

Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione (*)

Francesco Bilancia

Abstract

Il saggio parte dall'analisi delle situazioni soggettive corollario dei diritti della persona conseguenti al riconoscimento del diritto all'abitazione. Prendendo poi spunto dalla natura del diritto all'abitazione quale diritto finanziariamente condizionato e dalla vexata quaestio circa la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in tema di edilizia residenziale pubblica, si sofferma quindi sul rapporto tra il diritto alla casa – come deducibile dalla Costituzione – e le più recenti politiche di housing sociale adottate nel nostro paese. Vengono infine messe in rilievo le molteplici implicazioni intercorrenti tra il processo di finanziarizzazione dell'economia globale, la dimensione sovrastatuale del diritto europeo e la garanzia dell'effettività del diritto alla casa.

1. Il diritto alla casa ed i diritti della persona ad esso conseguenti

Il tema del diritto alla casa offre una significativa opportunità per riprendere una riflessione introduttiva circa le implicazioni delle politiche sociali sulla concreta definizione sostanziale dei contenuti dei diritti fondamentali, con uno sguardo aperto anche alle prospettive sovrastatali ed ai processi di integrazione tra ordinamenti. In alcuni precedenti lavori ho già affrontato la questione del grado di effettività della tutela dei diritti offerto nei diversi contesti ordinamentali, alla ricerca di un equilibrato processo di comparazione tra modelli continentali e modello anglosassone di garanzia dei diritti¹. Questo

(*) Questo saggio trae spunto da una Relazione al Convegno “Diritti fondamentali e politiche dell’UE dopo Lisbona”, svoltosi a Pescara nei giorni 6-7 maggio 2010, ed è destinato agli *Scritti in onore di Franco Modugno*.

(1) Per non ripetermi rinvio, quindi, tra gli altri a *I diritti fondamentali e la loro effet-*

approccio è infatti, a mio giudizio, essenziale nello studio del sistema di protezione dei diritti fondamentali nel quadro della integrazione europea e comunitaria, all'esito dell'osservazione e della valutazione della giurisprudenza delle Corti europee.

L'inscindibile relazione tra la garanzia della effettività del diritto sociale ad un'abitazione e la, anche solo astratta, conseguente possibilità di aspirare al godimento di importanti ulteriori diritti fondamentali è già di immediata evidenza solo che si rifletta sui corollari del diritto ad un'abitazione salubre e dignitosa. Richiamando le disposizioni che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966) dedicano al diritto alla protezione da qualsivoglia interferenza nella propria vita privata e nella propria casa², il recente rapporto che l'Ufficio ONU dell'Alto Commissariato per i Diritti umani ha dedicato proprio a *The Right to adequate Housing*³, immediatamente riconduce alla tutela dei diritti della persona, come protezione della privacy e del domicilio, il diritto sociale ad un'abitazione qualitativamente degna della propria funzione. Una esemplificazione dei corollari di questo importante diritto credo sia sufficiente a comprendere lungo quali prospettive deve essere declinato, in questa dimensione, il diritto ad un'abitazione adeguata. Il documento delle Nazioni Unite, infatti, elenca, tra gli altri, i seguenti diritti fondamentali: il diritto alla protezione dell'individuo e della sua famiglia contro gli sfratti eseguiti con la forza e contro la

tività, già in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/diritti_fondamentali_bilancia/ (2005) nonché con alcune modifiche e aggiornamenti in *Scritti in memoria di Bruno Carboni*, in corso di stampa; nonché a *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il "margine di apprezzamento" statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 6, 2009, p. 4772 ss.

(2) Del diritto all'abitazione si parla, rispettivamente, agli artt. 25 e 11. Si veda, ora, 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*, Liber Fausto Pocar, Milano, Giuffrè, 2009, p. 19 ss., anche per gli opportuni riferimenti alla revisione del 1996 della Carta sociale europea, che ora contempla all'art. 31 misure a carico degli Stati contraenti a sostegno della effettività del diritto all'abitazione.

(3) Ginevra 09, 14883, novembre 2009, 9, p. 245.

distruzione arbitraria o la demolizione della propria casa; il diritto alla protezione della privacy e della propria vita privata e familiare; il diritto di scegliere il luogo della propria residenza, l'ambiente nel quale vivere ed il diritto alla conseguente libertà di movimento, ecc.

La qualificazione di questi, e di altri numerosi diritti connessi al diritto ad una abitazione adeguata, come diritti fondamentali – nel senso di diritti di libertà⁴, non ancora anche di diritti sociali⁵ – viene così esPLICITATA nella elencazione di ulteriori corollari di tali situazioni soggettive di vantaggio da esse presupposti, come il diritto ad una efficace protezione legale in caso si sia oggetto di uno sfratto forzoso o di aggressioni fisiche contro o dentro la propria abitazione; il divieto di marginalizzazioni o ghettizzazioni per gruppi nella composizione dei quartieri e delle città; il divieto di essere oggetto di politiche urbane che conducano ad un isolamento o ad un eccessivo allontanamento degli individui, magari distinti per gruppi e famiglie, dai luoghi in cui siano presenti opportunità lavorative⁶, scuole, ospedali, mercati e altri servizi pubblici, compresa l'accessibilità ai mezzi di trasporto; la cura della dignità degli alloggi, la loro sicurezza, la loro funzionalità a garanzia del diritto alla salute e della salubrità dell'ambiente; la tutela della identità culturale.

