

## *De Social Housing*, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?

*Alvise Vittorio Alessandro Divari*

Il privilegio di trovarsi dappertutto a casa propria appartiene solo ai re, alle puttane e ai ladri.

*Ce privilège d'être partout chez soi n'appartient qu'aux rois, aux filles et aux voleurs.*

HONORÉ DE BALZAC, *Splendeurs et misères des courtisanes*, 1855

*La crisi finanziaria globale del 2007-2008 ha posto al centro della discussione il tema di diritto all'abitazione o all'abitazione sociale. I diritti sociali, tra i quali è ricompreso il diritto all'abitazione, sono complessi e di incerta collocazione tanto in ambito italiano che europeo. Lo scritto, nel riportare gli indirizzi e le fonti più significative, suggerisce un novero di proposte scaturite dall'analisi di alcuni aspetti critici della Costituzione materiale e delle prassi più diffuse in Italia.*

### *1. Considerazioni introduttive*

La discussione sul diritto all'abitazione è articolata e, risultando di incerto inquadramento, impone un certo margine di elasticità interpretativa: possono, difatti, apparire sterili schemi, istituti e categorie classiche cui la dottrina solitamente rimanda<sup>1</sup>.

Il nuovo millennio si è distinto grazie all'adozione, da parte degli Stati europei, di politiche di *austerità* e di provvedimenti di revisione della spesa pubblica e rimodulazione dei bilanci (regola dell'equilibrio di bilancio e del *fiscal compact*), al fine di individuare una possibile composizione fra il dovere di soddisfare i diritti di prestazione sociale e la limitatezza delle risorse disponibili. Tali manovre hanno provocato l'e-

---

(1) A. Tosi, voce *Abitazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Torino, Treccani, 1991.

rosione sempre più incisiva dei diritti sociali<sup>2</sup> che, come noto ai più, da sempre comportano un costo diretto a carico dell'erario, sprovvisto di copertura se non in termini di finanziamento<sup>3</sup>.

In disparte la difficoltà economica, che ha influito sulla capacità decisoria dei Parlamenti nazionali di fatto espropriati dal governo dell'economia<sup>4</sup>, si è delineata di pari passo una crisi politica che ha concorso all'indebolimento di un modello condiviso di stato sociale<sup>5</sup>.

Per l'effetto, si è assistito alla concatenazione di due eventi: l'espansione giurisprudenziale e legislativa dei diritti e la loro conseguente inattuazione in parte dovuta alla «finitzza delle risorse economiche disponibili»<sup>6</sup>.

In altri termini, come rimarcato da attenta dottrina, i diritti sociali paiono ora stazionare stabilmente nell'area dei propositi, in attesa che un'a-

---

(2) P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, p. 3. Dal momento che la bibliografia in argomento di diritti sociali è notevole e non è scopo del presente scritto una sua trattazione sistematica, è frattanto doveroso citare M. BENVENUTI, *I diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg., Torino, Utet, 2012, p. 219 ss. per la bibliografia ricca e dettagliata ivi riportata. È significativo annotare che l'A. analizza la difficoltà nello svolgere considerazioni generali di ordine tipologico e classificatorio in tema di diritti sociali. Vd. anche G. BERTI, *Nota Introduttiva*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1986; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano 1980.

(3) C. MARCHESI, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2017. Per esempio i fondi per la gestione del contributo per l'affitto sono comunque condizionati ad un *budget* annuo e ad un numero complessivo di aventi diritto che si dividono le risorse disponibili. Come ha ad affermare S. COEN, *Visions of Social Control. Crime, punishment and classification*, Cambridge, Polity, 1985, p. 125: «la combinazione tra i tagli al *welfare* e una concezione illusoria della comunità ha prodotto un vuoto di interventi sociali costruttivi a favore di chi è malato, inadeguato e al di sotto dello standard, che si ritrova sballottato fra il *welfare* pubblico e il settore privato e collocato in comunità incapaci di accettarlo o di prendersene cura».

(4) G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato Nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2016, p. 24. L'A. riporta che «Se brutalmente nell'Unione europea non c'è abbastanza democrazia, come possono esserci diritti sociali? E, poiché nel diritto del Consiglio d'Europa, per altro verso, ci sono tanti diritti sociali, che restano però praticamente scritti sulla carta, che cosa si può e si deve fare?».

(5) I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Gruppo di Pisa*, settembre 2012, p. 5, [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Ines\\_Cioli\\_-\\_Crisi\\_economica\\_e\\_vincoli\\_di\\_bilancio.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Ines_Cioli_-_Crisi_economica_e_vincoli_di_bilancio.pdf).

(6) F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Gruppo di Pisa*, 2 settembre 2012, <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/258-francesca-biondi-dal-monte-lo-stato-sociale-di-fronte-alle-migrazioni-diritti-sociali-appartenenza-e-dignita-della-persona>.

zione politica trasformi gli obiettivi in traguardi e gli impegni in effettivi stanziamenti di risorse<sup>7</sup>.

Tale scenario, come noto, ha condotto all'inserimento nella nostra Carta costituzionale del principio europeo dell'equilibrio di bilancio statale<sup>8</sup>, regionale e locale (l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012) per il quale il pareggio strutturale è dato dall'identità fra le spese effettive sostenute dallo Stato e le entrate potenziali che il medesimo potrebbe incassare (ove l'economia del Paese funzionasse a pieno regime, al netto delle variabili). Al cospetto del paradigma della scarsità delle risorse e della sua comprovata inefficacia anti-ciclica, non è viepiù ancora chiaro se il principio di equilibrio del bilancio *ex* l. cost. n. 1/2012 rappresenti in realtà un superprincipio costituzionale tiranno o suscettibile di bilanciamento<sup>9</sup>. Con l'adeguamento da parte degli Stati membri dell'Unione europea al principio suddetto, si è frattanto creata una evidente sproporzione tra i vari sistemi economici nazionali. In un panorama disomogeneo si registrano infatti Paesi europei che, nonostante il consolidamento fiscale, conservano uno spazio di manovra per poter investire risorse in risposta ai *needs* sociali; ed altri che, in condizioni economiche più stringenti e con un bilancio tosato e ritosato come le monete del medioevo, non hanno avuto valide alternative se non i tagli alla spesa sociale<sup>10</sup> con l'azionamento di rigide e severe clausole di salvaguardia in caso di sfornamento degli obiettivi su *deficit* e su debito pubblico.

---

(7) E. FASSONE, *La Costituzione e i diritti sociali*, in *Vita e Pensiero*, 4, 2018, p. 120.

