

Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*

Gerardo Scotti **

(18 settembre 2015)

INDICE: 1. Premessa. – 2. Il diritto alla casa nella dimensione giuridica internazionale. – 3. Il diritto alla casa nella Costituzione. – 4. Il diritto alla casa nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 5. L'“occupazione abusiva” nelle pronunce della Cassazione penale. – 6. Cenni di legislazione ordinaria in materia. Il “Piano Casa Lupi” del 2014 e i dubbi di legittimità costituzionale. – 7. Il *social housing*. – 8. Conclusioni.

1. PREMESSA

“La casa è l'uomo, tel le logis, tel le maître; ovvero “dimmi come abiti e ti dirò chi sei” scriveva il critico d'arte Mario Praz. La casa, lo spazio abitativo, è l'estensione dei nostri corpi, o anzi, come ben affermava K.

Gibran (*Sulla casa*) “è il vostro corpo più vasto. Essa si spande nel sole e dorme nella quiete della notte, e non è senza sogni. Non sogna forse la vostra casa?”.

Ecco, il diritto alla casa, all'abitazione, sembra porsi, soprattutto da qualche decennio, come un diritto “nuovo”, sociale, funzionale al soddisfacimento dei bisogni costituzionali della persona. Esso si atteggia a preconditione per il godimento di tutta una serie di diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto alla salute, alla riservatezza, alla sicurezza, all'inviolabilità del domicilio ed alla sua libera scelta. Oggi più che mai, la misura della dignità e della libertà della vita umana si rileva anche e soprattutto in considerazione dell'adeguatezza dell'abitazione rispetto ai bisogni della persona e della sua famiglia.

Nell'ambito più generale di una carente politica di valorizzazione del territorio, l'insoddisfacente soluzione del problema abitativo rappresenta «una delle testimonianze più eloquenti di una realtà che attenta quotidianamente a “valori primari” tutelati dalla Costituzione»¹.

E proprio uno che la Costituzione la conosceva bene, Giorgio La Pira, fu tra i primi a mettere in luce la necessità di adempiere i doveri inderogabili di cui

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980.

all'art. 3 Cost. attraverso un'azione capace di garantire una casa a chi ne era sprovvisto. Negli anni Cinquanta, infatti, La Pira è preoccupato per l'aumento degli sfratti: 437 nel 1950, 799 nel 1951, per il 1952 ne sono previsti più di mille. Vara un programma di edilizia pubblica (le "case minime") e, per fronteggiare l'emergenza, chiede ad alcuni proprietari immobiliari di affittare temporaneamente al Comune di Firenze una serie di appartamenti vuoti. A seguito delle risposte negative, ordina la requisizione degli immobili. . Il provvedimento si basa su una legge del 1865, che dava facoltà ai sindaci di requisire qualsiasi proprietà privata in situazioni di emergenza o per motivi di ordine pubblico. La Pira rispolvera questa norma, e la applica alla situazione fiorentina. Quanto alle denunce che furono sporte in quella occasione (tutte peraltro successivamente archiviate perché giudicate infondate), La Pira così si esprime in una lettera aperta ad Ettore Bernabei direttore del "Giornale del Mattino": *"Devo lasciarmi impaurire da queste denunce penali che non hanno nessun fondamento giuridico –e tanto meno morale- o devo continuare, e anzi con energia maggiore, a difender come posso la povera gente senza casa e senza lavoro? (...) Un sindaco che per paura dei ricchi e dei potenti abbandona i poveri –sfrattati, licenziati, disoccupati e così via- è come un pastore che, per paura del lupo, abbandona il suo gregge"*.

Il problema abitativo poi si ampliò in special modo nella primavera del 1969 quando la FIAT, annunciando l'assunzione di quindicimila nuovi operai, si accorse che l'area torinese non era capace di offrire un alloggio e che il conseguente aumento della popolazione avrebbe fatto scoppiare la già inadeguata struttura dei servizi pubblici della zona. Dagli anni Settanta in poi, così, la "questione casa" è divenuta sempre più annosa, animando un dibattito sociale, politico e giuridico non indifferente, capace di far riflettere sull'effettiva esistenza o meno di un "diritto alla casa" nel nostro ordinamento giuridico nonché nel diritto internazionale.

2. IL DIRITTO ALLA CASA NELLA DIMENSIONE GIURIDICA INTERNAZIONALE

A livello internazionale, il primo documento normativo che prende in considerazione il diritto all'abitazione risulta essere la Dichiarazione Universale

dei Diritti dell'Uomo² di Parigi del 1948 che, all'art. 25, dispone che *“Ogni individuo ha diritto ad 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, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha il diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”*³.

Tra i numerosi documenti internazionali⁴ fondamentale sul punto è pure il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) delle Nazioni Unite adottato nel 1966 nel quale *“Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché il 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.”* (art. 11). Proprio in attuazione di tale norma, i Commenti Generali (numeri 4 e 7) definiscono precisamente il diritto alla casa, al punto da far considerare il *General Comment 4 “la più autorevole interpretazione legale di cosa il diritto all'abitazione effettivamente significhi in termini legali entro il confine del diritto internazionale”*⁵.

In esso gli elementi che costituiscono l'*adequate housing* si identificano in a) garanzia del godimento; b) disponibilità di servizi, materiali, agevolazioni ed infrastrutture; c) accessibilità economica; d) abitabilità; e) facilità di accesso; f) collocazione; g) adeguatezza culturale.

Per apprestare un'abitazione adeguata a tutti, gli Stati aderenti al Patto si impegnano ad operare con il «massimo delle risorse disponibili» al fine di

² Nonostante tale atto sia formalmente una semplice raccomandazione agli Stati e, quindi, un documento non vincolante, negli anni è divenuto un riferimento fondamentale per la comunità internazionale esprimendo valori e principi universali. In questo senso P. CENDON (a cura di), I diritti della persona: tutela civile, penale, amministrativa, Torino, UTET, 2005.

³ G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Esi, 2008.

⁴ Anche altre Convenzioni internazionali menzionano il diritto alla casa, tra queste, ad esempio, la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale [art. 5 (e)]; la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne [art. 14 (2)]; la Convenzione sui diritti del Fanciullo (art. 27); la Convenzione relativa allo status di rifugiati (art. 21); la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

⁵ *Centre on Housing Rights and Evictions, Sources 4: Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards*, COHRE, Geneva, 2000.

assicurare «progressivamente con tutti i mezzi appropriati», tra cui anche «l'adozione di misure legislative», la piena attuazione dei diritti ivi riconosciuti (art.2).

Altro documento internazionale non trascurabile è la Dichiarazione del Millennio (2000) delle Nazioni Unite, nella quale, affrontando numerosi problemi che tuttora i diritti fondamentali presentano a livello internazionale, si è insistito in particolare sull'eliminazione della povertà e sullo sviluppo. Sul tema dell'emergenza abitativa, il documento richiamato si propone di conseguire entro il 2020 un significativo miglioramento della vita di almeno 100 milioni di abitanti dei quartieri poveri secondo quanto già proposto dal progetto "*Cities without Slums*" ossia "Città senza quartieri poveri".

Il problema del diritto all'abitazione non può, in ogni caso, prescindere dalla rilevanza mondiale della crisi economica del 2008. Tra i vari fattori di crisi, particolarmente determinante è stata la politica volta a favorire l'acquisto dell'abitazione. Per ottenere questo obiettivo si era arrivati al punto in cui le banche concedevano mutui detti subprime anche a chi era in evidente stato di non poterli estinguere⁶. Il boom del mercato edilizio, determinato dall'aumento dei potenziali acquirenti, è stato in un secondo momento decisivo per la crisi, poiché se le banche dal canto loro chiedevano delle garanzie ipotecarie guadagnando l'acquisizione degli immobili all'inadempimento del mutuo, la crisi del settore immobiliare dovuta all'eccesso di offerta, unitamente a quella più complessa del mercato finanziario di titoli e obbligazioni, ha determinato il collasso del sistema economico. L'inadempimento dei mutui e l'impossibilità di rivendere le case pignorate sono stati decisivi per il tracollo del sistema finanziario poiché il credito del mutuatario della banca, acquistato da altre banche d'affari (che sebbene non statali avevano lo Stato tra gli azionisti), veniva cartolarizzato, cioè spezzettato e combinato con altri crediti. L'accesso all'abitazione per i più poveri, senza l'intervento dello Stato, è diventato di conseguenza impossibile, vista «l'inabilità dei meccanismi di mercato a fornire

⁶ General Assembly, A/HRC/10/7 4 February 2009, Human Rights Council, Promotion and protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right development. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, p. 5.

una casa adeguata e accessibile economicamente a tutti»⁷. È proprio per queste ragioni che, quindi, si rende oggi necessario un intervento statale per promuovere e proteggere i diritti sanitari, educativi o abitativi dei cittadini più vulnerabili. La crisi economica rischia, infatti, di rendere il diritto all'abitazione un autentico privilegio alla portata di pochi e frutto di una forma di cinismo morale⁸. Il diritto all'abitazione impone perciò in capo agli Stati obbligazioni di rispetto (evitare evizioni illegali o discriminazioni), protezione (prevenire violazione dei diritti abitativi e predisporre adeguati rimedi giudiziali), promozione (sviluppare strategie abitative a livello nazionale) ed adempimento (combattere, ridurre e porre termine al problema dei senza tetto, aumentare e indirizzare correttamente la spesa pubblica nel settore abitativo, rendere disponibili per tutti case adeguate a prezzo accessibile, sviluppare standards strutturali minimi, finanziamento popolare e piani di risparmio) specificate dalla Commission on Human Settlements.