La contemporaneità offre, purtroppo, quotidiani esempi della violazione di questi diritti, non a caso richiamati dai documenti internazionali, non soltanto in contesti di guerra civile o di irrisolte tensioni nei casi di convivenza sul medesimo territorio di popoli differenti – si pensi alla paradigmatica questione palestinese – ma sempre più

(4) Rinvio per la specificazione terminologica alla nota impostazione di A. PACE, *Problematologia delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003, p. 1 ss., p. 59 ss. nonché, da ultimo, in ID., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Riv. Ass. it. costituzionalisti*, n. 0/2010, www.associazionedeicostituzionalisti.it/rivista.

(5) Anch'essi qualificabili come *fondamentali* sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale, cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 61 ss.

(6) Esemplare in questa prospettiva la riflessione di T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"* (1972), ora in ID., *Opere*, IV, *Libertà e altri temi*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 11 ss., fin dall'*incipit* dell'analisi.

spesso anche nella articolazione delle politiche pubbliche di governo dei flussi di migrazione da parte delle “civili” democrazie europee. Demolizioni di edifici e baracche, deportazioni forzate di comunità e gruppi di individui, costruzione di ghetti ed isolamenti di frazioni urbane mediante la costruzione di muri sono frequenti esempi di politiche pubbliche di forte impatto su persone e famiglie proprio nella fruizione di questi diritti connessi al diritto ad un’abitazione adeguata. È, del resto, del tutto naturale che il diritto internazionale declini il diritto all’abitazione secondo parametri rappresentativi dei corrispondenti bisogni che in quel contesto si rendono essenziali per la costruzione di un sistema integrato di garanzie dei diritti della persona⁷. Sono, infatti, i bisogni concreti la matrice, antropologica prima ancora che giuridica, delle pretese in cui si sostanziano le situazioni soggettive che assurgono ad oggetto di protezione giuridica nella costruzione dell’ordinamento⁸. In queste premesse di fatto affondano, perciò, le proprie radici le articolazioni materiali del diritto alla casa, così definendosi il quadro dei diritti connessi al diritto all’abitazione, conseguenti al diritto ad un’esistenza libera e dignitosa, nei contesti che sul piano della effettività dei diritti possiamo agevolmente riconoscere come “di frontiera”.

2. Il diritto sociale all’abitazione e il diritto alla casa nella giurisprudenza costituzionale

Ma nella sua accezione più immediata nel nostro contesto ordinamentale il diritto ad un’abitazione adeguata non può che essere qualificato

(7) Si veda quanto riferito da F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell’abitazione*, cit., p. 21 ss., fino all’ipotesi di violazioni del diritto all’abitazione integranti addirittura la fattispecie dei “trattamenti inumani e degradanti” di cui all’art. 3 CEDU, secondo la stessa giurisprudenza di Strasburgo.

(8) G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=285. Per un approccio critico radicale non posso non rinviare allo studio di Á. HELLER, *La teoria dei bisogni in Marx*, trad. it. di A. Morazzoni, Milano, Feltrinelli, 1974. Rinvio, inoltre, a quanto da me già scritto in *Falsa percezione dei bisogni e vera tutela dei diritti*, in F. RIMOLI, G.M. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, Carocci, 2006, p. 167 ss.; Id., *Paura dell’altro. Artificialità dell’identità e scelta dell’appartenenza*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, F. RIMOLI (a cura di), *Paura dell’altro*, Roma, Carocci, 2008, p. 217 ss.

come diritto sociale, come uno dei diritti, cioè, generatore di compiti affidati dalle Costituzioni contemporanee ai poteri pubblici in attuazione del principio di eguaglianza⁹. Ma come va inteso oggi il diritto all'abitazione: come situazione soggettiva che impone ai pubblici poteri il dovere di garantire a tutti una casa o, comunque, un alloggio? Come necessità di favorire l'acquisto in proprietà della propria casa di abitazione? Come diritto sociale impostato su base selettiva al fine di strumentalizzarne il riconoscimento per il governo dei flussi migratori?

Per fermarsi al sistema costituzionale italiano, è noto come tale diritto possa essere ricostruito, secondo l'ordinamento vigente, soltanto come "un diritto sociale di grandi incertezze"¹⁰, che anche ad opera della giurisprudenza costituzionale¹¹ ha via via ricevuto specificazione – e comunque in un contesto di bilanciamento con altri diritti individuali ed interessi pubblici – come diritto a ricevere una casa in assegnazione a seguito della attuazione di politiche pubbliche per la costruzione di alloggi; come diritto alla stabilità di godimento del proprio alloggio anche per via di una legislazione vincolistica relativa alla durata dei contratti di locazione ed al tetto del relativo canone; oppure ancora, in tutt'altra accezione, come diritto strumentale al godimento di altri diritti e libertà già garantiti dalla Costituzione, quali la libertà di domicilio, il diritto alla riservatezza, la libertà di iniziativa economica ed il diritto di proprietà privata¹². Nella prima accezione,

(9) Quale critica attenta del modo di fraintendere il significato di tale concetto nella analisi giuridica contemporanea, continuo a ritenere paradigmatica la riflessione di G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 27 ss.

