

Quando la casa è un diritto

di Massimiliano Mezzanotte
(9 giugno 2009)

SOMMARIO: 1. Il diritto alla casa secondo la Cassazione penale; 2. Le indicazioni della Corte dei Conti; 3. Le coordinate del diritto alla casa; 4. Il carattere sociale ed i limiti.

1. *Il diritto alla casa secondo la Cassazione penale.*

Il diritto alla casa è apparso da sempre un tema particolarmente dibattuto, come emerge dall'analisi di due recenti sentenze, una della Cassazione penale, l'altra della Corte di Conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, che si sono occupate proprio di questa tematica.

La prima decisione riguardava un processo penale in cui l'imputata era stata condannata in primo e secondo grado per occupazione abusiva di un immobile di proprietà dell'IACP. La Corte di Cassazione, nella sentenza n. 35580 del 2007, annullò la decisione, con rinvio ad altra sezione del giudice di secondo grado, sottolineando come non fosse stata adeguatamente valutata la sussistenza dell'esimente dello stato di necessità, previsto dall'art. 54 c.p. Hanno sottolineato i giudici che nel concetto di "danno grave alla persona" rientrano "non solo la lesione della vita o dell'integrità fisica, ma anche quelle situazioni che attengono alla sfera dei diritti fondamentali della persona, secondo la previsione contenuta dall'art. 2 Cost.", "fra i quali deve essere ricompreso il diritto all'abitazione in quanto l'esigenza di un alloggio rientra fra i bisogni primari della persona".

La decisione è stata però criticata sotto molteplici profili; il più rilevante (a riguardo, AINIS, *Se la casa è un diritto*, in *Quad. cost.*, 2007, 837) atteneva alla natura che veniva attribuita al diritto all'abitazione. Esso infatti è sì un diritto fondamentale ma, come altri, va armonizzato nel contesto costituzionale – in particolare con le esigenze degli altri consociati - altrimenti si tradurrebbe in un diritto di appropriarsi di un bene altrui o di "pretendere" una casa.

Quindi un'erronea configurazione, da cui è scaturita un'applicazione altrettanto erronea; dal ragionamento del Giudice delle leggi si potrebbe dedurre che il diritto alla casa è una situazione giuridica che può essere realizzata anche violando quelle leggi che ne disciplinano modi di acquisto o forme di godimento, dal momento che l'ordinamento scrimina il comportamento di chi occupa un'abitazione abusivamente, senza considerare che vi possono essere altri individui che vantano un titolo preferenziale per l'attribuzione di un alloggio da parte dello Stato.

2. *Le indicazioni della Corte dei conti.*

Nella sentenza n. 223/09 della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, la problematica è stata invece analizzata in una prospettiva differente. La vicenda riguardava la sistemazione alloggiativa provvisoria in un complesso edilizio monumentale di numerosi nuclei famigliari fatti sgomberare coattivamente da alcune case popolari che dovevano essere consegnate ai le-

gittimi assegnatari. L'occupazione però si era estesa anche ad altre parti del complesso, nelle quali si verificarono danneggiamenti alle strutture e sottrazione di manufatti; per tale ragione, il sindaco fu costretto a disporre lo sgombero dei cittadini ed il contestuale loro ricovero presso altre unità abitative adeguatamente attrezzate. I danneggiamenti spinsero la Procura regionale contabile a citare 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 della assegnazione del complesso, omettendo di adottare provvedimenti necessari per evitare i danni irreversibili causati all'edificio.

La Corte dei Conti, nella decisione richiamata, ha dichiarato esenti da responsabilità il Sindaco e l'assessore; in particolare, in un passo della decisione, i giudici valutano positivamente lo sgombero del complesso storico monumentale e l'individuazione di una diversa sistemazione alloggiativa, osservando che l'amministrazione comunale avrebbe bilanciato "la salvaguardia del bene della salute pubblica e del diritto di ogni individuo ad un alloggio che garantisca una qualità della vita dignitosa".

3. *Le coordinate del diritto alla casa.*

Senza voler entrare nello specifico del ragionamento del Giudice, traspare in controtuce la natura del diritto alla casa e le forme per ammetterne il suo legittimo esercizio. In particolare, il diritto all'abitazione trova pronta attuazione solo allorquando sussistono due condizioni: a) ricorrenza dei presupposti di legge (aspetto formale); b) effettiva necessità (profilo sostanziale).

Sotto il primo aspetto, va evidenziato come l'occupazione di immobili, sia nel caso del complesso monumentale che successivamente, fosse stata autorizzata dopo un'ampia concertazione ed analisi di tutti gli interessi in gioco.

A differenza del giudice di legittimità, che fonda il diritto all'abitazione sull'art 2 Cost., la Corte dei Conti lo basa sulla necessità di garantire ad ogni individuo una qualità della vita dignitosa e quindi, implicitamente, sull'art. 3 Cost. La differenza non è, evidentemente, di poco conto. Seguendo la prima concezione, infatti, andrebbe riconosciuto ad ogni individuo il diritto alla tutela ed alla garanzia della casa, ovvero un diritto soggettivo perfetto anche in assenza di uno specifico riferimento normativo; nel secondo, invece, si scorge un impegno dello Stato a far sì che tutti possano avere un'abitazione e tale situazione va prontamente garantita per gli indigenti. Nel primo caso, quindi, trattandosi di diritto inviolabile, anche un'occupazione abusiva può essere ritenuta legittima. Nel secondo, invece, vengono considerate non solo le esigenze individuali, ma anche quelle della comunità.