Emblematiche in materia sono, inoltre, alcune importanti pronunce delle Corti internazionali.

In Bangladesh, la *ASK v. Government of Bangladesh* ha riguardato il caso di evizione di un elevato numero di abitanti di un quartiere abusivo⁹. La Corte Suprema del Bangladesh facendo riferimento ad una precedente decisione della Corte Suprema dell'India (la sentenza *Olga Tellis v. Bombay Municipality Corporation*) ha affermato che il diritto a ricevere mezzi di sostentamento costituisce un aspetto del diritto fondamentale alla vita, al rispetto della dignità umana, e all'uguaglianza di fronte alla legge e che l'evizione subita costituiva una evidente lesione di questi diritti. La Corte ha continuato affermando che lo Stato avrebbe dovuto soddisfare le necessità essenziali tra cui il riparo così come previsto dall'art. 15 della Costituzione ed ha ordinato al governo di sviluppare linee guida fondamentali e progetti per risolvere il problema degli slums.

⁷ Sul punto P. CHIARELLA, *Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni*, in Tigor, : rivista di scienze della comunicazione, A. II (2010) n.2 (luglio – dicembre).

⁸ G. PISARELLO, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, p. 39.

⁹ *ASK v. Government of Bangladesh*, Supreme Court of Bangladesh Writ n. 3034, 1999.

Un'altra sentenza emblematica è la *Grootboom v. Oostenberg Municipality et al.*,¹⁰ in cui la Corte Costituzionale sudafricana ha ordinato al governo di predisporre un nuovo piano abitativo in soccorso di alcuni gruppi svantaggiati di persone che erano stati esclusi dall'intervento precedentemente disposto. Infatti, le misure già adottate nel settore abitativo sono state ritenute irragionevoli poiché escludevano coloro i cui bisogni erano più urgenti e la cui capacità di godere di tutti diritti era esposta al più grave pericolo.

La Corte ha aggiunto che la Costituzione non obbliga lo Stato ad andare al di là delle risorse disponibili e neanche a realizzare immediatamente i diritti sociali, bensì ad intimare le istituzioni ad iniziare a darvi efficacia, per cui l'inattività non è, in alcun modo, ammissibile.

3. IL DIRITTO ALLA CASA NELLA COSTITUZIONE

Negli ultimi anni si è registrata una moltiplicazione dei diritti ascrivibile ad un ampliamento tanto dei beni che si ritiene doveroso garantire, quanto dei diritti sociali e non suscettibili di specifiche tutele¹¹. Nascono così “nuovi” diritti, non contemplati esplicitamente nella Carta costituzionale. A ben vedere, al di là dell'approccio dottrinale cui si accede (riconduzione a diritti impliciti nella Costituzione, configurazione di essi come diritti strumentali al godimento di diritti codificati, emersione attraverso il combinato disposto di varie disposizioni oppure aggancio allo schema aperto di cui all'art. 2 della Costituzione), sembra che «nulla è ... completamente “nuovo”, ma ogni evoluzione assume le forme della rielaborazione, dell'approfondimento “delle potenzialità espressive del dettato costituzionale”»¹², laddove sono soprattutto quelle clausole generali in cui si esprime il principio personalista, quali il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), la pari dignità sociale (art. 3, comma 1) e soprattutto, nel campo dei diritti sociali, il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2) a rendere possibile (e doverosa) la continua e progressiva ricerca di nuovi

¹⁰ *Grootboom v. Oostenberg Municipality et al.*, Constitutional Court of South Africa, Case CCT 11/00, 4 October 2000.

¹¹ Sul punto N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 67 ss., ove l'A. evidenzia come il processo abbia riguardato eminentemente i diritti sociali, in modo proporzionale alla rapidità e profondità dei cambiamenti sociali.

¹² Testualmente, A. D'ALOIA, *Introduzione*, cit., XIV. Del resto –evidenzia A. RUGGERI, «Nuovi» *diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, Padova 1995, vol. II, 629 –altro è individuare nuovi diritti, altro è riconoscere nuovi principi fondamentali, solo quest'ultima attività essendo riservata al potere costituente.

bisogni di tutela emergenti nella società. Sono, insomma, queste categorie concettuali che rendono dinamica la struttura e la funzione di garanzia e promozione della persona propria dei diritti fondamentali¹³.

Seguendo questa linea, il “diritto all’abitazione rientra infatti, (secondo le parole della Corte), fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”¹⁴.

Ma dove rintracciarne una matrice costituzionale?

Sebbene la Costituzione del 1948 non riconosca una specifica tutela a tale diritto, essa sicuramente consente di evidenziare una serie di valori che garantiscono un substrato costituzionale alla pretesa abitativa della persona.

Intendendo il diritto all’abitazione nell’accezione di una «rivendicazione (giuridicamente rilevante) di uno “spazio” nel quale trovi espressione adeguata la personalità umana che si traduca nel godimento durevole di un bene provvisto di qualità idonee a garantire, secondo le esigenze di una società determinata, l’armonico sviluppo psico-fisico dei soggetti insediati nel nucleo abitativo»¹⁵ è opportuno sottolineare la differenza esistente rispetto alla “proprietà della casa”. In poche parole, si distingue tra “diritto all’abitazione” e “proprietà civilistica della casa”. In particolare, l’art. 47 della Costituzione, disponendo 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», intende favorire l’investimento del risparmio popolare verso destinazioni che possono soddisfare un certo tipo di bisogni o di interessi dei piccoli risparmiatori. È, quindi, il risparmiatore e non il cittadino, il vero destinatario della norma costituzionale.

Sebbene, in questo caso, il riferimento all’abitazione risulti essere evidentemente esplicito, la norma costituzionale si occupa, più che altro, di un diritto sull’abitazione, piuttosto che di un diritto all’abitazione, che implica un dovere generico dello Stato alla promozione di alcune attività, senza fondare un vero e proprio diritto soggettivo¹⁶.

¹³ Così ancora A. D’ALOIA, *Introduzione*, loc. cit.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 217 del 1988.

¹⁵ U. BRECCIA, *Il diritto dell’abitazione*, Milano, 1980.

¹⁶ L. FRANCARIO, *Bisogni sociali e diritto all’abitazione*, in Dem. dir., 1981, p.139, citato in G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, Napoli, Esi, 2008, pp.

Prescindendo da qualsiasi analisi “equitativa” della norma, ciò che rileva è che la disposizione in parola non fa riferimento alla proprietà di immobili, e neppure di case, bensì alla proprietà dell’abitazione: dunque, non ad una cosa, quanto alla funzione che può essere svolta da una cosa.

In altri termini, il favor costituzionale non si indirizza alla proprietà della casa in sé, ma alla casa in quanto essa sia destinata all’abitazione del proprietario; e non ad una abitazione, ma alla abitazione del proprietario¹⁷. Avallando tale ragionamento, la Costituzione non si porrebbe in favore di chi, già proprietario di un’altra abitazione e manifestando una pretesa che ecceda la necessità abitativa, intendesse ottenere “agevolazioni” per soddisfare non un bisogno essenziale della persona ma altri interessi individuali.

