R., *Salute (diritto alla)*, voce in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5393-5402.

BALDUZZI R., CARPANI G. (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2013.

BALDUZZI R., CAVINO M., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Torino, Giappichelli, 2007.

BALDUZZI R., DI GASPARE R. (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002.

BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2014.

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984.

BARILE P., *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, Giuffrè, 1990.

BARILE P., CHELI E., *Domicilio (libertà di)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 859-870.

BARONCELLI S., *Art. 47*, voce in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 945 – 957.

BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

BELLOCCI M., PASSAGLIA P., *La dignità dell'uomo quale valore costituzionale*, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

BENELLI F., *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

BERTI G, DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003.

BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003.

BIFULCO R., *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in «Giurisprudenza italiana», 2001, pp. 1757-1763.

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 347 e ss., nonché in «Le Istituzioni del federalismo», n. 3-4, 2010, 231 ss.

BILANCIA P., SCUTO F., *La riforma costituzionale e il rapporto Stato-Regioni*, in «Centro Studi sul Federalismo», sez. Commenti, dicembre 2015.

BINDI E., *Calamandrei e la questione sociale*, in «Atti del convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012», su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

BISCARETTI DI RUFFIA P. (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, Giuffrè, 1996.

BISCOTTINI G., *Questioni vecchie e nuove in tema di ordine di esecuzione dei trattati*, in «Rivista di Diritto Internazionale», 1974, pp. 204 ss.

BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993.

BONETTI P. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del convegno internazionale, Università degli Studi di Milano - Bicocca, 16 - 18 giugno 2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

BONGIOVANNI G., *Diritti dallo «statuto» difficile. Aspetti del dibattito italiano sui diritti sociali nel secondo dopoguerra*, in «Scienza e Politica», n. 24, 2001.

BORIA I., *Il social housing tra tutela del diritto universale all'abitazione e discriminazioni fondate sulla residenza*, in «Sintesi dialettica per l'identità democratica», n. 6, 2013, su [www.sintesidialettica.it](http://www.sintesidialettica.it).

BORTOLOTTI L., *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1978.

BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli/Roma, Il Foro Italiano, 1980.

BRECCIA U., *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

BUCCI G., *La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine tra stato- governo e mercati*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», 2014.

BURASCHI F., *Diritto all'abitazione e stato di necessità*, in «Studium Iuris», nn. 7-8, 2008, pp. 874 ss.

BUSANI A., *L'agevolazione per l'acquisto della "prima casa"*, Milano, IPSOA, 2014.

CALABI D. (a cura di), *La politica della casa all'inizio del XX secolo. Atti della prima giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea. Venezia, 3 dicembre 1993*, Venezia, Istituto Veneto di scienze lettere e arti, 1995.

CALZARETTI F. (a cura di), *Le discussioni in Assemblea costituente a commento degli articoli della Costituzione*, in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

CAMPANELLI G., CARDUCCI M., GRASSO N., TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo. Un confronto giurisprudenziale*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Lecce 19-20 giugno 2009, Torino, Giappichelli, 2010.

CARAVITA B., *Oltre l'uguaglianza formale*, Padova, Cedam, 1984.

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005.

CARETTI P., *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in GIORGIS A., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *Il costituzionalista riluttante*, Torino, Einaudi, 2016, pp. 346-362.

CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III e vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006.

CAVASINO E., *Perché costruire il diritto alla salute come "diritto a prestazione rende le forme normative dell'uguaglianza dipendenti dal limite economico-finanziario e ridimensiona l'effetto garantistico del "contenuto minimo essenziale"*, in «Gruppo di Pisa», 2012, pp. 1-31.

CECCHERINI E. (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

CECCHETTI M., *Le “facce nascoste” della riforma costituzionale del regionalismo*, Editoriale in «Federalismi.it», n. 23, 2015.

CERRI A. (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, Aracne, 2007.

CHELI E., *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, 1995.

CHIARELLA P., *Il Diritto alla casa: un bene per altri beni*, in «Rivista di scienze della comunicazione», n. 2, luglio-dicembre 2010, pp. 136-154.

CHIEFFI L., (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, Giappichelli, 2003.

CHIERICI M., *Favelas e grattacieli*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, 2005.

CIERVO A., *Il diritto all’abitazione dei migranti*, in «Rassegna Parlamentare», n. 2, vol. 54, 2012, pp. 229 ss.