(8) O. CHESA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2018, p. 280, dove si ricorda che il pareggio di bilancio è sempre stato un cavallo di battaglia del pensiero ordo-liberale in Germania e di quella concorrente statunitense molto influente che prende il nome di *Public choice* e *Constitutional political economy* e che ha, o che aveva, in James Buchanan il suo massimo esponente. Ma è di diverso avviso pure l'influente letteratura economica che a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta contrapponeva le *rules* alla *discretion* nella conduzione delle politiche fiscali e monetarie.

(9) F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Questione Giustizia*, 27 luglio 2018, [http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir\\_27-07-2018.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php).

(10) A. CIARINI, L. PENNACCHI, *Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo. Nota introduttiva*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 2017, p. 9.

In questa cornice, il difficile momento economico attraversato dall'Europa (specie mediterranea e, *in primis*, di Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) ha dunque indotto la dottrina a rilevare una vera e propria "condizionalità" dello Stato sociale e, con essa, del diritto sociale all'abitazione al punto che pare non indifferente chiedersi se la stabilità finanziaria sia una precondizione per la sicurezza sociale, la libertà e la dignità umana o se, di converso, quest'ultimi debbano fungere da controlimiti all'iniziativa economica privata<sup>11</sup>.

In tale ambito, nel *parterre* della giurisprudenza costituzionale italiana ed europea, le Corti Supreme hanno chiarito a più riprese che il tema della crisi economica risulta circostanza tale da legittimare la rimodulazione delle spese e da consentire eventuali ridefinizioni delle competenze legislative<sup>12</sup>.

Di conseguenza, in nome di una non ben definita *spending review*, in mercato unico europeo ad alta erosione della sopranazionalità, il *welfare* pare dunque divenire un bene di lusso e, per l'effetto, accessibile solo ai Paesi ricchi<sup>13</sup>.

## 2. Diritto all'abitazione sociale?

Nell'attuale contesto socio-economico, la pretesa ad un'abitazione sociale si palesa "di incerta collocazione", connotata da un carattere fortemente condizionato dalle scelte politiche e dalle disponibilità finanziarie.

---

(11) A. PRINCIPE, *La stabilità finanziaria presupposto per la sicurezza: un obiettivo ancora possibile?*, in *Contratto e Impresa*, 6, 2016. G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto di abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte Costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2017. L'A. spiega anche la differenza che corre tra il diritto all'abitazione intesa come interesse del singolo ad accedere a un'abitazione in seguito all'intervento pubblico ed il civilistico diritto di abitazione. Vd. anche G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

(12) CORTE COSTITUZIONALE - SERVIZIO STUDI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio ricerca di dottrina*, a cura di Claudia Marchese, marzo 2015. Vd. anche G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte Costituzionale di fronte alla crisi economica*, in M. MECCARELLI (a cura di), *Diversità e discorso giuridico*, Madrid, Carlos III University of Madrid, 2016, pp. 223-242; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 2.

(13) S. CAPONETTI, *Mercato economico e welfare state*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2018, p. 380.

La salvaguardia dell'economia di uno Stato, come già anticipato, è ovviamente garantita e finanziata dal gettito fiscale; qualora la suddetta economia non consenta di sostenere i costi di tale pretesa, la medesima, secondo il ben consolidato adagio, risulta essere tendenzialmente sacrificabile<sup>14</sup>. Ciò comporta per l'effetto, inevitabilmente, l'affievolimento delle misure adottate a sostegno dei nuclei più svantaggiati e meno abbienti<sup>15</sup>, poiché la discrezionalità dell'azione politica: «deve tener conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra nella sua opera di attuazione, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui il mercato dispone al momento» (Corte cost., 16 ottobre 1990, n. 445).

Preliminarmente, il senso comune non può però dimenticare che il diritto all'abitazione, inteso come «traduzione concreta di quella libertà dal bisogno»<sup>16</sup>, sia una pre-condizione per la fruizione di altri diritti fondamentali dell'individuo, al pari del diritto alla salute o della libertà di espressione del pensiero; e sia, al contempo, una componente essenziale dei diritti fondamentali riconosciuti in capo ad ogni soggetto per poter partecipare pienamente nella società.

Per tali motivi, accostare i termini “diritto” ed “abitazione” (ossia ad un “bene primario”) pone mente «ad un'istanza da promuovere»<sup>17</sup>, ossia ad un diritto fonte di compiti che le Costituzioni contemporanee affidano ai pubblici poteri in attuazione del principio di eguaglianza.

Di questo avviso paiono essere dottrina e giurisprudenza maggioritaria, le quali riconoscono la riconducibilità dell'istanza promossa dal diritto all'abitazione sia ai diritti sociali (seppure «di grandi incertezze»<sup>18</sup>), che ai diritti fondamentali della persona che, in quanto tali, sono inaffievo-

---

(14) M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014.

(15) F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 7; S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999, trad. it. *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 51.

(16) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, Napoli, Jovene, 2017.

(17) U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit.

(18) F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *questa Rivista*, 3-4, 2010, pp. 235-236, ora in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 347 ss.

libili<sup>19</sup>; nonché, infine, all'indivisibilità dei diritti umani, che nel loro *ubi consistam* «spettano universalmente a “tutti” gli esseri umani»<sup>20</sup>.

D'altro canto, nell'argomentare di “diritto alla casa”, (in una sua accezione “forte”), come insegna la dottrina maggioritaria ci si deve rifare alla categoria del “diritto ragione”, ovvero «all'insieme di valori, esigenze e garanzie, vevoli come argomenti per elaborare pretese in primo luogo nei confronti dei pubblici poteri»<sup>21</sup>.

Senonché, non potendo lo Stato esimersi dal considerare il contenuto minimo essenziale delle istanze sociali sottese al diritto all'abitazione, in considerazione del fatto che il principio di eguaglianza sostanziale riveste una posizione preminente all'interno della nostra Legge fondamentale, occorre pur sempre rammentare che «il rischio di esistere solo sulla carta è particolarmente forte»<sup>22</sup> poiché «la Repubblica non sembra curarsi troppo del compito assegnatole dall'art. 3»<sup>23</sup>.

In questo senso, estremamente compendiando la tematica in oggetto, vi è chi ha sottolineato che i diritti rimangono inviolabili di fronte ad un atto che li violi, ma laddove pretendano una erogazione di risorse, rimangono una variabile dipendente dalla disponibilità delle stesse<sup>24</sup>.