Ma il fondamento costituzionale del diritto alla casa non trova legami e chiarimenti nel solo articolo 47 Cost.. Se infatti la casa viene concepita come componente essenziale e dunque presupposto logico di quei valori collegati al pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone, accanto all’istanza partecipativa, quale elemento centrale della democrazia sostanziale¹⁸, allora è consequenziale ritenere la casa uno strumento di irradiazione degli altri diritti fondamentali, dal momento che la sua garanzia rappresenta il mezzo per renderli non solo effettivi, ma anche dotati di senso¹⁹.

Per tale ordini di motivi un primo fondamento costituzionale dal quale tra ragioni d’essere il diritto in esame è dato dall’art. 14 della Costituzione che tutela l’inviolabilità del domicilio, prevedendo sia il divieto di immissione da parte degli organi dello Stato che di terzi, sia l’impegno ad assicurare le condizioni indispensabili per tutelarne la riservatezza. Proprio la riservatezza si intende possibile solo laddove sussista un bene sul quale rivendicarla (chi dorme sotto ad un ponte, per strada, non gode di tale diritto). Per cui, «costituzionalmente rilevante non è qualsiasi riparo bensì l’alloggio che, per le sue caratteristiche, risulti inviolabile»²⁰. Leggendo questo articolo insieme al secondo comma

50-51. Esiste una differente lettura dell’art. 47 in M. CIOCIA, *Il diritto all’abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Esi, 2009, p. 43, in cui si legge “a mezzo dell’art. 47 l’abitazione si erige a diritto soggettivo pubblico, rappresentando un elemento sostanziale alla formazione e sviluppo della persona umana”.

¹⁷ D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell’abitazione”, “diritto d’abitazione”, e “proprietà (civiltica) della casa”*, in Riv. trim. proc. civ., 1977.

¹⁸ T. MARTINES, *Opere, Libertà e altri temi*, IV, Milano, 2000.

¹⁹ P. CHIARELLA, *Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni*, in Tigor, rivista di scienze della comunicazione, A. II (2010) n.2 (luglio – dicembre).

²⁰ T. MARTINES, *Opere, Libertà e altri temi*, IV, Milano, 2000.

dell'art. 3 Cost., se ne deduce che i poteri pubblici sono costituzionalmente impegnati a realizzare una delle condizioni fondamentali affinché il principio di uguaglianza diventi concreto e operante, mediante una serie di iniziative, che, accanto al “diritto sull’abitazione”, rendano effettivo il “diritto all’abitazione”²¹.

Altro parametro normativo di rilievo è l'art. 29 Cost. laddove afferma che la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Operando secondo le indicazioni della giurisprudenza, se può considerarsi famiglia anche l'unione non fondata sul matrimonio, si può riconoscere il diritto all'abitazione anche ad essa. Sul punto si ricorda l'intervento della Corte Costituzionale, che ha riconosciuto al convivente more uxorio il diritto alla successione nel contratto in caso di morte dell'altro convivente²².

Anche l'art. 31 Cost. che riconosce l'importanza di un aiuto alle famiglie da parte della Repubblica, attraverso misure economiche ed altre provvidenza, mira a favorire la formazione del nucleo familiare e l'adempimento dei doveri dei genitori, difficili da realizzare in assenza di entrate idonee a permettersi l'acquisto o la locazione di un immobile.

Non bisogna dimenticare nemmeno l'art. 32 Cost. nella misura in cui qualifica il diritto alla salute come “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”. L'assenza, l'insalubrità della casa, possono minacciare fortemente la salute dell'individuo. E, se la Repubblica riconosce il diritto degli indigenti a cure gratuite, si deve ritenere esistente anche il diritto a che lo Stato provveda ad assicurare situazioni esistenziali tali da impedire l'insorgenza di malattie ed infermità²³.

Ancora rilevante è, poi, l'art. 42 Cost. che riconosce costituzionalmente il diritto di proprietà ma lo lega al necessario bilanciamento con la sua funzione sociale, che determina l'inclusione della rilevanza di interessi differenti da quelli del proprietario. A tal proposito, la norma in questione prevede che la proprietà possa essere espropriata per motivi di interesse generale. Prevale quindi il diritto *alla* abitazione rispetto al diritto *sulla* (proprietà della) abitazione ogni volta che non sia possibile una conciliazione. In tal direzione si pongono tutte le

²¹ Ibidem.

²² Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404.

²³ P. CHIARELLA, *Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni*, in Tigor, rivista di scienze della comunicazione, A. II (2010) n.2 (luglio – dicembre).

misure di giustizia distributiva come il blocco degli affitti, l'equo canone, l'acquisizione ai comuni dei suoli da destinare all'edilizia economica e popolare, il risanamento dei quartieri urbani, etc.²⁴.

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 uguaglianza²⁵.

In ultimo non bisogna nemmeno dimenticare gli effetti che la riforma del Titolo V ha comportato sulle competenze statali e regionali. Il giudice delle leggi si è trovato a dover affrontare il tema del riparto di competenze sulla edilizia residenziale pubblica. Esso, riprendendo la propria giurisprudenza formatasi sotto il previgente testo costituzionale, conferma (nella sent. 94/07) che vi sono esigenze di tutela di un diritto fondamentale di natura sociale che giustificano la riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato della determinazione, sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo (sent. 121/10), dell'offerta minima di alloggi di edilizia sociale e dei criteri di assegnazione, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. Infatti, precisa ancor più chiaramente la Consulta nella sent. 166/08, i «livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» devono essere definiti dallo Stato «allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate». Non solo, ma sempre allo Stato, per analoghe motivazioni illustrate nella sent. 451/06, è concesso istituire, a titolo di intervento speciale ex art. 119, comma 5, Cost., fondi finalizzati all'ampliamento «della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione» per i casi che la disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare²⁶.

.

²⁴ T. MARTINES, *Opere, Libertà e altri temi*, cit., p. 15. V., inoltre, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991.

²⁵ M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in Quaderni costituzionali del 9 giugno 2009.

²⁶ S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale* in Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale, Pisa.

4. IL DIRITTO ALLA CASA NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

“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”²⁷. È in questo modo che la Consulta ha affermato la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione, riconoscendolo come diritto sociale fondamentale collegato all'universale principio della dignità umana e facendolo rientrare tra “i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”.

Il dibattito giuridico, sorto tra gli anni Settanta – Ottanta, si è progressivamente orientato al fine di garantire un tetto a chi ne fosse privo. Iniziata con una pronuncia di legittimità costituzionale delle norme in materia di equo canone nel 1980, la Corte costituzionale ha, poi, sviluppato una linea di pensiero quantomeno controversa. Nella questione di legittimità costituzionale riguardante le disposizioni che prevedevano il diritto del locatore a non prorogare il contratto di locazione senza far valere una giusta causa²⁸, con la sentenza n. 252 del 1983, la Consulta rilevò che *“indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge”* rifacendosi anche alle disposizioni dell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966, le quali auspicano l'accesso di tutti gli individui all'abitazione. Così come con la sentenza n. 49/1987 affermò che *“è doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione”*. Tuttavia non avallò la scelta di ritenere il diritto all'abitazione presupposto dei diritti inviolabili in quanto estraneo all'ordinamento positivo affermando che *“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*

²⁷ Corte cost. sent. n. 217 del 25 febbraio 1988.

²⁸ La normativa in esame è la legge n. 392/78 su *“Equo canone. Disciplina delle locazioni di immobili urbani”*.

giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da 'presupposti' e dovrebbero avere un'imprecisata, maggiore tutela."

Bisogna attendere solo il 1988 per individuare nelle pronunce della Corte costituzionale un ufficiale riconoscimento costituzionale al diritto in esame, sostenendo appunto che è *"doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"* e che *"il diritto all'abitazione rientra, infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la società cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione"*²⁹ e ancora, in maniera più incisiva, che *"il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona"*³⁰, riconoscendo, in tal modo, un diritto sociale all'abitazione collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.

Essa ha rinvenuto tale diritto nell'art. 2 e nell'art. 3, secondo comma, Cost., definendo l'abitazione come diritto inviolabile dell'uomo strumentale a garantirgli un'esistenza dignitosa e a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale.

Questo sviluppo nella giurisprudenza costituzionale porta la Corte ad estendere la sfera di applicazione del diritto all'abitazione anche nei rapporti tra i privati, dichiarando l'illegittimità della norma sulla successione del coniuge nel contratto di locazione in caso di morte del locatario nella parte in cui non si estende la tutela al convivente *more uxorio*.