(10) L'efficace espressione in F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58; nonché in P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 424.

(11) Rinvio alla ricostruzione di F. MODUGNO, *I "nuovi diritti"*, cit., p. 60 ss.

(12) Per una riflessione sui diritti della persona che presuppongono il diritto alla abitazione si vedano già T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, cit., p. 12 ss.; D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civiltistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, spec. p. 1184 ss. Assai interessante, inoltre, l'analisi condotta da Martines con riferimento alle politiche pubbliche promozionali, di sostegno al diritto all'abitazione (*Il "diritto alla casa"*, cit., p. 12, p. 15 ss.), per il loro

peraltro, la configurazione in concreto di un diritto sociale alla abitazione è comunque ritenuta dalla Corte costituzionale “condizionabile” dalla quantità di risorse finanziarie che si rendessero disponibili per siffatta destinazione, riconoscendosi in materia “una forte discrezionalità del legislatore”¹³.

Ma è sul piano della garanzia della effettività di tale diritto, e proprio per via del riconoscimento del suo carattere fondamentale, che la giurisprudenza ha in diverse riprese dedotto da esso il diritto a succedere al conduttore, in un contratto di locazione già in essere, al convivente *more uxorio*¹⁴, come pure il diritto del genitore affidatario di prole naturale ad ottenere la trascrizione del provvedimento di assegnazione dell’abitazione pur in assenza della titolarità di diritti reali o di godimento sull’immobile¹⁵. Anche se l’articolazione dei confini di tali diritti – oltre a scontare la complessità del proprio carattere, riflesso della interpretazione della nozione costituzionale di “famiglia”, alla ricerca di strumenti di tutela delle situazioni di fatto ad essa assimilabili – ha spesso indotto la giurisprudenza a limitarne la fruibilità in presenza, o in assenza, di determinate circostanze. Così è per il caso di intervenuta cessazione, *medio tempore*, della convivenza *more uxorio*, sintomo della perdita di stabilità del rapporto familiare, salvo il caso della presenza di prole naturale ancora coabitante con l’ex convivente del titolare del rapporto contrattuale¹⁶. Analoghe problematiche si

carattere funzionale al “pieno sviluppo della persona umana” e, quindi, serventi “valori di essenziale rilevanza costituzionale (casa, famiglia, lavoro, istruzione, salute)”. Ho trovato estremamente interessanti anche le analisi raccolte nel volume collettaneo F. LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, sia per l’indagine comparata (Francia, Inghilterra, Italia, Portogallo e Spagna) che per il taglio problematico dell’opera. Così, spec., nella seconda parte del volume, p. 199 ss.

(13) Così, ad es., sent. 252/1989, pur riconoscendo a tale diritto la natura di diritto fondamentale. Sul punto già la sent. 404/1988 su cui criticamente il commento di A. PACE, *Il convivente more uxorio, il “separato in casa” ed il c.d. diritto “fondamentale” all’abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1801 s.

(14) Si vedano ancora i riferimenti giurisprudenziali riportati da P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 425 s.

(15) Corte cost., sent. 394/2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3892 ss., con commento di G. SICARI, *L’assegnazione dell’abitazione al genitore di prole naturale*, p. 3897 ss.

(16) Corte cost., ord. 7/2010, in *Giur. cost.*, 2010, p. 109 ss., con commento di L. PRINCI-

stanno, peraltro, affacciando all'attenzione dei giuristi in relazione al riconoscimento dei diritti sociali c.d. "fondamentali" ai cittadini non comunitari, tra i quali il diritto alla casa assume un rilievo di particolare momento in considerazione dei possibili conflitti con altri soggetti, aspiranti alla assegnazione dei medesimi alloggi, ma di cittadinanza italiana¹⁷. Oltre alla considerazione del dato normativo per cui oggi un alloggio adeguato costituisce per lo straniero – prima ancora che l'oggetto di un diritto – la condizione per poter aspirare alla concessione stessa di un permesso di soggiorno¹⁸ (quindi un onere), la legislazione di riferimento, statale e regionale, così come la normativa di attuazione anche di livello locale rasentano spesso, se non integrano addirittura, fattispecie di non ragionevole discriminazione¹⁹ in base ai requisiti, a seconda dei contesti, di cittadinanza e/o di residenza, nel

PATO, *Il diritto all'abitazione del convivente more uxorio e la tutela costituzionale della famiglia*, anche *fondata sul matrimonio*, p. 113 ss. Sulla questione già ord. 204/2003.