CIOCIA M.A., *Il diritto all’abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

CIOLLI I., *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, relazione al Seminario di discussione dell’Associazione “Gruppo di Pisa” (Firenze, 23 ottobre 2015), *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, consultabile su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

CIVITARESE MATTEUCCI S., *L’evoluzione della politica della casa in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», vol. 1, 2010, pp. 163-210.

COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, Cedam, 1996.

CONTIERO G., *L'assegnazione della casa familiare*, Milano, Giuffrè, 2014.

CORSI C., *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», nn. 3-4, 2008, pp. 141 ss.

CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 3, 1981, pp. 755-784.

CORVAJA F., *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2009, pp. 89 ss.

COVILI B., *I diritti sociali nella concezione storico-giuridica di Piero Calamandrei: la speranza riformatrice e le inadempienze costituzionali*, in «Scienza e Politica», n. 14, 1996, pp. 91 ss.

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.

CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

CUBEDDU M. G., *La casa familiare*, Milano, Giuffrè, 2005.

DAHRENDORF R., *Per un nuovo liberalismo*, Bari, Laterza, 1988.

D'ALOIA A. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003.

DE BÙRCA G. – DE WITTE B., *Social rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

DI BIAGI P., *La grande ricostruzione. Il piano Ina-casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001.

DI CIOMMO M., *Dignità umana e stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Firenze, Passigli, 2010.

DI COSIMO G., *Materie (riparto delle competenze)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Tomo II, Agg. 2008, pp. 475 ss.

DI GIOVINE A., DOGLIANI M., *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in «Questione Giustizia», n. 2, 1993, pp. 321-332.

DOGLIANI M., *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 1982.

DONATI A., *Piano Casa 2014. Tutte le novità dopo la conversione del D.L. 47-2014*, Rimini, Maggioli Editore, 2014.

EINAUDI L., *Il problema delle abitazioni. Lezioni tenute all'Università Commerciale Luigi Bocconi dal 26 aprile al 2 maggio 1920*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1920, ristampa 2001.

FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, consultabile su [www.documenti.cameradeideputati.it](http://www.documenti.cameradeideputati.it).



FENNI B., *Sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di edilizia*, consultabile su [www.dirittoamministrativo.it](http://www.dirittoamministrativo.it).

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

FERRARA R., (a cura di), *Salute e sanità*, Milano, Giuffrè, 2010.

FINOCCHIARO A., *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

FREZZA G., *I luoghi della famiglia*, Torino, Giappichelli, 2004.

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

FUSARO A., *Homestead exemption*, in «Contratto e Impresa-Europa», 1, 2014, pp. 1-13.

GALGANO F., *Rapporti economici. Art. 41*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1982, pp. 1-3.

GAMBINO S., *Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico costituzionale nella prospettiva comparatistica*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 1, 2002, pp. 110-139.

GENTILE A., *Occupazione abusiva di immobili: stato di necessità o rigoroso rispetto delle regole*, in «Rivista Penale», nn. 7-8, 2008, pp. 776-778.

GIAMPIERETTI M., *Commento all'art. 47 della Costituzione*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 474-475.

GILI L., *Una singolare pronuncia giurisdizionale in materia di diritto all'accesso agli alloggi pubblici da parte degli stranieri*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2, 2002, pp. 73 ss.

GILI L., *La condizione di reciprocità non può essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2, 2005, pp. 98 ss.

GIORGIS A., *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, in «Questione Giustizia», n. 6, 2007, pp. 1132 ss.

GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999.

GIORGIS A., *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, in «Questione Giustizia», n. 6, 2007, pp. 1129-1138.

GIORGIS A., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *Il costituzionalista riluttante*, Torino, Einaudi, 2016.

GRECO G., *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in «Questione Giustizia», n. 2-3, 1994, pp. 272 ss.

HESSE P. J., *Un droit fondamental vieux de 3000 ans: l'état de nécessité*, in «Droits fondamentaux», n. 2, gennaio-dicembre, 2002.

INDOVINA F., *Appunti sulla questione abitativa oggi*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 82, 2005, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza 2002.

LANDI G, *Domicilio, residenza e dimora (dir. amm.)*, (voce), in «Enciclopedia del Diritto», Milano, Giuffrè, vol. XIII, 1964, pp. 851-856, spec. p. 855.

LANZAFAME A., *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, in «Rivista AIC», n. 2, 2015.

LEONE C., *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, Milano, Giuffrè, 2007.

LIPARI N., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974.

LÓPEZ RAMÓN F. (a cura di), *Construendo el derecho a la vivienda*, Madrid-Barcellona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2010.