²⁹ Corte cost. sent. n. 404 del 7 aprile 1988 richiamante la n. 217 del 1988. In questa occasione, con ordinanza emessa il 6 ottobre 1982, il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, ultimo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui non prevede che, in caso di separazione consensuale, il convivente *more uxorio* del conduttore succeda a quest'ultimo nella locazione, anche in presenza di figli naturali. In particolare, il giudice rimettente osserva che la mancata estensione della facoltà di succedere al convivente, impedisce al conduttore che abbia procreato dei figli di garantire ad essi un'abitazione. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, della legge 27 luglio 1978, n. 392, nella parte in cui non prevede la successione nel contratto di locazione al conduttore che abbia cessato la convivenza, a favore del già convivente quando vi sia prole naturale, adducendo che *"l'esistenza di prole naturale valorizza ulteriormente la ratio decidendi per la conservazione dell'abitazione alla residua comunità familiare"*.

³⁰ Corte cost. sent. n. 119 del 24 marzo 1999. Nel corso di un giudizio avente a oggetto l'istanza, formulata dall'Istituto autonomo per le case popolari (IACP) della provincia di Milano e volta a ottenere la restituzione delle somme pagate a titolo di imposta comunale sugli immobili per l'anno 1993, la Commissione tributaria provinciale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), numeri 1), 2), 3), 7), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e degli artt. 1 e 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nella parte in cui non prevedono l'esenzione degli immobili posseduti dagli IACP dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili. La Corte ha, infine, dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità.

Come gli stessi giudici costituzionali affermano nella sentenza 404 del 1988, all'inizio degli anni Ottanta un indirizzo dottrinale e giurisprudenziale tendeva a costruire il diritto all'abitazione come un diritto soggettivo perfetto, destinato a rendere sempre peggiore la posizione del locatario su quella del locatore, suggerendo come modello la disciplina francese e tedesca della locazione abitativa a tempo indeterminato con recesso del locatore solo per giusta causa. La Corte dovette allora obiettare che la "stabilità della situazione abitativa" non costituisce autonomo e indefettibile presupposto per l'esercizio dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Costituzione. La Corte invece affermava 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". Tuttavia la giurisprudenza della Corte non aveva fino a quel momento dato dovuto rilievo all'abitazione come bene primario, valutando su un piano prospettico di maggiore rilevanza l'estraneità del convivente more uxorio dagli elenchi tassativi degli aventi diritto alla proroga dei contratti di locazione di immobili adibiti ad uso di abitazione, in caso di morte del conduttore.

Ed invece, proprio l'attinenza del bisogno abitativo alle condizioni minime di dignità dell'uomo e a quella socialità cui si ispira la Costituzione inducono a riconoscere la tutela ad altri soggetti che convivano con il titolare del contratto di locazione, senza che ciò equivalga a trattare in modo eguale, come la Corte si affrettava a precisare, situazioni fondate sul matrimonio rispetto ad altre forme di convivenza, dato che *"l'art. 3 della Costituzione va qui invocato ... per la contraddittorietà logica della esclusione di un convivente dalla previsione di una norma che intende tutelare l'abituale convivenza"*. E a conferma di questa mancata comparazione tra coppie coniugate e di fatto, la Corte, con le ordinanze 204/03 e 7/10, di identico contenuto, ha dichiarato manifestamente infondate le questioni inerenti la successione del convivente, anche in assenza di prole, nel contratto di locazione nel caso di cessazione della convivenza, sostenendo che la *ratio decidendi* della pronuncia del 1988 doveva individuarsi nell'esigenza di tutelare il nucleo familiare rispetto alla presenza di figli. Pertanto, se da un lato la Consulta sembrava forzare la lettera del suo

precedente³¹, certamente finisce per indebolire la natura di diritto fondamentale della situazione soggettiva analizzata, dato che, nonostante si affermi che essa esprime un bisogno primario dell'individuo volto a tutelarne la dignità, nello stesso tempo ne subordina il godimento al fatto che vi sia un nucleo familiare stabile da proteggere, in dubbia coerenza con la stessa giurisprudenza costituzionale in tema di rapporto tra diritti della famiglia e dei suoi singoli componenti³².

È da sottolineare, inoltre, come la volontà della Corte di ricavare dalle disposizioni vagliate un vero diritto piuttosto che accontentarsi di salvare la normativa, in quanto espressione di un limite alla proprietà atto a garantirne la funzione sociale ex art. 42, comma 2 Cost., è stata criticata in dottrina³³ poiché ritenuta pericolosa per i possibili sviluppi una simile argomentazione. Tuttavia, se è pur vero che in tale circostanza si sarebbe potuto raggiungere lo stesso risultato con una lettura più aderente alla Carta costituzionale, non bisogna dimenticare che questa interpretazione in termini di diritto soggettivo inviolabile permette al soggetto bisognoso di un alloggio di affrancarsi dalla condizione di soggetto passivo di una politica sociale, per poter rivendicare un vero e proprio diritto di accedere ad un bene primario ed essenziale per vivere in modo dignitoso, rendendo altresì impossibile un ritorno al passato del legislatore rispetto ad un diritto sociale inviolabile ormai operante³⁴.

È dunque da queste pronunce che la giurisprudenza della Corte può dirsi consolidata nel riconoscimento di un diritto all'abitazione³⁵ talmente indiscutibile da giustificare il c.d. "abusivismo per necessità".

Tuttavia il diritto alla casa, pur nella sua inviolabilità, deve essere bilanciato con altri interessi costituzionali. Innanzitutto v'è chi ritiene che, nelle sue differenti

³¹ Ove si legge che «l'esistenza di prole naturale valorizza ulteriormente la ratio decidendi per la conservazione dell'abitazione alla residua comunità familiare»: avvalora, dunque, e non fonda la decisione. In tal senso, cfr. L. PRINCIPATO, *Il diritto all'abitazione del convivente more uxorio e la tutela costituzionale della famiglia, anche fondata sul matrimonio*, in *Giur. cost.* 2010, 115 ss.

³² S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale* in *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, Pisa.

³³ Da A. PACE, *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. Cost.* 1988, 1801 ss., il quale parla di una «giurisprudenza più proclive a scoprire nuovi diritti... che non ad esplorare le ulteriori potenzialità interpretative del testo costituzionale».

³⁴ Così, F. MODUGNO, *I "nuovi diritti"*, cit., 66.

³⁵ Ad esempio, a conferma di quanto detto, le sent. 252 e 559/89, 419/91, 19/94, 520/00.

accezioni, il diritto all'abitazione riconosciuto dalla Consulta equivalga alla debole accezione, ossia inteso come diritto a che siano poste in essere misure volte ad agevolare la disponibilità di un alloggio (in proprietà o in locazione) a chi versi in stato di bisogno. Si respingono, in tal senso, letture più forti, dirette a far emergere un diritto ad ottenere in proprietà un alloggio, in quanto incompatibili con il sistema di libero mercato come il nostro (in cui lo Stato non ha monopolio del patrimonio immobiliare) e considerato che l'art. 47, comma 2 Cost., esprime un mero *favor* per l'accesso alla proprietà³⁶, così come sono respinte le interpretazioni intermedie che lo configurano come diritto alla stabilità del godimento acquisito³⁷. Di questo si ha conferma, ad esempio, nelle sentenze 310/03 e 155/04, in cui il blocco degli sfratti viene giustificato conforme a Costituzione nella stretta misura in cui esso, da un lato, appaia giustificato da «esigenze di approntamento delle misure atte ad incrementare la disponibilità di edilizia abitativa per i meno abbienti in situazioni di particolari difficoltà» e, dall'altro, rivesta pur sempre un carattere transitorio, in difetto del quale esso si tradurrebbe in una eccessiva compressione dei diritti del proprietario, interamente onerato dei costi relativi alla soddisfazione di tal diritto³⁸.

Come seconda considerazione, poi, il diritto all'abitazione incontra dei limiti, proprio in relazione al bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, in considerazione anche della sentenza n. 168/1971 nella quale la Corte evidenzia che *“i diritti primari e fondamentali dell'uomo diverrebbero illusori per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dall'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, per cui tali diritti devono venir contemplati con le esigenze di una tollerabile convivenza”* pur specificando che la regola necessaria a garantire l'ammissibilità dei limiti sia quella della *“necessarietà e ragionevolezza della limitazione”*³⁹.