(17) O comunque residenti sul territorio dell'ente esponenziale di riferimento, come nel caso della legge della Regione Lombardia che subordina l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica alla residenza o allo svolgimento di attività lavorativa in Lombardia per un periodo di almeno cinque anni antecedenti alla data di presentazione della domanda, su cui Corte cost., sent. 32/2008, di inammissibilità e rigetto della questione, con il commento di C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. imm. e citt.*, 3-4/2008, p. 141 ss.

(18) Si veda l'articolata ricerca di B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2009*, Napoli, Jovene, 2010, spec. p. 178 ss., che si segnala per la completezza della analisi e l'ampiezza della riflessione sul valore del principio di eguaglianza, in una prospettiva non limitata alla relazione tra garanzia dei diritti sociali e divieto di discriminazione. Sul tema anche G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, p. 266 ss., nonché p. 305 ss. con specifico riferimento al diritto alla casa; nonché G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Esi, 2008, p. 145 ss.

(19) Si vedano, infatti, Corte cost., sent. 432/2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4657 ss., in materia di diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili, con note di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, e di M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, *ivi*, risp. p. 4675 ss., p. 4681 ss.; nonché, da ultimo, Corte cost., sent. 269/2010 con riferimento prevalente al diritto alla salute; Corte cost., sent. 249/2010, per un'ampia trattazione della questione, seppur con riferimento alla materia penale.

riconoscimento della effettività di tale diritto fondamentale. Ciò pur in presenza di tutte le altre condizioni legislativamente richieste al fine di poter aspirare alla assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica²⁰. Questioni tutte che dovrebbero indurre ad una riflessione circa la rilevanza, come dire?, *sistematica* del diritto all'abitazione in considerazione dei suoi *fondamentali* riflessi nella costruzione della stessa nozione di cittadinanza in senso sostanziale, servente cioè le garanzie del rispetto della dignità sociale dell'individuo²¹.

Tra le occasioni che hanno, anche di recente, offerto alla Corte costituzionale di pronunciarsi in merito alle questioni connesse con il diritto all'abitazione, vanno infine richiamate le pronunce riferibili alle controversie sulle rispettive competenze costituzionali sollevate dallo Stato e/o dalle Regioni. Così è, ad esempio, in relazione alla complessa materia "edilizia residenziale pubblica" ed alla distribuzione tra competenza esclusiva dello Stato, competenza concorrente e competenza residuale delle Regioni²² dei diversi aspetti che la compongono. A giudizio della Corte, infatti, dai profili più propriamente urbanistici vanno distinti: *a*) quelli legati alla programmazione e realizzazione delle costruzioni; *b*) quelli attinenti ai lavori pubblici, e *c*) quelli relativi alla prestazione e gestione del "servizio della casa" connessi alla edilizia residenziale pubblica "in senso stretto"²³. Dati tutti che inducono a qualificare la materia "edilizia residenziale pubblica", che come tale non compare negli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 nel testo riformulato dalla legge cost. 3/2001, come materia "trasversale" la quale, afferma appunto la Corte, "si estende oggi su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione

(20) Con riferimento anche al diritto all'abitazione si veda, di recente, Corte cost., sent. 269/2010, cit., in relazione ai diritti sociali dei cittadini c.d. neocomunitari. Sul tema, ancora, B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., p. 182 ss., anche con riferimento alla giurisprudenza comunitaria in materia di divieto di discriminazione anche indiretta nei confronti del non cittadino, comunitario ed extra-comunitario.

(21) In questa prospettiva ho già riflettuto sulle inferenze costituzionalmente deducibili dalla relazione tra lavoro, persona, dignità sociale e identità in *Il valore del lavoro come principio costituzionale di integrazione*, in G.M. SALERNO (a cura di), *I diritti dell'altro*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2008, p. 15 ss., spec. p. 20 ss.

(22) Art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost.

(23) Corte cost., sent. 94/2007, punti 4 ss. della motivazione "in diritto".

dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. –. In tale competenza si inserisce la riserva allo Stato della determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi, in vista della loro necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del comma 3 dell'art. 117. Il terzo livello normativo, rientrante nel comma 4 dell'art. 117, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi case popolari o degli altri enti secondo quanto oggi previsto dalla legislazione regionale²⁴. Quest'ultimo dato ha, così, condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lett. *e*) del d.l. 112/2008, contenente il c.d. “piano casa”²⁵, laddove presupponeva l'esercizio di potestà legislativa statale per programmi di edilizia residenziale pubblica aventi *anche* carattere sociale, incostituzionalità ritenuta, però, “limitatamente alla parola *anche* premessa a sociale”. L'attribuzione allo Stato della competenza a formulare i principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, al di là dei programmi aventi carattere sociale, infatti, è stata dalla Corte ritenuta invasiva della competenza residuale delle Regioni in materia di gestione del relativo patrimonio immobiliare, inducendo il giudice delle leggi a ridurre la competenza legislativa statale in materia *solo*, e non più *anche*, in relazione ai programmi di edilizia residenziale pubblica aventi carattere sociale. Soltanto per questi ultimi la competenza legislativa statale si giustifica, infatti, con la necessità di garantire un'uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

(24) Corte cost., sent. 94/2007, punto 4.3 della motivazione “in diritto”. Più in dettaglio si veda quanto osservato da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, spec. p. 178 ss., con riferimento anche alla giurisprudenza successiva. Si veda, da ultimo, Corte cost., sent. 121/2010.