Tale aspetto deriva direttamente dal fondamento giuridico del diritto, ovvero dal principio di uguaglianza sostanziale, per la cui realizzazione è richiesta un'attività dei pubblici poteri. Questo elemento caratterizza la stessa definizione categoriale dei c.d. diritti sociali condizionati, quelli cioè che presuppongono l'esistenza di un'organizzazione erogatrice e, nello stesso tempo, di risorse adeguate da parte dell'ente erogatore (a riguardo, BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 215). Il che comporta la necessità di regole e normative specifiche volte a disciplinarne le forme di accesso e di godimento.

In termini concreti, il diritto in questione non è un diritto a "pretendere" una casa, ma solo a poter accedere ad un'abitazione, nei limiti dei diritti degli altri conso-

ciati. Esso perciò va esercitato nel rispetto del valore posto a fondamento dei diritti di libertà, ovvero la dignità dell'uomo, che permette di conciliare uguaglianza e libertà (a riguardo, SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà e uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 88), garantendo che l'esercizio dei diritti di libertà venga attuato nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale.

Volendo applicare questa concezione al caso concreto, il diritto ad ottenere un'abitazione può essere soddisfatto solo se non esistono altri individui che non versino in situazioni economicamente più svantaggiose o presentino delle condizioni di vita che richiedono un intervento immediato dello Stato. E' questa la critica cui va incontro la decisione della Cassazione sopra richiamata, che non ha considerato che chi occupa un immobile potrebbe sottrarlo ad altre persone che, pur versando nelle stesse o in peggiori condizioni di vita, si sono dimostrate rispettose della normativa in materia di accesso alle abitazioni di edilizia popolare. Quella decisione trascurava inoltre l'attuale significato dei diritti inviolabili, che non sono più incentrati sulla tutela della persona-individuo da ogni forma di intromissione dall'esterno, bensì sul loro carattere sociale; se non si coglie tale profilo, si corre il rischio, com'è stato osservato da Häberle (*Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma, 1993, 52), di privarli del loro carattere costituzionale, ovvero del loro fine specifico, che è quello di permettere il libero sviluppo della personalità all'interno di una comunità sociale. Questo perché i diritti fondamentali non vanno decontestualizzati, ma sono parte integrante della Costituzione e rappresentano la positivizzazione di valori generalmente condivisi e pertanto accettati da un'intera comunità.

4. Il carattere sociale e i limiti.

Proprio quest'ultimo aspetto porta a comprendere il carattere sociale del diritto (MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in *Opere. Tomo VI. Libertà e altri temi*, Milano, 2000, 13-14); ciò significa, detto in altri termini, che ogni sua limitazione si traduce in un limite alla libertà, all'uguaglianza ed alla dignità sociale stessa dei cittadini. In applicazione di tali principi è compito della Repubblica porre in essere ogni forma di intervento volto a rendere concreto tale diritto ed a permetterne la piena realizzazione. Nello stesso tempo, un corretto bilanciamento tra contrapposte esigenze rende legittima quella politica volta a favorire il diritto all'abitazione (blocco degli affitti, esproprio di suoli finalizzato alla costruzione di abitazioni di edilizia popolare, ecc.), bilanciando però opportunamente i contrapposti interessi (in tal senso, FERRARI, *«Diritto alla casa» e interesse nazionale*, in *Giur. cost.*, 1988, 843). Ciò vale anche per l'eventuale limitazione dei diritti del proprietario di un'abitazione, i cui interessi vanno necessariamente comparati con quelli degli altri. La necessità sociale o, volendo utilizzare la formula adoperata dall'art. 42 Cost., la funzione sociale del bene può quindi anche comportare una limitazione all'utilizzo ed al godimento, in relazione a rilevanti interessi sociali.

In conclusione, quindi, il diritto alla casa richiede una valutazione comparativa degli interessi in gioco, che vengono adeguatamente disciplinati dal legislatore nei suoi aspetti essenziali, ovvero nei modi di acquisto, nelle forme di godimento e nelle relative limitazioni.

In questa logica si ripropone la stretta connessione sancita dall'art. 3, commi 1 e 2, Cost., tra la pari dignità sociale di tutti i cittadini e la loro uguaglianza; tale connubio richiede un intervento fattivo da parte dello Stato, volto a porre in es-

sere azioni positive a vantaggio dei cittadini più svantaggiati (a riguardo AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 582 e segg.); la stessa Corte costituzionale ha affermato ciò, allorquando ha sottolineato che “creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibili 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” (C. cost., 25 febbraio 1988, n. 217, in *Giur. cost.*, 1988, 842).

Ma, nel corso degli anni, questa disposizione è stata attenuata o svilita e “ha dato luogo (al massimo) ad una direttiva di condotta per il legislatore ordinario” (VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, 2009, 123). Se però alle omissioni del legislatore si aggiunge l’eccessivo permissivismo del giudice, allora l’attuazione del principio di uguaglianza, in senso formale e sostanziale, non è solo mortificata ma addirittura posta nel dimenticatoio, con buona pace non solo di chi attende dallo Stato una casa in cui vivere in modo dignitoso, ma anche di uno dei principi fondamentali su cui si fonda l’intero ordinamento costituzionale.

Forum di Quaderni

stituzionali