³⁶ Sul tema A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, secondo il quale in questa accezione non si potrebbe parlare di un vero e proprio diritto. Un'interpretazione simile è quella di A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, in *Quest. Giust.* 2007, 1130 ss., il quale sostiene la possibilità di pretendere un'attuazione giudiziale diretta di questo diritto, sia pure “per equivalente” attraverso l'erogazione della somma di denaro necessaria ad acquistare il bene sul mercato.

³⁷ Cfr. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti”*, cit., 58; nonché P. CARETTI, *I diritti*, cit., 516.

³⁸ S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale* in *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, Pisa.

³⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 235/1988.

Innanzitutto, la garanzia del diritto alla casa comporta necessariamente oneri economici, laddove la limitata disponibilità di risorse ripropone il noto tema del bilanciamento tra soddisfazione dei diritti e rispetto dell'equilibrio finanziario. Esso costituisce il tema di un'annosa questione che vede contrapposti da un lato chi attribuisce all'equilibrio o pareggio di bilancio un valore di enorme importanza anche quando sia in gioco la garanzia dell'uguaglianza⁴⁰ e, dall'altro lato, chi sostiene che tra diritti e risorse finanziarie vada compiuto un «bilanciamento ineguale... perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)»⁴¹, cosicchè va riconosciuta l'esistenza di un livello minimo di garanzia dei diritti da assicurare a prescindere dalle dotazioni di bilancio. Non è un caso che la Corte sia pervenuta, dopo momenti in cui aveva aperto alla più ampia soddisfazione dei diritti sociali anche a discapito degli equilibri finanziari, alla elaborazione di un principio di gradualità come punto di approdo di un bilanciamento, appunto, tra attuazione dei diritti sociali di prestazione e scarsità delle risorse finanziarie disponibili⁴². E proprio in questa direzione si è mossa la Corte costituzionale nella sentenza n. 252/89, confermata dalla sent. 121/1996, ove si legge che *“come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressione di tali diritti fondamentali”*.

In ultimo, dalla giurisprudenza della Corte, si può ulteriormente trarre che il riconoscimento di un diritto fondamentale alla casa non ostacola un'imposizione fiscale sugli immobili adibiti a tale uso, salvo si dimostri che il livello di pressione fiscale sia tale da impedire di fatto l'accesso alla casa e, quindi, il godimento del relativo diritto⁴³.

⁴⁰ Ad esempio G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1993.

⁴¹ Così M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 126. Sulla stessa scia, tra i tanti, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996.

⁴² R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992.

⁴³ In dottrina, sulla necessità che l'imposizione fiscale receda di fronte alla priorità da assicurare al godimento dei diritti finalizzati alla soddisfazione di un bisogno essenziale, si veda A. RAUTI, *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, in *Forum Quad. cost.* 2011, 8.

Tenuto presente il quadro giurisprudenziale di riferimento, il diritto alla casa, per quanto definito e riconosciuto come inviolabile, resta strumentale ad esigenze di diversa natura e, pertanto, non presenta ancora i caratteri di diritto assoluto. Anche in dottrina le perplessità non mancano.

Al di là dell'accezione "debole" del diritto considerata da Scagliarini e di cui si è già trattato, c'è chi considera che nei fatti, il quadro giuridico internazionale porta a ritenere che il diritto all'abitazione abbia più a che fare con la volontà politica dei governi che con l'effettiva possibilità di assicurare in breve tempo abitazioni alla popolazione⁴⁴. Esso infatti dipenderebbe da vari fattori, quali la disponibilità o accessibilità dei terreni; acquisto degli stessi a un prezzo equo; disponibilità a basso prezzo dei materiali; diritto delle persone a scegliere dove vivere.

Per Bilancia⁴⁵ il diritto all'abitazione appare come "un diritto sociale di grandi incertezze" che ha ricevuto specificazione solo se messo in relazione con altri diritti individuali e interessi pubblici. In particolare assume significato come:

- diritto a ricevere una casa in assegnazione a seguito dell'attuazione di politiche pubbliche per la costruzione di alloggi (in relazione alle risorse disponibili);
- diritto alla stabilità di godimento del proprio alloggio (relativo ai vincoli di durata dei contratti e canoni di locazione);
- diritto strumentale al godimento di altri diritti e libertà.

5. L'“OCCUPAZIONE ABUSIVA” NELLE PRONUNCE DELLA CASSAZIONE PENALE

È sufficiente dare uno sguardo al numero impressionante di persone senza dimora per rendersi facilmente conto che il diritto alla casa è ancora ben lontano dall'essere effettivo. Il fenomeno dell'occupazione, tra repressione e leggi restrittive, in Italia e in Europa sta attraversando fasi drammatiche.

Sul tema, partendo dalle pronunce della Corte costituzionale prima richiamate, si è addirittura giustificato, in nome del diritto all'abitazione, la preoccupazione

⁴⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, *“Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana”*, Barcellona, 16-17 dicembre 2004.

⁴⁵ F. BILANCIA, *“Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione”* in Istituzioni del federalismo n. 3, aprile 2010.

del legislatore «espressa in una valutazione di particolare favore per il cosiddetto “abusivismo per necessità”»⁴⁶.

Lo stesso diritto, peraltro, si è andato consolidando anche nella giurisprudenza comune, che lo ha richiamato talora quale scriminante rispetto a reati riconducibili alla necessità di soddisfare bisogni abitativi⁴⁷ o alla responsabilità amministrativa conseguente a danni erariali derivanti da scelte finalizzate ad assicurare il godimento del bene casa agli amministrati⁴⁸, talaltra in funzione di garanzia di godimento di un’abitazione per soggetti in situazione di totale indigenza, quale bisogno primario insopprimibilmente legato alla dignità personale⁴⁹.

In materia penale, la Cassazione penale, sez. II, con la sentenza 26/09/2007 n. 35580, ha affermato che non si configura il reato di occupazione abusiva di case popolari se il fatto è commesso in stato di necessità. Il “danno grave alla persona”, necessario per la sussistenza dell’esimente di cui all’art. 54 c.p., si verifica non solo nel caso di lesioni dirette della vita o dell’integrità fisica del soggetto, ma anche nel caso di lesioni indirette: la mancanza di un alloggio costituisce un’ipotesi di lesione indiretta dell’integrità fisica, poiché il diritto di abitazione rappresenta un diritto primario della persona ex art. 2 della Cost..⁵⁰

Tuttavia, nel 2012, con la sentenza n. 9265, gli ermellini si sono nuovamente espressi sul tema. Il fatto in questione concerneva l’occupazione stabile, da parte di una neomamma, di un immobile di proprietà dello IACP. Dopo la condanna in primo grado e in Appello, anche la Cassazione si è espressa rigettando l’impugnazione proposta dalla donna, invocante lo stato di necessità (essendo soggetta con un figlio a carico e senza alcun reddito) ex art. 54 c.p.

⁴⁶ Così, testualmente, nella sent. 169/94. Il richiamo del diritto all’abitazione come uno dei valori in campo da bilanciare è peraltro affermazione ricorrente nella giurisprudenza in tema di condono edilizio: cfr. in particolare le sent. 427/95, 302/96 e 196/04.

⁴⁷ Quali reati urbanistici (Cass. pen., Sez. III, n. 11030/97) o di occupazione abusiva (Cass. pen., Sez. II, n. 35580/07, su cui si vedano le note critiche di M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in Quad. cost. 2007, 837 ss.).

⁴⁸ Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. Sicilia, n. 223/09, su cui si veda M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in Forum Quad.cost. 2009, il quale evidenzia come in questa sentenza l’individuazione del fondamento costituzionale nell’art.3, anziché nell’art. 2 Cost., consente di bilanciare il diritto individuale con le esigenze della collettività, evitando così di incorrere in quel permissivismo su cui si erano invece incentrate le critiche alle pronunce del giudice penale di cui alla nota precedente.

⁴⁹ Ad esempio Cass. civ., Sez. II, sent. n. 9908/11 che esonera il fallito dal versamento di un canone per l’abitazione da lui occupata quale unico alloggio dignitoso per sé e la famiglia.

⁵⁰ Altalex *Massimario* 18/2007. Cfr. nota su Altalex Mese.