LUCIANI M., *Diritto alla salute – dir. cost.*, (voce) in «Enciclopedia Giuridica», Roma, Treccani, XXXII, 1994, pp. 1-14.

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995.

LUNGARELLA R., *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3-4, 2010, pp. 271-311.

LUNGARELLA R., *Poche risorse e tempi lunghi per le case popolari*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 10 aprile 2015.

LUNGARELLA R., *Guerra tra poveri per la casa. Tra italiani e stranieri*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 21 luglio 2015.

LUTHER J., *Pratica dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2000.

LUTHER J., *Ragionevolezza e dignità umana*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, Aracne, 2007.

LUTHER J., LONGO F., MASTROPAOLO A., PALLANTE F. (a cura di), *Archivio delle costituzioni storiche*, su [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it).

LUZZATTI L., *Sulle case popolari, Proposta di legge svolta alla Camera dei Deputati nella seduta del 14 maggio 1902*, Roma, Tipografia della Camera, 1902.

MAINARDIS C., *“Materie” trasversali statali e (in)competenza regionale*, in «Le Regioni», vol. 5, n. 1, 2010, pp. 1128-1134, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

MANGIA A., *Attuazione legislativa ed applicazione giudiziaria del diritto alla salute*, in «Diritto Pubblico», 1998, pp. 751 ss.

MANGIA A., *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria, Relazione di sintesi alla III sessione*, in Atti del Convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

MANGIAMELI S., *Dove vanno le Regioni?*, in «Studi e Interventi», dicembre 2015, su [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

MANTINI P., *L'edilizia residenziale tra servizio pubblico e privatizzazioni*, Padova, Cedam, 1994.

MARCHETTI B. (a cura di), *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale: atti del Seminario di Trento, 17 dicembre 2012*, Padova, Cedam, 2013.

MARTINES T., *Il «diritto alla casa»*, in LIPARI N., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 391-405; ora in MARTINES T., *Opere*, Tomo IV: Libertà e altri temi, Milano, Giuffrè, 2000.

MASONI R., *Opposizione alla convalida di sfratto e contestuale richiesta di termine di grazia*, in «Giustizia Civile», fasc. 11, 2009, pp. 2395 ss.

MASSA PINTO I., *Domicilio (libertà di)*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2050-2058.

MAZZARELLI V., *Convenzioni urbanistiche*, voce in «Enciclopedia del Diritto», Agg. 2001, Milano, Giuffrè, pp. 294-303.

MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 802-807.

MERENDINO V., *Sul rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale e sulla corrispondenza fra quota di partecipazione e quota di esecuzione nelle concessioni di servizi pubblici. Nota a Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria, Sentenza 30 gennaio 2014, n. 7*, su [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

MEREU A., *La configurabilità dello stato di necessità nelle ipotesi problematiche di necessità economica e abitativa*, in «Cassazione Penale», n. 3, 2008, pp. 1024 ss.

MERUSI F., *Art. 47*, voce in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici. Tomo III*, Bologna, Zanichelli/Roma, Il Foro Italiano, 1980, pp. 153–187.

MERZ S., *Manuale pratico dei rapporti cittadino-ente locale*, Padova, Cedam, 1997.

MEZZANOTTE M., *Quando la casa è un diritto*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 giugno 2009.

MINELLI A.R., *La politica per la casa*, Bologna, Il Mulino, 2004.

MINELLI A.R., *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, 2006, vol. I, pp. 11-26.

MODUGNO F., *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli 1995.

MODUGNO F. (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012.

MONACO R. – CURTI GIALDINO G., *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, Torino, Utet, 2009.

MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in «Federalismi.it», n. 14, 2012.

MORRONE A., *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in «Rivista AIC», n. 3, 2014.

MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in «Quaderni Costituzionali», n. I, 2014.

MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 10, 2015.

MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in «Foro Italiano», vol. V, 1970, pp. 153-191.

MORTATI C., *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972.

MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973

NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in «Osservatorio sulle fonti», Saggi n. 1/2013.

NIGRO M., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1996.

OCCHIPINTI A., *Tutela della vita e dignità umana*, Torino, Utet, 2008.

OMBUEN S., *Criteri di accesso all'edilizia sociale: le agenzie regionali e il patrimonio abitativo comunale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», vol. I, n. 3, 2006, pp. 41-57.

ORLANDO V.E., (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, Società Editrice Libreria, 1900.