(25) Sul tema ancora, diffusamente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa*, cit., spec. p. 187 ss. Si veda, inoltre, S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella “costituzione economica”*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, Jovene, 2010, p. 1283 ss.

3. Il diritto alla casa e le politiche di housing sociale: la dimensione macroeconomica

Nell'impostazione seguita fino ad ora l'attenzione è stata assorbita dal rilievo che il diritto all'abitazione ha assunto, ed assume, nel quadro del sistema costituzionale dei diritti, soprattutto per via delle evidenti implicazioni connesse alla relazione esistente di fatto tra la persona umana e l'ambiente fisico circostante, in un contesto in cui si misura la proiezione della stessa dignità sociale dell'individuo e dei suoi cari. La libertà, il lavoro, la famiglia, la salute, la sicurezza fisica ed il benessere vitale trovano infatti nel diritto all'abitazione un necessario presupposto. Questa premessa è venuta via via articolandosi lungo le linee di sviluppo della giurisprudenza costituzionale, che dà conferma della complessità delle questioni connesse con l'esercizio di un diritto la cui fruizione incontra le naturali problematiche derivanti tanto dal complicato sistema dell'intreccio delle competenze legislative statali e regionali, quanto dalla necessità di un'attenta ed equilibrata programmazione degli sviluppi dei processi di antropizzazione – e, quindi, di urbanizzazione – del territorio. Per non tacere delle difficoltà di riuscire a garantire il rispetto di tutti i diritti costituzionali con esso collegati, da esso presupposti, o con esso in conflitto²⁶. Né della non meno complicata necessità di governare i fenomeni di crisi innescati dall'affollamento nello spazio degli insediamenti abitativi, sia esso conseguenza o meno dei fenomeni migratori; della distribuzione ottimale di risorse sempre scarse e insufficienti; dei conflitti sul territorio, siano essi sociali, politici, etnici, religiosi o di altra natura. Questioni, queste, tutte idonee a generare forti tensioni sul piano del rispetto del principio di eguaglianza e dei divieti di discriminazione.

In chiave di intervento positivo da parte del sistema dei pubblici poteri, inoltre, il problema della effettività del diritto all'abitazione è alla base delle politiche di agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa, e degli interventi pubblici in materia di edilizia sovvenzionata, anche in deroga alle regole sulla tutela della concorrenza e in ten-

(26) Esempio la riflessione di T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, cit., spec. p. 21 ss. con riferimento al contrasto tra diritto (interesse) all'abitazione, proprietà privata e libertà di iniziativa economica.

sione a sua volta con i divieti comunitari di aiuti di Stato. Il che apre una diversa ed ulteriore prospettiva di analisi anch'essa assai rilevante in relazione ad una corretta disamina del tema oggetto della presente riflessione.

Ma tra i tanti profili da cui prendere le mosse per affrontare la complessa problematica del diritto all'abitazione sembra, oggi, non inutile provare a riflettere intorno al *favor* costituzionale per l'accesso dell'individuo alla "proprietà dell'abitazione" (art. 47 Cost.) ed alle conseguenze di questa previsione sul piano della programmazione e dello sviluppo delle politiche pubbliche funzionali a questo scopo. Il riferimento esplicito, nella Costituzione, alla promozione dell'"accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" apre, infatti, una prospettiva di analisi che guarda necessariamente anche ai processi di finanziarizzazione dell'economia, in una accezione che si palesa oggi di assai rilevante attualità. La disciplina costituzionale dei diritti di proprietà, è noto, indirizzando l'intervento del legislatore in chiave di conformazione della disciplina dei beni al fine di "assicurarne la funzione sociale" e di rendere la proprietà "accessibile a tutti", ne orienta gli sviluppi in chiave di realizzazione del programma costituzionale di attuazione dell'eguaglianza sostanziale, in un contesto ordinamentale che, tenendo conto della complessità economico-sociale, aspiri ad una equilibrata composizione legislativa degli interessi dei proprietari con quelli che proprietari non sono, o non sono ancora. Questo spiega, altresì, l'esplicito riferimento costituzionale alla proprietà diretta coltivatrice, alla piccola e media proprietà terriera, al diretto ed indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese²⁷. Concorre, cioè, a comporre i fondamenti costituzionali di quella che appare come una vera e propria politica atta a favorire l'accesso popolare a – e la diffusione di – almeno un tipo di proprietà privata, connessa all'utilizzo del risparmio e protetta da una specifica rete di garanzie costituzionali affidata alla cura del legislatore ordinario. Ma queste previsioni assumono oggi, in una realtà economico-sociale

(27) Artt. 44 e 47 Cost. Rinvio, per non ripetermi, a quanto già osservato in *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 153 ss., soprattutto per l'importante dottrina ivi citata.