Ebbene, l'invasione di terreni o edifici, ex art. 633 c.p., può essere scriminata dallo stato di necessità, ex art. 54 c.p., nel caso sussista "*un pericolo attuale di un danno grave alla persona*". In tale ultimo concetto di "*danno*" rientrano (oltre alla lesione della vita o dell'integrità fisica) quelle situazioni che attentano alla sfera dei *diritti fondamentali* della persona, come il *diritto all'abitazione (bene primario)*. In realtà è molto dibattuto in dottrina e giurisprudenza il tema della configurabilità dell'esimente dello *stato di necessità* nelle ipotesi in cui il soggetto abbia posto in essere il fatto tipico, disciplinato dalla norma (ex art. 633 c.p.), in stato di bisogno economico e abitativo.

Secondo l'orientamento oggi prevalente è da ritenere configurabile l'esimente, ex art. 54 c.p., anche in tutte quelle situazioni che pongono in pericolo, solo indirettamente, l'integrità fisica. I parametri normativi di riferimento sono gli artt. 2 e 3 della Carta Costituzionale. Il diritto all'abitazione, costituzionalmente parlando, infatti, non si indirizza alla *proprietà* della casa in sé, ma alla casa in quanto essa sia destinata *all'abitazione del proprietario*, configurando una proprietà diversa da quella ex art. 832 c.c. Più precisamente, la prescrizione di favorire l'accesso alla *proprietà dell'abitazione* si è tradotta in una legislazione diretta ad agevolare l'acquisto di una casa. Gli istituti autonomi case popolari (IACP) sono, per l'appunto, degli enti creati al fine di rispondere alle esigenze abitative dei cittadini meno abbienti. I destinatari dell'attività di realizzazione e assegnazione di alloggi popolari sono identificati dalla legge, in virtù del loro disagio economico. Gli alloggi IACP, pertanto, risolvono esigenze abitative attraverso peculiari procedure pubbliche e regolamentate. Ma di fronte a questa panoramica normativa-giurisprudenziale va ulteriormente evidenziato, in combinato disposto, che l'art. 54 c.p. per la configurabilità dello *stato di necessità* richiede che il pericolo (diretto o indiretto che sia) all'integrità fisica, oltre a sussistere, debba essere "*attuale*", "*immanente*", individuato e circoscritto nel tempo e nello spazio.⁵¹

In concreto, la Cassazione ha specificato che "*la doglianza della donna sia infondata in quanto una precaria ed 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. Lo stato di necessità può essere invocato solo per un pericolo attuale e transitorio*

⁵¹ T. SOLIGNANI, *Stato di necessità e diritto all'abitazione: la Cassazione fa chiarezza su* LeggiOggi.it, Marzo 2012.

non certo per sopperire alla necessità di trovare un alloggio". La Corte ha più volte 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".

Sempre in tema di occupazioni abusive la Cassazione si è espressa ancor più recentemente specificando quanto non era stato ancora fatto in precedenza.

In particolare, in materia di occupazione abusiva dovuta a motivi di indigenza la giurisprudenza generalmente non ritiene che la necessità economica o il disagio abitativo abbiano i requisiti previsti dall'art. 54 c.p. per lo stato di necessità.

Infatti, la recente sentenza della Corte di Cassazione n. 8603 del 2015 ha escluso 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. L'esimente è in tal caso esclusa perché, secondo la Corte, *"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 una soluzione abitativa"*.

Ed infatti la legge richiede che il pericolo necessario ad integrare l'esimente in questione sia attuale e non permanente; *"deve essere imminente, cioè circoscritto nel tempo e nello spazio; tali non sono – continua la sentenza – tutte le situazioni caratterizzate da una sorta di cronicità essendo destinate a protrarsi nel tempo, quale appunto l'esigenza di una soluzione abitativa"*. In questo modo si salvaguarda la natura eccezionale evitando di sostituire il requisito della attualità del pericolo con quello della permanenza.

A tal proposito *"l'esigenza abitativa ove non sia transeunte e derivante dalla stretta ed immediata necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona è necessariamente destinata a prolungarsi nel tempo"*. A ciò si aggiunga che contemporaneamente è necessario anche tutelare il diritto alla proprietà che, per la Cassazione, *"non può essere compreso 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"* (Cass. Sent. n. 8603/2015).

Inoltre, sempre gli ermellini con sentenza n. 9655/2015, hanno richiesto la necessità di far salve le procedure pubbliche e regolamentate di assegnazione degli alloggi popolari.

Diversa è invece stata la conclusione a cui la Cassazione era giunta nel 2014 con la sentenza n. 44363, relativa all'occupazione da parte di una donna affetta da HIV e con gravidanza a rischio, che infatti aveva partorito prima del termine. Tuttavia tale sentenza sembra essere l'eccezione che conferma la regola: infatti, nella fattispecie considerata non v'è solo il problema economico, ma il pericolo di un danno grave alla persona, laddove anche il diritto all'abitazione viene inteso come diritto fondamentale della persona; sempre che sussistano, ovviamente, per tutto il tempo anche gli altri due elementi della norma, ossia l'assoluta necessità della condotta e l'inevitabilità del pericolo.

La scriminante sembra così poggiarsi sul principio solidaristico, base di tutti i valori costituzionali. I diritti dei terzi coinvolti quindi possono soccombere per ragioni solidaristiche sulla base di elementi di fatto eccezionali e provati.

In definitiva, postulando che il diritto all'abitazione sia un diritto fondamentale della persona, l'occupazione di un immobile di terzi da parte del soggetto agente può interessare tale diritto direttamente o solo apparentemente. L'occupazione può infatti essere fine a sé stessa, ossia attuata per ottenere un alloggio, oppure può essere finalizzata a salvaguardare la vita, l'integrità fisica o personale della persona.

In tale seconda ipotesi, l'art. 54 c.p. opererà sussistendone i relativi presupposti. Invece, nell'ipotesi in cui il fatto compiuto sia asservito a garantire il mero diritto all'abitazione l'art. 54 c.p. non opererà perché a) viene meno la c.d. "inevitabilità altrimenti"; b) l'occupazione abusiva di immobili ex art. 633 c.p. è generalmente permanente e rischia di tradursi in una "espropriazione senza indennizzo"; c) secondo i Supremi Giudici è necessario che il pericolo sia incombente, attuale, circoscritto e non permanente.

In conclusione, in relazione al rapporto tra esigenza abitativa e pericolo presupposto ex art. 54 c.p., si potrebbe dire che nel caso di occupazione abusiva dell'immobile da parte di chi è sprovvisto di alloggio non possa affatto parlarsi di pericolo di danno, in quanto il danno si è già realizzato nel momento in cui l'agente è rimasto privo di un luogo in cui dimorare. In tal caso verrebbe a

manca proprio il pericolo tecnicamente inteso in quanto il pregiudizio si è già concretizzato.

Operando un raffronto comparatistico, significativa è l'esperienza giurisprudenziale francese. Rispetto al tema dell'impunità degli *squatters*, così si è espressa la Corte d'appello di Angers nel 1958, che, riconoscendo il diritto all'esistenza come diritto superiore, 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 ad occupare delle abitazioni insalubri, costituisce una provocazione che assolve, in larga parte, gli atti [occupazioni illecite] di cui si chiede la riparazione"*, tuttavia richiedendo in concreto tre condizioni: 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 occupato⁵².

In tal senso, si sostiene che l'interesse degli occupanti prevale *"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*.

A metà degli anni Cinquanta, in Francia, si è addirittura proposto di requisire gli alloggi disabitati per fronteggiare periodi di crisi, arrivando addirittura a suggerire la creazione di un'infrazione di "vacanza abusiva di un immobile con destinazione abitativa" con 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 è applicabile la tassa di compensazione sui locali insufficientemente occupati, per un periodo superiore a sei mesi e senza giustificato motivo.

⁵² P. J. HESSE, *Un droit fondamental vieux de 3000 ans: l'état de nécessité*, in *Droits fondamentaux*, n. 2, janvier-décembre 2002.

È bene comunque ricordare che molti giudici francesi, pur senza riferirsi allo stato di necessità e valutando concretamente anche l'urgenza e la buona fede dell'occupante, hanno legittimato l'occupazione di immobili in circostanze particolari quali, ad esempio, nel caso del decesso di una bambina e della malattia del fratello, causate dall'insalubrità dell'abitazione precedente.

6. CENNI DI LEGISLAZIONE ORDINARIA IN MATERIA. IL “PIANO CASA LUPI” DEL 2014 E I DUBBI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il disagio abitativo che si è acuito negli ultimi anni ha portato il Legislatore ad intervenire in materia. In realtà, già dai primi del Novecento, il fenomeno di inurbamento che ha interessato soprattutto il Nord Italia ha richiesto politiche abitative più cospicue ed efficaci.