Autorevole dottrina ha difatti opportunamente rimarcato che quando un diritto ha pretese di illimitatezza «cessa di esistere o non è mai stato un vero diritto», ove l'espressione “diritti sociali”, ora esplicitamente presen-

(19) *Ibidem*. Vd. anche L. GALLI, *Diritti fondamentali e giudice amministrativo: uno sguardo oltre confine*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2018, p. 979.

(20) L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali, un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 5.

(21) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, p. 163.

(22) L. CARLASSARE, *L'effettività dei diritti sociali nella costituzione*, in *R.G.L.*, 4, 2017, p. 671 ss. Nella Relazione del Presidente della Commissione Meuccio Ragni al progetto di Costituzione (presentato all'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947) si dice chiaramente che: «La democrazia non è soltanto politica, ma economica e sociale. La Costituzione italiana ha due note fondamentali: lo sviluppo della personalità e la partecipazione di tutti i lavoratori alla gestione della società. Dalla prima deriva la liberazione dell'uomo dalla miseria una delle quattro libertà di Roosevelt. Da tutte e due insieme l'esigenza di ordinamenti democratici anche nel campo dell'economia».

(23) L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2015.

(24) E. FASSONE, *La Costituzione e i diritti sociali*, cit., p. 122.

te negli artt. 117, co. 2, lett. *m*) e 120, co. 2 Cost. è ricca di fascino ma formalmente tautologica, che rischia di rimanere vuota<sup>25</sup>.

Pare, infatti, che in tale ambito il nucleo essenziale dei diritti sociali, in ragione della loro natura «intrinsecamente sfuggente, e dunque fragile, di tale concetto»<sup>26</sup>, non sia in grado di orientare la discrezionalità del legislatore nel bilanciamento tra limitatezza delle risorse e gli stessi diritti sociali<sup>27</sup>.

In questo senso, è doveroso annotare come non manchi in dottrina chi abbia considerato il contenuto del diritto all'abitazione «in senso debole», ovvero sia come un diritto strumentale rispetto ad altre situazioni soggettive di bisogno riconosciute<sup>28</sup>.

In effetti, benché il diritto all'abitazione sia spesso accostato ai diritti fondamentali, vi è una nutrita schiera di giuristi che dubita dell'esistenza di una categoria terza di diritti sociali, «detti, non del tutto propriamente sociali» (diversi per struttura e funzione rispetto ai cc.dd. diritti civili e politici). Si tratta, infatti, di una modalità nuova, effettiva e sostanzialmente egualitaria di considerare le garanzie costituzionali, che va ad applicarsi alle stesse libertà civili<sup>29</sup>, ovvero di «espediti messi in atto

---

(25) A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011. L'A. segnala che infatti, come l'idea di uno Stato "non sociale" non avrebbe senso, così anche l'idea di diritti – individuali o collettivi che siano – che non abbiano un'inevitabile e diretta incidenza "sociale", e dunque che non siano.

(26) V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, pp. 125-126.

(27) O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, cit., p. 279. Lo Stato, in proporzione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone, è chiamato ad individuare strumenti, tempi e modi di attuazione nel ragionevole bilanciamento con altri interessi costituzionali (vd. Corte cost. sentt. nn. 175 del 1982, 212 del 1983, 1011 del 1988, 455 del 1990).

(28) F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58 ss. e P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 424 ss.

(29) La letteratura sulle posizioni di garanzia costituzionale, detti diritti fondamentali, e «detti, non del tutto propriamente, sociali», tratta infatti dei diritti (e doveri) legati alla sovrapposizione della logica egualitaria sui meccanismi delle libertà, per renderle effettive vd. in A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 1, 2017, essendo l'effettività applicata alle libertà costituzionali (civili e politiche) il punto di svolta degli ordinamenti liberali da quelli democratici, impostati sul diverso criterio della eguaglianza sostanziale (e non solo formale), come indica la formula della *aequa libertas*.

nel secolo scorso per rimediare a gravi storture sociali in ordinamenti che già riconoscevano a tutti gli individui alcune libertà fondamentali<sup>30</sup>. Dunque, in via di approssimazione, l'impiego del termine "diritto" a margine del lemma "abitazione" può generare perplessità dal momento che, perlomeno in ambito interno, non risultando direttamente azionabile un diritto soggettivo assoluto, vi è chi ne individua il nucleo in un diritto soggettivo relativo, ovvero in un interesse legittimo; talora in una pretesa giuridicamente rilevante, od «addirittura un mero bisogno pur se assai significativo nel contesto dello Stato sociale»<sup>31</sup>.

In disparte ad una lettura "forte" del diritto all'abitazione<sup>32</sup>, gli esegeti impiegano dunque con disinvoltura i termini di "diritto all'abitazione", "diritto alla casa" ed "interesse all'abitazione".

D'altro canto, sul crinale costituzionale, diversamente da altri Stati europei, la nostra Carta fondamentale non reca alcuna norma specifica sul diritto all'abitazione<sup>33</sup>, neppure in tema di ripartizione di competenze fra Stato e Regione<sup>34</sup>; specificamente, siffatto diritto non è garantito in sé ma in quanto strumentale alla soddisfazione di altri bisogni primari delle persone. Ciò si desume indirettamente dalla Costituzione nel suo complesso e, più segnatamente, da alcune disposizioni costituzionali connesse alla attuazione del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.), alla dignità della persona (art. 2 Cost.), all'esercizio dei diritti di libertà, tra cui la libertà di domicilio, *sub specie* di luogo idoneo a garantire indebite interferenze (art. 14 Cost.), il diritto a formare il proprio nucleo familiare (artt. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), nonché, per la maggioranza, il diritto richiamato all'art. 47, co.

---

(30) E. DICHIOTTI, *Stato di diritto e diritti sociali*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 4, 2004, pp. 49-79.

(31) P. VIPIANA, *La tutela del diritto di abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, 10, 2014.

(32) G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, p. 185.

(33) Dove diritto all'abitazione (ossia il diritto soggettivo di una persona ad abitare in una casa), lo si ricorda nuovamente, da tenuto distinto dal diritto di abitazione nonché dal diritto sull'abitazione e designano i diritti reali sull'immobile.

(34) G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto di abitazione?*, cit., p. 12, ove l'A. afferma che «Potrebbe essere individuato un ulteriore silenzio, in Costituzione, in tema di diritto all'abitazione. Anche nel novero della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni».



2, Cost.<sup>35</sup>, ove si favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione<sup>36</sup>.