del tutto diversa da quella che aveva presente il Costituente nel 1947, un significato ed una proiezione ordinamentali completamente nuovi e niente affatto assimilabili nel contesto economico-finanziario globalizzato contemporaneo. Se dalla lettura degli artt. da 42 a 47 della Costituzione del 1948 è possibile ricavare una disciplina di favore per la proprietà della casa di abitazione, del fondo agricolo coltivato direttamente, della impresa cooperativa e dell'azionariato diffuso, infatti, strumenti e modalità di intervento del sistema dei pubblici poteri in queste materie devono oggi necessariamente essere ripensati. E ciò tanto in relazione alla struttura del regime normativo, quanto in ordine alla dimensione territoriale della disciplina, sempre più spesso costretta ad inseguire dinamiche che travalicano l'esperienza giurispolitica statale, in una dimensione ormai di fatto planetaria dei fenomeni di matrice finanziaria. In questo contesto il diritto all'abitazione mantiene, però, intatta la *ratio* del fondamento del *favor* costituzionale per la proprietà della casa utilizzata a questo fine, in quanto assai intimamente connessa con la sfera personale dell'individuo, strumento essa stessa di protezione della persona.

Le considerazioni che seguono, mantenendo questo orizzonte problematico, saranno pertanto indirizzate a proporre una riflessione critica su questa specifica declinazione del c.d. *social housing*²⁸, laddove esso possa implicare l'accesso dell'individuo alla proprietà della abitazione, nelle forme di intervento pubblico finalizzate a questo scopo, come ad esempio regimi di sgravio fiscale, politiche di finanziamento mediante il sostegno di mutui ipotecari agevolati e ogni altra forma di facilitazione ed agevolazione del medesimo tipo²⁹, comprese le norme a protezione dei consumatori nell'accesso al credito a fini di mutuo ipotecario per l'acquisto della prima casa e la recente disciplina italiana sulla surroga nel contratto di mutuo ipotecario³⁰. Verranno, invece,

(28) Espressione anche questa polisensa, si veda ad es. G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 14 ss., p. 71 ss.

(29) Si veda l'interessante analisi condotta da G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 71 ss., p. 100 ss.

(30) C.d. "portabilità dei mutui", artt. 7 e 8 legge 2 aprile 2007, n. 40. Su tali questioni riferimenti in G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 100.

tralasciate le pur complesse e assai interessanti vicende connesse alle politiche di edilizia residenziale pubblica non implicanti l'accesso alla proprietà dell'abitazione.

Il piano della riflessione dovrà, quindi, di necessità discostarsi dalla lettura tradizionale delle disposizioni costituzionali citate, in una con la riconducibilità del rilievo attribuito al "risparmio popolare" alla derivazione di esso dai proventi del lavoro individuale, probabile fondamento dell'attenzione dedicata dalla Costituzione alla necessità di garantire adeguata protezione ad ogni forma di investimento popolare³¹. In questa prospettiva, ad esempio, andrebbero radicalmente ripensate tutte le politiche aventi ad oggetto tipologia e struttura dei contratti di lavoro subordinato, assumendo forma e durata del rapporto di lavoro un significativo ruolo di stabilizzazione finanziaria in connessione con l'impiego del reddito da lavoro nell'acquisto di immobili e nella conseguente remunerazione degli oneri da contratti di mutuo ipotecario. Tra i costi della c.d. "precarizzazione" del lavoro nessuno considera, infatti, i riflessi sul sistema finanziario complessivo della assenza di certezza del proprio reddito futuro, da parte degli individui, nei processi di calcolo per l'attualizzazione di tale reddito, capitalizzato all'oggi.

Gli effetti degli sviluppi più recenti del processo di finanziarizzazione dell'economia pongono al centro della riflessione, quindi, questioni che rendono necessario un approccio complesso, orientato ad una diversa prospettiva. La nostra attenzione dovrà volgere, pertanto, alle questioni legate all'accesso dei singoli al mercato finanziario, alla protezione della produttività degli investimenti privati – con riferimento, per esempio, agli obblighi degli operatori finanziari professionali a tutela della correttezza, trasparenza e legalità – ed alla difesa del valore del proprio denaro – nella prospettiva di arginare gli effetti dei conflitti di interesse gravanti sugli operatori nella gestione del denaro al-

(31) Si pensi alla normativa a tutela degli individui-consumatori-risparmiatori con riferimento ad ogni forma di sollecitazione del pubblico risparmio. Per tale prospettiva di analisi rinvio a quanto già sostenuto in *I diritti fondamentali come conquiste sovratatali di civiltà*, cit., spec. p. 160 ss.; *Id.*, *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=302, fasc. 1/2009.