La prima legge sull'emergenza abitativa è stata la n. 254 del 1903, la c.d. Legge Luzzatti, la quale autorizzava Casse di risparmio e Opere pie a concedere prestiti alle società cooperative per la costruzione e l'acquisto di case popolari o ai loro soci, agli enti morali ed alle società di beneficenza, nonché alle società di mutuo soccorso che assumevano tale servizio. Tale legge, inoltre, istituiva gli istituti autonomi per le case popolari (IACP), 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 pubblico⁵³.

La legge n. 43 del 1949 ha poi avviato un programma settennale relativo alla costruzione di abitazioni per i lavoratori, finanziato da prelievi sugli stipendi e contributi statali.

Nel 1963, invece, deludente fu il piano Gescal, gestione case lavoratori, che per inefficienze degli organi centrali e per la mancata predisposizione dei piani di zona da parte dei comuni non riuscì a realizzare i propri obiettivi.

La prima vera “legge sulla casa” fu la n. 865 del 1971⁵⁴ non solo per l'entità dei finanziamenti previsti a tal fine, ma soprattutto perché la predisposizione dello

⁵³ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in Riv. trim. dir. pubb., I, 2010.

⁵⁴ Legge 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17*

strumento dell'espropriazione diede luogo, sul piano effettuale, ad un fenomeno che si tradusse in una sorta di nazionalizzazione delle aree private occorrenti per l'edilizia economica e popolare⁵⁵. I Comuni furono autorizzati ad espropriare le aree incluse nei piani⁵⁶, ferma restando la facoltà per il privato di evitare il trasferimento coattivo dell'area con l'assunzione dell'obbligo di utilizzarla in proprio per fini edificatori.

Destinatari della norma furono i lavoratori che occupavano abitazioni improprie, malsane e fatiscenti da demolire, chi abitava in zone colpite da calamità naturali, studenti, lavoratori, immigrati, persone bisognose riunite in cooperative ecc.

Di fatto, a causa dei limiti quantitativi della spesa pubblica⁵⁷, nonché di difetti di coordinamento dei vari soggetti attori, la costruzione di alloggi non coordinata con la costruzione delle infrastrutture rese inefficiente la realizzazione del piano edilizio e circoscrisse la portata della legge in esame.

Altro anno importante per il diritto alla casa è stato il 1978, anno in cui il Legislatore è intervenuto con due ulteriori leggi.

La prima è la n. 457 che prevedeva il finanziamento di un nuovo piano decennale di edilizia residenziale riguardante gli interventi diretti alla costruzione di abitazioni ed 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.

Nello stesso periodo entra in vigore la legge n.392, ai più nota come legge sull'equo canone. Con essa si tentò di coniugare le esigenze abitative dei ceti meno abbienti con il diritto dei proprietari allo sfruttamento economico dei beni, mediante l'introduzione di un regime legale di determinazione dei canoni di locazione fondato su una serie di parametri quali classe demografica del comune, ubicazione e caratteristiche dell'immobile da aggiornare sulla base

agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

⁵⁵ T. MARTINES, *Libertà e altri temi*, in *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁵⁶ Il piano comunale è un atto amministrativo che ha la funzione di circoscrivere i beni sui quali deve cadere la riserva di proprietà pubblica. Già nella legge n. 167 del 1962 veniva menzionata la predisposizione, da parte dei Comuni, di piani di zona necessari per la localizzazione e l'espropriazione delle aree in cui realizzare gli alloggi.

⁵⁷ Quanto al finanziamento, la legge n. 865 aveva come fonte i contributi Gescal che i datori di lavoro versavano all'INPS trattenendoli direttamente sulle retribuzioni dei lavoratori indipendenti. La Corte costituzionale si è espressa favorevolmente sulla legittimità di questa fonte di finanziamento con sentenza n. 241 del 26 giugno 1989.

dell'indice dei prezzi al consumo accertato dall'Istat. Tuttavia, nonostante la mirabile ratio, l'unico effetto della suddetta legge fu quello di paralizzare il mercato delle locazioni incentivando l'evasione fiscale⁵⁸.

Una prova di liberalizzazione del mercato avviene, quindi, nel 1998, con la legge n. 43, che elimina il vincolo sulla determinazione dei canoni, mantenendo però la regola della predeterminazione legale della durata del contratto di locazione. Vengono introdotti i benefici fiscali per inquilini e proprietari, consistenti in detrazioni in sede di dichiarazione dei redditi.

Il nuovo millennio segna importanti modifiche nella legislazione relativa al diritto alla casa: l'impoverimento permanente delle casse pubbliche pone fine all'intervento finanziario statale nel settore. Inoltre, la riforma costituzionale del Titolo V, nel 2001, trasferisce importanti compiti statali alle regioni e agli enti locali, senza però un corrispondente trasferimento di risorse. Così, le regioni hanno, in questo ambito, compiti di programmazione, come la definizione delle linee di intervento, degli obiettivi e delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie, nonché funzioni di gestione, di attuazione degli interventi e di determinazione delle tipologie di intervento e dei criteri per l'assegnazione degli alloggi con la fissazione dei relativi canoni. A comuni e province, invece, competono rispettivamente la localizzazione degli interventi e la gestione del patrimonio edilizio pubblico esistente⁵⁹. Tuttavia la riforma non libera *in toto* lo Stato, il quale, in via residuale, resta competente nella determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro generale delle politiche sociali, nella definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, mentre, per quello che riguarda il finanziamento, non assume ulteriori responsabilità finanziarie, mettendo a disposizione esclusivamente le giacenze come risorse.

Per rispondere, poi, all'emergenza abitativa, nel 2007, viene varata una nuova legge che dispone per i Comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso

⁵⁸ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, I, 2010.

⁵⁹ Ibidem.

abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, benefici fiscali in favore dei proprietari⁶⁰.

A seguito delle pronunce della Consulta inerenti il riparto delle competenze Stato - Regioni, si arriva nel 2008 alla definizione di un nuovo “piano casa”⁶¹. Il piano contempla sei linee di intervento: un sistema integrato di fondi immobiliari per l'incremento dell'offerta abitativa in locazione; un incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita ed il reinvestimento in alloggi; finanza di progetto; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di edilizia anche sociale; programmi di ex IACP e Comuni di immediata fattibilità.

Un aspetto problematico del presente progetto riguarda il riconoscimento del diritto alla casa agli stranieri che richiede la residenza regolare da almeno dieci anni o da almeno cinque nella medesima Regione. Questa disposizione, dal punto di vista formale sembra sganciare il diritto all'abitazione dalla dimensione esclusivista della cittadinanza, tuttavia lo lega ad essa fattualmente. Il requisito richiesto è appunto la residenza decennale, stesso termine necessario per ottenere la cittadinanza italiana. Così facendo si viola l'art. 2 della Costituzione che, avallato pure dalle norme in tema di immigrazione, attribuisce a tutti (e non solo ai cittadini) i diritti inviolabili. Inoltre, l'art. 40.6 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero(n.191/1998) prevede che «gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

⁶⁰ In realtà la legge è di dubbia utilità in quanto, secondo il Resoconto della seduta del Senato della Repubblica n. 144 del 28 novembre 2013, i provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili ad uso abitativo emessi nell'anno 2012 ammontano, in totale, a 67.790 di cui: 1.152 per necessità del locatore, solo 6.394 per finita locazione e ben 60.244 per morosità e altra causa.

⁶¹ Legge 6 agosto 2008, n. 133 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*, art. 11.

La residenza decennale per l'accesso ad immobili di edilizia residenziale pubblica non regge dinnanzi all'espressione "in condizione di parità con i cittadini italiani", poiché se la parità viene raggiunta allorché si maturino i dieci anni, ci si potrebbe chiedere di che tipo di parità si tratta.

Dal momento che diventa strumento per tutelare la vita, la dignità e la sicurezza delle persone, il diritto alla casa va riconosciuto a coloro che hanno deciso di stanziarsi in un territorio e diventare membri della società alla quale contribuiscono con il proprio lavoro e nella quale ripongono fiducia allorché lasciano che quivi si educino i propri figli.

Una politica della casa inclusiva contribuisce a lenire la tensione tra i diversi gruppi etnici poiché il riconoscimento dei bisogni connessi alla dignità umana esprime l'apertura della società ricevente nei confronti dello straniero.