È altresì opportuno evidenziare come i pilastri del diritto all'abitazione rientrino nel concetto di socialità cui si informa lo Stato democratico plasmato dalla Costituzione<sup>37</sup> (Corte cost. sent. n. 217/1988<sup>38</sup>, Corte

---

(35) Questa disposizione, in base anche a quanto emerge dai lavori della Costituente, intende favorire l'investimento del risparmio popolare verso destinazioni che possono soddisfare un certo tipo di bisogni o di interessi dei piccoli risparmiatori. I risparmiatori, e non la generalità dei cittadini, sarebbero i veri destinatari e beneficiari del precetto costituzionale, come se chi non risparmia, nulla avrebbe da pretendere in relazione all'art. 47 Cost., e, viceversa, chi vuole e può, risparmiare dovrebbe essere aiutato a procurarsi la proprietà dell'abitazione, utilizzando i propri risparmi. Poiché la norma non fa riferimento alla proprietà di immobili e, neppure, di case, bensì alla proprietà dell'abitazione (dunque, non a una cosa, bensì alla funzione della cosa), può intendersi che il *favor* costituzionale non si indirizzi alla proprietà della casa in sé, ma alla casa in quanto essa sia destinata all'abitazione del proprietario.

(36) P. VIPIANA, *La tutela del diritto di abitazione a livello regionale*, cit. L'A. riporta che la Cost. Portogallo (1974) art. 65, comma 1, attribuisce a tutti il «diritto ad una abitazione di dimensione adeguata, in condizioni di igiene e comodità e che preservi l'intimità personale e la riservatezza familiare» e comma 2, che demanda allo Stato, anche in collaborazione con gli enti locali, una serie di compiti per «assicurare il diritto all'abitazione»; Cost. Spagna (1978) art. 47 il quale prevede che «tutti gli spagnoli hanno diritto a un'abitazione decorosa e adeguata» e che «i poteri pubblici si adopereranno per creare le condizioni necessarie e fisseranno le relative norme per rendere effettivo questo diritto»; Cost. Svezia (1974) art. 2, comma 2 in base a cui il potere pubblico deve «tutelare il diritto... alla casa». Invece le Costituzioni di altri Stati non sanciscono il diritto all'abitazione, ma si riferiscono in modo più generico al soddisfacimento del bisogno dell'abitazione: vd. Cost. Paesi Bassi (2002) art. 22, comma 2 che menziona il compito delle autorità di «fornire una sufficiente sistemazione abitativa»; nonché Cost. Grecia (1975) art. 21, comma 4, il quale stabilisce «L'acquisto di un alloggio da parte di coloro che ne sono privi, o che sono alloggiati in modo precario, forma l'oggetto di una cura particolare da parte dello Stato». In altri Stati il diritto all'abitazione non è previsto in sede costituzionale, ma è disciplinato a livello legislativo: ad es. in Francia la legge n. 90-449 del 31 maggio 1990 ha sancito il «*droit au logement*» e la legge n. 2007-290 del 5 marzo 2007 detta «*loi Dalo*» sancisce il «*droit au logement opposable*» prevedendo due tipi di ricorsi per farlo valere.

(37) S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, Gruppo di Pisa, [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Simone\\_Scagliarini\\_Diritti\\_sociali\\_nuovi\\_e\\_diritti\\_sociali\\_in\\_fieri\\_nella\\_giurisprudenza\\_costituzionale.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Simone_Scagliarini_Diritti_sociali_nuovi_e_diritti_sociali_in_fieri_nella_giurisprudenza_costituzionale.pdf).

(38) Cons. in dir. §4.2. Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'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. In questa sentenza vi è il primo nesso con l'art. 47, comma 2, Cost. e si precisa che la soddisfazione di tale interesse non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, Regioni o Province autonome, Enti locali) facenti parte della Repubblica. Lo Stato ha il dovere di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione, garantendo tale fondamentale diritto sociale al maggior numero di cittadini pos-

cost. sent. n. 49/1987<sup>39</sup>, Corte cost. sent. n. 404/1988<sup>40</sup>, Corte cost. sent. n. 252/1989<sup>41</sup>) e che si ricollega, più in generale, al «fondamentale diritto umano all'abitazione» rinvenibile sia nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) che nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con l. n. 881 del 25 ottobre 1977).

Senonché, oltre ai principi compendati nel celebre arresto della Suprema Corte n. 252/1983<sup>42</sup>, non si può sottacere come i Giudici della Legge non abbiano mai riconosciuto un suo nucleo essenziale del diritto all'abitazione (a differenza delle prestazioni sanitarie per le quali viene riconosciuto da Corte cost. sent. n. 309/1999), e ciò non ostante abbia-

---

sibile, di modo che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana.

(39) È indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione. In tale sentenza si nota il collegamento fra le regole fondamentali della convivenza civile e il dovere dell'intera collettività di «impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione».

(40) Un dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione, dovere che connota la forma costituzionale di stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione. La Corte giungeva significativamente a riconoscere l'esistenza di un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost. – ne consegue che la formula per individuare i successibili viene interpretata dai giudici costituzionali come tese a tutelare non la famiglia nucleare, né quella parentale, ma la convivenza di un aggregato esteso fino a comprendervi estranei. Per E. BARGELLI, R. BIANCHI, *La Locazione abitativa a vent'anni dalla riforma del 1998*, in *Polis*, 1, 2018, p. 20, è solo con questa pronuncia che viene proclamato il diritto all'abitazione come diritto fondamentale protetto dalla Costituzione.

(41) Come ogni altro diritto sociale, anche quello dell'abitazione, è un diritto che tende ad essere realizzato, in proporzione alle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con essere gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali. Qui diviene chiaro che è un diritto di prestazione condizionato. Con conseguenze sulla giustiziabilità del diritto sociale all'abitazione e considerazione dei limiti di bilancio.

(42) La Consulta ha accolto la tesi che la configurazione in concreto di un diritto all'abitazione sia condizionabile dalla quantità di risorse finanziarie disponibili in un dato momento storico, precisando che come ogni altro diritto sociale, anche quello dell'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività, non a caso, il diritto alla casa è stato definito come un diritto di grandi incertezze in F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1955, p. 58.

no precisato come l'abitazione costituisca, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge, financo riconoscendo «indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (Corte cost. sent. n. 559/1989)<sup>43</sup>.