trui –. In questa sede sarà sufficiente articolare le ipotesi di analisi, nel limitato intento di giustificare la prospettiva suggerita. Così gli effetti cui dovrà tendere l'azione dei pubblici poteri in direzione della massima garanzia degli investimenti privati, anche nelle ipotesi di utilizzo di risorse acquisite mediante l'accesso al mercato del credito, al fine di tutelare indirettamente il diritto all'abitazione quale diritto all'acquisto della propria casa, dovranno tendere ad almeno due rilevanti obiettivi: la protezione dell'investimento medesimo e la protezione del valore del denaro. Quest'ultima funzione, tradizionalmente affidata alle banche centrali ed agli strumenti di governo della moneta, sconta oggi la necessità di governare gli ulteriori importanti effetti che sul valore del denaro sono prodotti dalla emissione e dalla circolazione di un sistema di ricchezza integrativo, ma alternativo, a quello della moneta stessa, composto da prodotti finanziari negoziabili sui mercati globali, a partire dai numerosi e sempre più complessi contratti derivati³². La circolazione di questa ricchezza, surrogato della ricchezza su base monetaria, infatti produce imprevedibili e devastanti effetti tanto sui mercati valutari propriamente detti, quanto sui mercati del credito, come la recente crisi innescata dal crollo del sistema dei contratti derivati sui c.d. mutui *subprime* ha reso ormai evidente ai più.

La crisi di liquidità generata dal precipitare della bolla speculativa connessa al crollo dei mercati dei titoli derivati ha, infatti, prodotto effetti immediati sul costo dei mutui ipotecari a causa dell'improvviso e forte rialzo non del tasso di sconto, ma dei tassi interbancari, componente essenziale dei tassi dei mutui ipotecari. Al di fuori della sfera di efficacia dei sistemi normativi nazionali, pertanto, un fenomeno interamente nato e sviluppatosi nella dimensione finanziaria composta dai mercati privati dei contratti derivati ha avuto pesantissimi riflessi sui mercati immobiliari e, conseguentemente, sui diritti di proprietà di quelle abitazioni su cui gravano garanzie di crediti divenuti, ormai, inesigibili a causa dell'impennata del relativo costo.

Questa prospettiva impone, quindi, una riflessione sugli effetti della crisi finanziaria dei singoli risparmiatori/debitori prodotta dall'aumen-

(32) Per semplicità rinvio nuovamente al mio *Statuto del consumatore*, cit., spec. § 3b.

to del costo del rimborso dei mutui ipotecari, non in conseguenza dell'andamento dei mercati monetari ufficiali secondo le politiche degli istituti di emissione, laddove indipendenti, e dei governi³³, bensì a causa della crescita dei tassi interbancari quale effetto della crisi di sostenibilità dei mercati dei contratti derivati, ricchezza finanziaria prodotto dell'esercizio dell'autonomia privata.

4. *Prime conclusioni*

L'inquadramento delle tematiche connesse al c.d. *social housing*, soprattutto laddove si preferisca un approccio che guardi anche agli sviluppi del diritto europeo, deve pertanto oggi tentare di procedere verso la costruzione di un nuovo sistema di riferimento, che guardi ad un tempo alle Costituzioni nazionali, alle Carte europee dei diritti ed alla dimensione macroeconomica, almeno a far data da quando gli immobili ad uso abitativo hanno cominciato con l'assumere essi stessi la vocazione ad essere utilizzati quali strumenti finanziari. Quest'ultima prospettiva è divenuta ancor più necessaria, poi, a seguito delle più recenti evoluzioni degli stessi mercati finanziari, insieme alla rilevanza assunta nel contesto degli assetti di bilancio pubblici dalle risorse economiche necessarie al fine di sostenere i costi dell'approvvigionamento degli alloggi da parte di enti pubblici e privati e degli impieghi per l'acquisto di case da parte dei singoli individui. In una con il valore del risparmio è, in conclusione, legittimo interrogarsi circa l'estensione del rilievo assunto per l'art. 47 della Costituzione italiana dal valore dei cespiti immobiliari nell'acquisizione dei quali tale risparmio sia stato direttamente impiegato, proiettando sul valore finanziario di questi, nella dimensione diacronica costruita per via

(33) Con riferimento allo stretto rapporto tra sistema finanziario e valore della proprietà immobiliare si veda, ad esempio, quanto di recente osservato da M. DE CECCO, *Diabolica FED non impari mai. La variabile Israele, il "fuoco amico" che guasta il disegno del dollaro debole*, in *la Repubblica. Affari e finanza*, 8 novembre 2010, pp. 1 e 4, a proposito della politica monetaria espansionistica della FED: "Bernanke sta [...] ridando fuoco ai mercati dei beni patrimoniali, nella speranza che dalla Borsa e dalle materie prime i rialzi infine si trasmettano anche al mercato edilizio e facciano sentire di nuovo ricchi gli americani medi, il cui patrimonio sono la pensione futura, legata ai corsi di Wall Street, e la casa di proprietà".

dell'indebitamento necessario a tale acquisizione, le stesse garanzie costituzionali dedicate alla relazione tra risparmio popolare e proprietà dell'abitazione.