Si può allora condividere che "vi sono conflitti che non nascono dalla convivenza, dalla coabitazione interetnica o dallo 'choc delle culture', ma dalla rigidità dell'offerta e dalle concezioni abitative" (J. C. Toubon)⁶².

Si giunge così, come ultima tappa dell'iter legislativo in materia, all'approvazione del c.d. "Piano casa Lupi" (d.l. n. 47/2014, poi convertito con modifiche dalla l. n. 80/2014).

Il provvedimento è oggetto di un forte dibattito costituzionale in relazione ad alcune norme particolarmente "pesanti". Oltre alle disposizioni volte a favorire la dismissione del patrimonio residenziale pubblico (art. 3), uno dei punti cardine per contrastare il disagio abitativo è, infatti, costituito dall'articolo 5 («lotta all'occupazione abusiva di immobili»). Tale norma prevede che "Chiunque occupa abusivamente un immobile ai sensi dell'articolo 633, primo comma, del codice penale, non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge".

Si specifica, inoltre, che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, gli atti aventi ad oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del

⁶² P. CHIARELLA, *Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni*, in Tigor, rivista di scienze della comunicazione, A. II (2010) n.2 (luglio – dicembre).

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» (art. 5, comma 1). Oltre a queste norme, già particolarmente punitive, si dispone che «i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva» (art. 5, comma 1-bis).

Queste norme risultano porsi in totale contrasto con i principi costituzionali e, soprattutto, in relazione all'esercizio dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, determinando una criminalizzazione e un pesante aggravamento della condizione di esclusione sociale di quanti si trovino in situazioni di disagio abitativo (la residenza è, infatti, spesso criterio di preferenza o requisito per l'accesso al servizio sanitario, all'assegnazione di alloggi di edilizia popolare ecc.). Basti pensare alla portata del comma 1 bis che, precludendo per un quinquennio l'accesso ad alloggi di edilizia popolare a coloro che abbiano occupato abusivamente immobili di tale natura, prolunga la condizione di marginalità sociale di tali persone, anziché porre ad essa un argine!

Sembra, pertanto, che Governo e Legislatore si muovono in un'ottica dichiaratamente repressiva e antagonista, solo in minima parte compensata dalle altre previsioni del decreto, relative all'incentivazione di politiche abitative attente alle situazioni di disagio sociale.

7. IL SOCIAL HOUSING

Una possibile nuova strada percorribile per garantire, quantomeno a qualcuno, il diritto all'abitazione, potrebbe individuarsi nel c.d. "social housing", ossia un progetto abitativo a metà tra l'edilizia popolare e le proprietà private.

Esso, insieme al diritto all'abitazione è altresì riconosciuto dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, inserita nel Trattato di Lisbona. In particolare, l'art. 34.3 dispone che *"Con l'obiettivo di combattere povertà e esclusione sociale, l'Unione riconosce e rispetta il diritto alla casa e all'housing sociale, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non siano in possesso delle risorse minime, in accordo alle regole stabilite dalla legislazione Comunitaria e dalla legislazione e pratiche internazionali"*.

Il paragrafo 34.4 è basato sull'art. 13 della Carta Sociale dell'Unione Europea e sugli articoli 30 e 31 della sua versione definitiva.

In particolare per ciò che concerne l'housing sociale, l'obiettivo principale di questa edilizia sociale è fornire alloggi con buoni o ottimi standard di qualità, a canone calmierato, che non superi il 25%-30% dello stipendio.

L'housing sociale, o social housing, è una forma di edilizia pensata per chi non può acquistare la prima casa o non riesce a sostenere il costo di un affitto a libero mercato ma, nello stesso tempo, non possiede tutti i requisiti necessari per accedere alle graduatorie per l'assegnazione dell'edilizia residenziale pubblica (E.R.P.).

Altra caratteristica del social housing è quella di favorire lo sviluppo e la nascita di comunità nonché promuovere l'integrazione attraverso la condivisione di spazi e servizi comuni.

In particolare i destinatari di questa nuova forma di edilizia sociale sono soprattutto famiglie o coppie del ceto medio, che non possono permettersi una casa a prezzo di mercato, ma che hanno un reddito troppo alto per accedere all'edilizia popolare. In generale famiglie di lavoratori non assunti a tempo indeterminato ed a basso reddito, studenti fuori sede, immigrati, giovani coppie o anziani in condizioni economiche svantaggiate.

Il meccanismo di funzionamento riguarda la locazione permanente di case assegnate agli aventi diritto suddetti per un periodo di normale locazione (quattro anni più quattro anni).

Il social housing, pur non avendo alcuna presunzione e capacità di risolvere in toto il problema abitativo, può comunque offrire vari vantaggi: può porsi come rimedio alla disuguaglianza abitativa; favorisce l'integrazione sociale; persegue l'efficienza produttiva affinché la qualità delle costruzioni nuove e di quelle ristrutturate sia la più elevata possibile; dispone di un'offerta flessibile in grado di rispondere rapidamente ad un aumento della domanda; coniuga sostenibilità sociale ed economica; permette di affrontare la crisi economica⁶³.

8. CONCLUSIONI

Da quanto analizzato si può ben comprendere quanto la casa possa definirsi luogo funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali dell'individuo. La

⁶³ Sul punto <http://www.fondohsitaliacentrale.it/>.

necessità di garantire a tutti un'abitazione rappresenta un obiettivo di politica sociale assolutamente indispensabile. Qualificare l'abitazione come un "bene comune" può significare attribuirle un valore assolutamente funzionale all'espletamento dei diritti fondamentali della persona, condizione indispensabile per garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa. La libertà, il lavoro, la famiglia, la salute, la sicurezza fisica ed il benessere vitale trovano infatti nel diritto all'abitazione un necessario presupposto.

Ogniquale volta ci si accosti al diritto costituzionale all'abitare e si discorra delle misure idonee a garantire un'abitazione alle categorie sociali più deboli e svantaggiate la posta in gioco, come è evidente, è molto alta⁶⁴. Considerando anche i movimenti per la casa e le occupazioni abusive di immobili sempre più frequenti, si può facilmente notare come in relazione al diritto all'abitazione si combatta una battaglia fondamentale, profondamente connessa con la qualità e l'effettività della democrazia. Il diritto alla casa si pone come elemento simbolico della nuova dinamica sociale che travolge e modifica il nostro sistema democratico, legandolo sempre più alla necessaria partecipazione sociale.

Le pratiche di auto-organizzazione, autodeterminazione e cooperazione solidale che non di rado sono alla base delle occupazioni, unitamente all'estrema varietà della fenomenologia delle occupazioni – perché, solo per fare un esempio, mettere sullo stesso piano, l'occupazione di immobili pubblici o privati abbandonati (con annesse virtualità positive in termini di recupero), con l'occupazione di immobili privati di recente costruzione e ancora invenduti? – possono infatti rappresentare una risorsa importante per la qualità della vita democratica, specie nel contesto della crisi delle prestazioni integrative della rappresentanza politica: per esserlo, tuttavia, dovrebbero essere ascoltate e comprese, e non aspramente fronteggiate e represses.

Il piano casa non può essere solo strumento rispondente alle esigenze abitative ma può altresì rappresentare un'opportunità di riqualificazione urbana intervenendo sul patrimonio edilizio esistente senza sprecare altro territorio (e, di conseguenza, altri soldi!). Tanti sono gli spazi cittadini che potrebbero essere asserviti all'emergenza casa: dalle aree demaniali agli immobili abbandonati, dalle ex caserme alle costruzioni non terminate, agendo incisivamente sulle

⁶⁴ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare nella deriva emergenziale*, in *Eticaeconomia* su www.eticaeconomia.it/il-diritto-costituzionale-allabitare-nella-deriva-emergenziale/

rendite parassitarie e favorendo la riconversione ad uso abitativo del patrimonio pubblico in disuso. Inoltre è necessario procedere con politiche più sensibili sia alle trasformazioni del territorio urbano e del disagio abitativo (con particolare attenzione a quello dei migranti e dei rom) sia alle nuove forme dell'abitare (*cohousing*, eco-villaggi e cooperative sociali).

La promozione sociale della persona attraverso la garanzia di una abitazione adeguata nasconde pertanto una fondamentale istanza di democrazia ed invita a riflettere sulle politiche per i diritti e non solo.

Ad essere minacciati sono perciò i valori costituzionali e, su tutti, quello della dignità dell'essere umano.

*Dottore Magistrale in Giurisprudenza laureato presso l'Università degli Studi di Salerno