### 3. *Diritto all'abitazione: diritto forte o debole?*

Alla luce di quanto esposto il diritto all'abitazione, così come viene concepito dal legislatore e dalla dottrina, pare dunque plasmato in bene durevole di consumo e non già in bene strumentale di investimento, un sintagma che non riguarda soltanto la consistenza patrimoniale del bene<sup>44</sup>, essendo una «espressione ellittica per indicare un complesso di bisogni che la casa è destinata a soddisfare»<sup>45</sup>. In tal senso, come si è già chiarito, per larga parte della dottrina il diritto all'abitazione costituirebbe un diritto c.d. sociale di prestazione<sup>46</sup>, seppure finanziariamente condizionato<sup>47</sup> e, talvolta, «scritto sotto dettatura di organizzazioni finanziarie internazionali»<sup>48</sup>.

Correlativamente, infatti, l'attento giurista impiega oggi il lemma “diritto di abitazione” per rimarcare come «a dover essere garantito non è un di-

(43) F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in *Diritto Costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale, Atti del convegno svoltosi a Lecce il 19-20 giugno 2009*, Torino, Giappichelli, 2009.

(44) V. CUFFARO, *Circolazione del bene casa*, in A. BUCCELLI (a cura di), *Lesigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del convegno in onore di Gianni Galli, Firenze, 19-20 ottobre 2012*, Padova, CEDAM, 2012, p. 257.

(45) U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., p. 32.

(46) Sul tema è appropriato annotare come siano in molti a dubitare dell'esistenza della categoria dei “diritti sociali”. Sul tema vd. A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, cit.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit.

(47) U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit.; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, Giappichelli, 2016; F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 69.

(48) C. DEODATO, *Brevi riflessioni sul fondamento e sul declino dello stato di diritto*, in *federalismi.it*, 5, 2018. Ma vd. al riguardo anche S. CAPONETTI, *Mercato economico e welfare state*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2018, pp. 371-402, ove si segnala che l'erosione della sovranità degli Stati può aver comportato l'obliterazione del *welfare State*.

ritto sull'abitazione, ossia un diritto di proprietà della casa, bensì un diritto il cui bene materiale rileva solo per la funzione cui è chiamato ad assolvere» (cioè non ad una cosa ma alla funzione della cosa<sup>49</sup>), dunque un processo abitativo costellato «da un *continuum* di esperienze che contribuiscono all'inclusione o all'esclusione sociale»<sup>50</sup>.

A tal proposito, è opportuno rimarcare come l'abitazione costituisca uno dei bisogni sociali di maggior rilevanza, un prerequisito che rappresenta, a ben vedere, uno dei pilastri salienti per la qualità della vita di quelle persone nei confronti delle quali sono stati avviati percorsi d'inserimento, emancipazione o reinserimento nella società civile.

Non solo.

Si è sinora detto che il legislatore ed i giuristi non appaiono rivolgersi ad un diritto alla casa intesa come tetto e/o rifugio bensì, in un'accezione "forte", ad un più ampio e significativo diritto all'abitazione che si espande in funzione di una *summa* di esigenze e di necessità dell'individuo, anche in senso biogenico<sup>51</sup>, che la casa è solo in parte destinata a soddisfare.

(49) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., pp. 104-106. L'A. ha altresì cura di sottolineare a p. 21 che «L'espressione racchiude un insieme variegato di bisogni (personali, familiari, sociali e culturali), che il bene casa è chiamato strumentalmente a soddisfare, non essendo possibile ridurre l'abitare alla casa. Il cambiamento lessicale denota la presa di coscienza della necessità di un approccio caleidoscopico al disagio abitativo, che sappia tenere insieme i molteplici profili dell'urbanistica, delle politiche fondiari e delle marginalità socio-economiche». Nello stesso senso vd. D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione"*, "diritto di abitazione", e "proprietà (civilistica)", in *Riv. trim. dir. proc. civile*, 1977, p. 1179. Vd. anche G. CASTALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto di abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte Costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, ove l'A. mette in luce che l'utilizzo del dativo nel costruito diritto all'abitazione si spiega nel senso di indicare la pretesa (o quantomeno l'interesse) del singolo ad accedere a un'abitazione in seguito a un intervento pubblico da parte delle istituzioni. Sul tema anche I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2012.

(50) A. BONI, M. CORDINI, *Edilizia Residenziale Pubblica e morosità. L'espansione della vulnerabilità tra gli inquilini di alloggi sociali in Lombardia*, in *Polis*, 1, 2018. M. BRICCOLI, E. GNAN, B. MARANI, *Quartieri immobili. Carriere abitative e gestione dell'edilizia residenziale pubblica: riflessioni a partire da una caso di studio*, in *Polis*, 1, 2018, ove a p. 106 si rinvia la seguente definizione di abitare rimandando: «a quell'insieme articolato di beni, pratiche e servizi entro il quale si dispiega la vita quotidiana e assume la rilevanza delle ragioni materiali, sociali e simboliche che fanno della casa un elemento costitutivo nella produzione e riproduzione dell'identità di abitanti e luoghi della città».

(51) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit.

Ciò, nel concreto, può tradursi in una istanza rivolta alla pubblica amministrazione o privati o terzo settore affinché tutti, senza esclusione alcuna («allargando oltre le frontiere della cittadinanza politica il godimento dei diritti»<sup>52</sup>), siano messi nelle condizioni di vivere, attraverso l'abitazione, in pari dignità sociale, piena ed effettiva libertà dai bisogni, ricavandosi il proprio angolo di mondo dove più aggrada, assecondando alle proprie diverse inclinazioni, modi, usi e condizioni e convenzioni sociali, possibilmente rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al raggiungimento di tale obiettivo.

Vi è però ad eccepire che, come già ricordato, la consistenza stessa della categoria dei diritti sociali, tra i quali viene annoverato anche il diritto all'abitazione risulta, a detta di una nutrita schiera di giuristi, «per certi aspetti del tutto evanescente o comunque assai scolorita»<sup>53</sup>, sovente dipinta «nel libro dei sogni»<sup>54</sup>.

Nella nebbia dei principi indeterminati la disputa potrebbe apparire teologica<sup>55</sup>.

A tal proposito è da annotare che, come si è già riportato, la nostra Corte costituzionale, pur delineandone alcuni tratti imprescindibili, non sia mai spinta a sancire un nucleo essenziale del cosiddetto diritto all'abitazione<sup>56</sup> che, peraltro, non è *per tabulas* menzionato nella Carta costituzionale.

Ed in effetti, come chiarito da illustre dottrina «non è semplice delimita-

---

(52) G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2016, p. 17.