La ricerca di un fondamento del diritto alla casa nelle Carte europee dei diritti e nelle Costituzioni statali costituisce certamente una importante prospettiva in un'ottica di implementazione della effettività nella tutela dei diritti fondamentali. Ne rappresenta un notevole esempio la riconducibilità sancita, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, di alcune prestazioni sociali all'art. 1 del I Protocollo addizionale alla Convenzione, dedicato ai diritti di proprietà. In particolare questo processo interpretativo è reso possibile dal nesso tra alcuni diritti a prestazione ed il loro fondamento nella eventuale, pregressa, contribuzione privata da parte dei relativi titolari, contribuzione su cui la Corte ritiene di poter estendere le garanzie proprie del diritto di proprietà³⁴. Certo la ricerca, nella pur cospicua giurisprudenza CEDU, delle tracce di un diritto sociale all'abitazione non può che avere esiti negativi, stanti la struttura dei diritti da essa garantiti e la loro specifica vocazione, legati entrambi alla genesi stessa della Convenzione³⁵. Purtuttavia la dimensione finanziaria del fenomeno non può oggi più prescindere da un approccio di analisi sovrastatale, implicando l'articolazione di interventi di politica economica non più contenibili nel limitato quadro dei confini nazionali.

Da un lato, infatti, le misure a tutela dell'abitazione dovranno tendere alla protezione dei mercati immobiliari e del credito coordinando le politiche pubbliche a salvaguardia del risparmio privato ed agevolandone l'impiego al fine dell'accesso alla proprietà della casa. Da altra e più generale prospettiva le politiche di bilancio pubblico dovranno riconvertirsi a salvaguardia della sostenibilità finanziaria degli impieghi di risorse, oggi pressoché integralmente asserviti alle finalità

(34) C. TOMUSCHAT, *I diritti sociali nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2007, p. 231 ss., spec. p. 252 s.

(35) La giurisprudenza CEDU in materia di diritto all'abitazione, che appunto nega l'esistenza di un "diritto individuale nei confronti degli Stati contraenti ad ottenere una casa", è dettagliatamente ricostruita in G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 30 ss.; F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione*, cit., p. 25 ss.

di salvataggio dei fallimenti finanziari privati. Con la motivazione di evitare un collasso finanziario di sistema, infatti, ingenti risorse vengono distratte dalla loro naturale vocazione a servire la protezione dei diritti individuali costituzionalmente garantiti, a cominciare dai diritti sociali. Il finanziamento della edilizia residenziale pubblica non può ridursi ad un problema in sospenso a causa delle ristrettezze di bilancio allorché si sia assistito, come negli ultimi anni, alla vera e propria esplosione dei debiti pubblici statali pur di assorbire il debito privato di matrice speculativa, allo scopo di salvaguardare l'equilibrio finanziario macroeconomico. Sul piano più strettamente giuridico ciò comporterebbe il rischio di un ritorno a quelle letture che, in ragione del dominio dell'emergenza, giustificano la sospensione delle disposizioni normative poste a garanzia dei diritti individuali. Se pur è vero che in qualche specifico caso – si pensi al mercato spagnolo – è stata proprio la speculazione immobiliare a generare la crisi finanziaria, secondo il classico schema della “catena di Sant’Antonio” – debiti per costruire immobili garantiti da cespiti ipotecari ipervalutati, conseguente cartolarizzazione degli immobili in costruzione e dei crediti divenuti inesigibili, vendita dei nuovi titoli derivati mascherati in contenitori finanziari di secondo e terzo grado, fino al crollo della catena – uno studio che realmente guardi alla effettività degli strumenti di garanzia dei diritti fondamentali non può più legittimamente arrestarsi di fronte alla emersione di fenomeni materiali di tali dimensioni³⁶. L'approccio critico qui suggerito, quindi, deve pretendere di ricomporre l'intera filiera dei bisogni materiali secondo un assetto gerarchico delle concrete esigenze, per verificare la effettiva realizzabilità delle pretese individuali. La rilettura del grado di rigidità formale delle norme po-

(36) Si è consapevoli dei rischi di una sovraesposizione metodologica dell'approccio realista, giusta la magistrale lezione di metodo di F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, Esi, 2009, §§ 4 ss., che però comunque ricorda come pure sia “*conoscenza* (la) *appercezione del reale, adeguazione ad esso o costruzione del suo stesso oggetto*”, in un esemplare saggio in cui è peraltro presente anche la significativa denuncia dei rischi teorici del c.d. “falsificazionismo”. Resta forte, così, la tentazione di immaginare il proprio approccio come coerente ad una almeno delle possibili declinazioni della misura della *ragionevolezza*, sì da rendere condivisibile, se non i risultati, peraltro in questo caso modesti, almeno l'atteggiamento critico dell'analisi proposta.

ste a protezione dei diritti fondamentali, insomma, deve imporre la rilevanza al fine di consentire ai bisogni sottostanti di concorrere, sul piano finanziario globale, alla definizione delle reali basi materiali che rendano in concreto verosimile, prima ancora che giuridicamente vincolante, la effettività della loro garanzia³⁷.

(37) Rinvio di nuovo, in chiusura, alla riflessione di D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione"*, cit., p. 1174 ss., proprio con riferimento alla rilevanza del nesso tra impiego del risparmio e proprietà dell'abitazione.