ORSI BATTAGLINI A., *La determinazione del prezzo di riscatto delle case popolari: procedimento e tutela giurisdizionale*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», vol. II, 1968, pp. 171 ss.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 2007.

PACIULLO G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

PADOVANI T., *Invasione di edificio e stato di necessità*, in «Archivio Penale», 1970, pp. 3-15.

PALIDI DI SUNI PRAT E., CASSELLA F., COMBA M. (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2001.

PANZERA C., *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in «Consulta Online» n. II, 2015.

PASSAGLIA P., *La Corte precisa i termini del riparto competenziale in materia di "immigrazione" e "condizione giuridica" degli stranieri extracomunitari (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in «Il Foro Italiano», n. I, 2006, pp. 351 e ss.

PASTORI G., *Scritti scelti*, Vol. II (1992-2010), Napoli, Jovene, 2011, pp. 511 ss.

PENNAROLA C., *La inviolabilità condizionata della "prima casa"*, in «La Rivista Giuridica dell'Edilizia», n. 1, 2015, pp. 113-119.

PERGOLESI F., *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, in «Quaderni Costituzionali», Milano, 1953, pp. 38 ss.

PERFETTI L., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2013, pp. 61-130.

PEZZINI B., *La decisione sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001.

PEZZINI B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, Jovene 2010, pp. 163-228.



PIROZZOLI A., *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004.

POLITI F., *Attuazione e tutela dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana*, in «Rivista AIC», Sez. Materiali, 2005.

POLITI F., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011.

PONZO E., *L'articolo 5 del "Piano Casa" del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2014.

PREITE M., *Edilizia in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1979.

RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Utet, 1909.

RAUTI A., *La giustizia sociale presa sul serio. Prime riflessioni*, 2011, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

RAZZANO G., *Lo "statuto costituzionale dei diritti sociali"*, in Atti del Convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013.

ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in ORLANDO V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, Società Editrice Libreria, 1900, pp. 111 ss.

ROZO ACUÑA E., MAFFEI P. (a cura di), *Le costituzioni dell'America latina. I Paesi della Comunità andina*, Torino, Giappichelli, 2006.

RUGGERI A., SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in «Politica del diritto», 1991, p. 343 ss.

RUGGERI A., *Regione (dir.cost.)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Tomo II, Agg. 2008, pp. 708 ss.

SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000.

SAMONÀ G., *Il piano Fanfani in rapporto all'attività edilizia dei liberi professionisti*, in «Metron», n. 33-34, 1949.

SANTORO-PASSARELLI F., *Proprietà privata e funzione sociale*, Padova, Cedam, 1976.

SATTA V., *Profili evolutivi dello stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Napoli, Jovene, 2012.

SAYAC A., *Essai sur le besoin créateur de droit*, Parigi, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1969.

SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in Atti del Convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

SCALETтарIS P., *La nuova proroga dell'esecuzione degli sfratti con il Decreto "Milleproroghe"*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», n. 3, 2015, pp. 83 ss.

SCOCA F.G, STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014.

SCOTTI G., *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, 18 settembre 2015, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

SCOVAZZI T. (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 2006.

SHUBERT V., BERNSTINE N., *Moving from Fact to Policy: Housing is HIV Prevention and Health Care*, in «AIDS Behav», n. 11, 2007, pp. 172 ss.

SORACE D., *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, 1974.

SORACE D., *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile», 1977, ora in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 1035 ss.

TALINI S., *Piano casa Renzi-Lupi, articolo 5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali*, in «Costituzionalismo.it», sez. Notizie e Opinioni, 3 maggio 2014.

TAMPONI M., GABRIELLI E. (a cura di), *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.

THIELE B., *The Human Right to Adequate Housing. A Tool for Promoting and Protecting Individual and Community Health*, in «American Journal of Public Health», vol. 92, 2002, n. 5, pp. 712 ss.

TRIPODINA C., *Articolo 32*, in BIN R., BARTOLE S. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 321-332.

TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.

TRISORIO LIUZZI G., *Tutela giurisdizionale delle locazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

URBANI P., *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3-4, 2010.

VALENTI V., *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2008*, in «Federalismi.it», 23 febbraio 2009.

VENTURI A., *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), ora in «Le Regioni», 2010.

VENTURINI G., BARIATTI S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

VICENTI U., *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

VIPIANA P., *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in «Federalismi.it», n. 10, 2014.

ZATTI P. (a cura di), *Trattato di diritto di famiglia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2011.

ZINGARELLI N., *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 2002.