(53) *Ivi*, p. 2.

(54) E. FASSONE, *La Costituzione e i diritti sociali*, cit., p. 124.

(55) L. LUZZATI, *Luigi Luzzati discorsi parlamentari, Sulla proposta di legge in materia di case popolari*, Volume II, Camera dei deputati Archivio Storico, p. 496, [https://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/Luzzatti\\_2.pdf](https://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/Luzzatti_2.pdf).

(56) In effetti, non esiste una fonte di determinazione dei limiti espressivi dei livelli essenziali, essendo allo scopo inutilizzabile la disciplina dell'equo canone, ormai abrogata dalla l. n. 431/1998 (Corte cost., ord. 9.12.2002, n. 526). E ancora, in tema di finanziamenti statali direttamente ai Comuni, la Corte esclude che l'"interesse nazionale" possa rappresentare tuttora un limite alla legislazione regionale e possa fondare quella determinazione dei livelli minimi, che deve costituire invece una garanzia a tutela dei diritti civili e sociali delle persone (C. Cost. 16.1.2004, n. 16).

re un ambito accettabilmente preciso in cui rinvenire il “diritto alla casa” negli enunciati costituzionali<sup>57</sup>.

In disparte al riconoscimento di un diritto pieno o claudicante all’abitazione, nella babele semantica dei linguaggi europei, allorché si discuta di abitazione, non è poi così chiaro a quale entità ci si riferisca<sup>58</sup>.

(57) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 165.

(58) A questo proposito è apprezzabile una distinzione anche sul piano etimologico laddove, nel linguaggio corrente la locuzione *house* indica l’edificio fisico destinato all’abitazione mentre la parola *home* indica un luogo, sia fisico che emotivo (anche della memoria), ove la persona trova abitazione o rifugio (in breve, come dicono gli inglesi «*a home can be a house, but not every house is a home*», come cantava Dionne Warwick «*a house is not a home*» nel 1964). La locuzione italiana “casa” deriva dal latino *casa* che indica la capanna od un luogo coperto (dalla radice sanscrita *skā* che significa “coprire”, o “riparo offerto da rocce o piante”) mentre l’inglese *home* viene dall’inglese antico *ham* che a sua volta deriva dal protogermanico *hamatz* dalla radice *thei* che significa “stabilirsi”, “abitare”, “essere e/o sentirsi a casa” che non trova copertura/traduzione in alcuna parola dell’Europa continentale. Va comunque sottolineato che l’equivalente del significato odierno di casa in latino è *domus* che viene utilizzato anche per designare le seconde case e si rinviene anche nelle lingue slave come ad es. nel croato *dom*, nel ceco *domaci*, nello slovacco *domàce*, nello sloveno *domov*, nel polacco *dom* con lo stesso significato di casa mentre *insula* veniva impiegato in epoca imperiale per designare i quartieri residenziali popolari. Il termine casa in Caes. B.G. 5.43.1 (G. CESARE, *De Bello Gallico*, libro 5°, par. 43) viene impiegato per indicare per le case dei Galli che non erano costruite con la pietra ma di legno col tetto di paglia. L’italiano “capanna”, secondo O. PIANIGIANI, *Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana*, Roma, 1907, deriverebbe dal latino tardo Capanna (m) (cfr. Isid. Etym. 15, 12, 2, *tugurium casula est [...] hunc rusticis capanna vocant*), la cui radice non sarebbe riscontrabile né in *capio*, né in *cappa*, né in *cavea*, bensì risulterebbe essere un prestito dal celtico *cabàn*, diminutivo di *cab*, presente nell’inglese *cab* col significato di “vettura”, il cui significato è accostabile al locativo greco *oikos/oikei*, mentre il francese *maison*, invece, deriva dal latino *mansio*, luogo di sosta, a sua volta connesso con il verbo *manere*; mentre, il termine abitazione, deriva da verbo latino iterativo *habere*, in italiano avere, con l’aggiunto senso di durata dell’azione nel tempo, cioè con il riconoscimento di durata dell’azione nel tempo. Vd. C. CANNAOS, *Le popolazioni della città contemporanea, turisti, abitanti ed abitanza*, in ADI SASSARI, *Ricerca in vetrina. Originalità e impatto sul territorio regionale della ricerca scientifica di dottorandi e dottori di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 105. Per un’accezione del termine “abitare” nel senso di “prendersi cura di”, dal quale deriva “abitare un territorio”, “abitare una casa” od anche “prendersi cura di un territorio, prendersi cura di una casa”, vd. la conferenza del 1951 tenuta dal filosofo M. HEIDDEGER dal titolo *Costruire, Abitare, Pensare*, anche in V. CESARONE, *Per una fenomenologia dell’abitare*, Marietti, 2008 e G. SENATORE, *Heiddeger e l’abitare poetico per mortem ad vitam*, Nordestedt, 2017, p. 11, ove si segnala che il termine tedesco “*bauen*”, costruire, nell’antico tedesco si diceva *buon*; *buon* significava abitare. H. LEBEVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968; F. LUCARELLI, *Diritto all’abitazione e preesistenza urbane*, Napoli, Cooperativa Editrice Economia e Commercio, 1976, pp. 13-14; D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell’abitazione”, “diritto di abitazione”, e “proprietà (civiltistica)”*, cit., p. 1184 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare*, cit.; G. BERTI, *Il diritto all’abitazione*, in *Jus*, 1986, p. 71; G. BERTI, *Nota Introduttiva*, cit.

Come del pari non è evidente a che classe di interventi si guardi quando si argomenta *in thema* di *social housing* dal momento che, scontando una c.d. “*lack of definition*”<sup>59</sup>, l’istituto viene associato ad un “*umbrella term*”. Quest’ultimo concetto è impiegato per racchiudere ogni forma di intervento dello Stato, di privati od enti *non profit*, o di tutti e tre, «all’incrocio tra intervento pubblico e spontaneismo sociale»<sup>60</sup>, quale potenziale rimedio per combattere la disuguaglianza abitativa e mirato ad aiutare una vasta platea di individui bisognosi, fornendo abitazioni dignitose (e/o decenti) a prezzi accessibili (“*affordable*”)<sup>61</sup>.

Unica circostanza sufficientemente chiara è che, proprio perché i diritti sociali sono fondamentali e non si negano a nessuno, occorra soddisfare il più possibile le istanze di “tutti, nessuno escluso”, atteso che il diritto all’abitazione viene ricondotto ai diritti fondamentali dell’uomo che, proprio per l’appartenenza al genere umano, competono inalienabili ad ogni persona alla stessa stregua della libertà individuale.

Per l’effetto, estremamente compendiando, il diritto all’abitazione appare debole nella sua affermazione ed incerto nella sua collocazione tra i diritti fondamentali e sociali dell’ordinamento.

### 3. *Costituzione materiale: alcune osservazioni*

Per far fronte al bisogno di abitazione, tra le proposte «occasionalmente e in modo sensazionalistico riaffiora anche la discussione intorno all’opportunità ovvero alla necessità di provvedimenti di esproprio e di requisizione del patrimonio privato sfitto»<sup>62</sup>.

È però il caso di ragionare al di fuori delle partigianerie poiché «l’in-

---

(59) A. GRANATH HANSSON, B. LUNDGREN, *Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria*, in *Housing, Theory and Society*, 2, 2018, pp. 149-166. Per gli AA. il *social housing* è «a term with no agreed-upon meaning. The lack of a definition often leads to misunderstandings, rather than constructive dialogue on the advantages and disadvantages of such a system».

(60) G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, Napoli, Esi, 2008.

(61) J. KEMENY, *From Public Housing to the Social Market*, London-New York, Routledge, 1995, p. 33.

(62) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare*, cit., p. 302.

violabilità dei diritti sociali ha allora bisogno di traduzioni realistiche, sostenibili»<sup>63</sup>.

A sommessimo avviso di chi scrive, occorre, più realisticamente, trovare delle soluzioni ragionevoli ed a costi sostenibili.

Difatti, argomentando in tema di i diritti sociali condizionati o imperfetti che presuppongono l'esercizio della discrezionalità legislativa, ciò che rileva è solo il *quando* e il *quomodo*<sup>64</sup>.

Se, come sembra, occorre dunque selezionare o orientare le risorse (diversamente dagli abitanti dell'Isola di Pasqua<sup>65</sup>), è allora necessario sondare alcuni criteri e formule convincenti ed accettabili poiché «Se il popolo italiano saprà limitare oggi alcuni suoi desideri li potrà appagare fra breve in più larga misura; se persiste a tutto ottenere nella stessa ora perderà ogni cosa»<sup>66</sup>.

Una prima proposta potrebbe, proprio in un'ottica selettiva degli interventi, prendere spunto dal requisito di dignità morale dell'aspirante alla abitazione sociale.

---

(63) A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, settembre 2012, [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio\\_d\\_Aloia](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio_d_Aloia). Per l'A. «una gestione del debito economicamente irresponsabile ed un debito pubblico eccessivo rischiano di determinare una rottura di quegli stessi principi di solidarietà sociale che apparentemente puntano a realizzare, peraltro addossando alle generazioni future oneri economici che possono rendere difficilmente sostenibile il mantenimento di un adeguato livello di politica distributiva».

(64) S. GAMBINO, *I diritti sociali e l'Unione europea*, in *La cittadinanza europea*, 1-2, 2008, dove cita C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970.

(65) G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248. La classe dei "problemi senza soluzione tecnica" comprende alcuni casi. La tesi dell'A. è che il "problema della popolazione", come lo si intende di solito, è uno di quei casi. Quel "come lo si intende di solito" richiede un commento. È corretto dire che la maggior parte di coloro che si angosciano per il problema della popolazione cercano di trovare un modo per evitare i mali della sovrappopolazione senza rinunciare ad alcuno dei privilegi dei quali godono. Essi credono che coltivare i mari o sviluppare nuove varietà di frumento risolverà il problema per mezzo della tecnologia. Cercherò qui di dimostrare che la soluzione della quale vanno in cerca non può essere trovata. Il problema della popolazione non può essere risolto ricorrendo alla tecnica, non più di quanto col ricorso alla tecnica si possa vincere una partita a tris.

(66) L. LUZZATI, *La Finanza Italiana alla Camera e al Senato*, in *Nuova Antologia*, 1889, p. 348, [https://storia.camera.it/bpr/faccette/%20Luigi%7Callegati\\_presenti:%20Si%7ctipo:articolo](https://storia.camera.it/bpr/faccette/%20Luigi%7Callegati_presenti:%20Si%7ctipo:articolo).



Fuor di metafora: i quartieri popolari delle grandi città paiono ancora in parte fatiscenti e paiano scontare, abusando della retorica igienista di inizio Novecento, un picco di segregazione sociale al punto da invocare il ritorno dell'ottocentesco "piccone demolitore".

Episodi di cronaca dei giorni nostri narrano che germi della *phylloxera vastatrix* si sarebbero registrati nel famigerato Quadrilatero di Milano<sup>67</sup>, dove gli inquilini convivono ammassati in alloggi insalubri, alla stessa stregua del popolo dell'abisso di Jack London<sup>68</sup> dei sobborghi operai delle città industriali ottocentesche, tra fenomeni delinquenza, spaccio, prepotenza, degrado fisico e morale<sup>69</sup>.

In questo solco, purtroppo, l'ora è tale che occupazioni abusive, sporcizia, lordure, abusivismo, vandalismo, sbandati, "*delinquenti in quiescenza*"<sup>70</sup> e fenomeni di pauperismo si registrano nelle suburra da Trieste<sup>71</sup> a Marsala<sup>72</sup>.

In tale contesto, sono circa 40.000 gli alloggi occupati abusivamente perché in precedenza non utilizzati dalla proprietà pubblica (occupazione abusiva), mentre altri 8.000 sono occupati da inquilini legittimamente insediatisi ma ai quali l'assegnazione è stata poi revocata (es. perdita dei requisiti, c.d. occupazione abusiva); circa 45.000 alloggi sono vuoti, inutilizzati, per i tempi di gestione, perché inabitabili o perché

---

(67) Si fa riferimento alle *ex case Aler* poste tra Via Civitali, via Tracia, via Preneste e piazza Selinunte.

(68) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., pp. 106-107.

(69) F. POLETTI, *Nel Quadrilatero di Milano tra spaccio e degrado*, in *La Stampa*, 19 novembre 2016.

(70) La definizione la si deve al Prof. E. VIVANTI che, durante una lezione all'Università popolare nel 1906 individuava tre classi di persone colpite dal problema della casa rispetto alle quali si doveva intervenire in maniera differente. Una di queste tre classi era la classe dei deboli, dei vinti, che non lavoravano o facevano mestieri indefinibili, mendicanti, malati, impotenti, viziosi, e, per l'appunto dei "delinquenti in quiescenza". E. VIVANTI, *Il problema delle abitazioni*, Mestre, Longo, 1906, pp. 23-24. V. anche sul punto L. PES, *La Commissione case sane alle origini dell'Istituto autonomo case popolari di Venezia (1893-1913)*, *Ateneo Veneto*, 1993, 1994, p. 144.

(71) L. BORSANI, *Case Ater fra cancelli sospetti e degrado*, in *Il Piccolo*, 12 giugno 2018.

(72) G. MAGGIO, *Case popolari a Marsala. Tra abusivi e ritardi ecco qual è la situazione*, in *TP24.it* inchieste, 29 luglio 2015.

comunque necessitanti di ristrutturazione, adeguamenti, manutenzioni e che costituiscono alloggi a rischio occupazione<sup>73</sup>.

Ma è dunque accettabile una differenziazione tra individui, frutto del merito o del demerito riscontrato nel loro processo/percorso vitale di autodeterminazione?<sup>74</sup>

In tale ambito il «Regolamento per la costruzione di case sane ed economiche» di Venezia del 1896, in merito ai controlli sui requisiti morali soggettivi, sanciva che «Ogni inquilino deve presentare lo stato di famiglia, l'attestato di subita vaccinazione e la fedina criminale di tutti i membri della famiglia, nonché la prova di aver ottemperato alla legge sull'istruzione obbligatoria per l'istruzione dei figli»<sup>75</sup>.

Ad oltre un secolo di distanza, non è chi non veda come non vi sia cenno di tali requisiti di "integrità" in tutta la legislazione nazionale e regionale; pur di non scontentare una sparuta e battagliera minoranza, siffatto requisito di "*mundo corde*" si è dapprima scolorito per poi, di fatto dissolversi, in nome del pur onorevole comando della rieducazione del condannato di cui all'art. 27, comma 2, Cost.<sup>76</sup>

Sarà pur semplicistico, ma l'interesse pubblico dovrebbe piuttosto garantire che, in esito ad un procedimento pubblico selettivo, gli immobili vengano attribuiti tendenzialmente, in astratto anche vita natural durante, a chi abbia maggior punteggio poiché in possesso di requisiti, oggettivi e soggettivi, più stringenti.

Così, nei fatti, non sempre è poiché il requisito morale appare parzialmente fotografato solo in fase di attribuzione dei punteggi ma non nell'instaurazione e vicissitudini del rapporto tra assegnatario ed ente.

---

(73) T. POGGIO, D. BOREIKO, *L'affitto sociale in Italia: criticità e prospettive*, in *Polis*, 1, 2018, p. 66.

(74) M. RUOTOLO, *I diritti fondamentali, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1, 2018, p. 36.

(75) E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Milano, Hoepli, 1905.

(76) Per l'appunto, giusto a mo' di esempio, il concetto normativo di residenza, impiegato da ogni legislazione regionale sia come requisito per l'accesso che ai fini dell'attribuzione dei punteggi è tale da includere, nel computo degli anni, pure la residenza carceraria od in comunità rifugio od in case-famiglia con la conseguenza che, in astratto, chi più protrae la permanenza in tali luoghi più scala la graduatoria pubblica per gli alloggi di edilizia residenziale.

Se da un lato il recente art. 12 della l. 11 gennaio 2018, n. 4 (in G.U. 1.2.2018, n. 26) prevede la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica per gli autori di delitti di violenza domestica, dall'altro vi è chi l'immobile di ERP lo abita, è pregiudicato, ha patteggiato 5 anni per rapina a mano armata, corrisponde un affitto mensile a 12 euro<sup>77</sup> e conserva il diritto pieno ed incondizionato all'ampliamento del suo nucleo familiare ed all'accoglienza temporanea e/o permanente di uno o più ospiti nonché alla coabitazione.

Non che si voglia per ogni condanna per reati gravi un *roofless* ma sul punto, si badi, è a dir poco inaccettabile che gli enti vengano chiamati in sussidiarietà al carcere nella esecuzione delle misure alternative presso alloggi di ERP.

Una volta individuati degli assegnatari "moralmente più accettabili", una seconda osservazione, di non minore importanza, può riguardare l'attribuzione (tecnicamente c.d. "assegnazione") degli immobili.

In tema di case "pronte" in via di assegnazione, si può osservare come un potenziale assegnatario su tre preferisca, in genere, rifiutare l'offerta accampando i più disparati motivi: difficoltà motorie, casa senza *garage* o terrazzino, elevate spese condominiali (soprattutto per gli edifici di nuova generazione), mancanza di balconi, mancanza o presenza di ascensori, zona troppo lontana dal centro e/o dalla propria famiglia, angustia dell'immobile, complessità del riscaldamento, eccessivi costi di esercizio dell'immobile, area malfamata, viscerale ed annosa antipatia di vicinato<sup>78</sup>.

A prescindere dalla ragionevolezza dei motivi surriferiti, non è da sot tacere che l'approccio con il quale gli enti costruiscano ed abbinino gli

---

(77) M. GIACON, *Io e la casa popolare? Vorrei poter lavorare ma nessuno mi aiuta*, in *Il Gazzettino*, 13 ottobre 2015, p. 13. M. GIACON, *Dal mitra alla casa Ater a 12 euro*, in *Il Gazzettino*, 12 ottobre 2015, p. 12.

(78) G. DESTEFANIS, *Case popolari i conti non tornano, Genova il 40% rifiuta l'alloggio*, in *La Repubblica.it* Genova, 24 gennaio 2014; E. NERI, *Case popolari: rifiutano 70 famiglie, via Seruci peggio del Bronx di Sant'Elia*, *Castedduonline.it*, 16 ottobre 2017; Redazione, *Ma gli alloggi non trovano assegnatari*, *La Repubblica.it*, 11 settembre 2008; Redazione, *Bologna: 45 alloggi popolari vuoti: non piacciono agli inquilini*, *Tgcom24*, 15 gennaio 2015; G.M. COLICELLI, *Edilizia popolare, case pronte ma uno su tre rifiuta l'alloggio*, in *Corriere del Veneto-Vicenza*, 23 settembre 2016, p. 10.

alloggi, ingenerando un “collo di bottiglia”, espone il fianco a diverse obiezioni.

Anzitutto: gli *standard* ed i parametri edilizi (tre i quali il BIM - *Building Information Modeling*) non risultano ancora customizzati nonostante, per uno dei più famosi architetti del Novecento austriaco, l’abitazione debba costituire una delle cinque pelli dell’uomo (*epidermis, clothes, houses, identity, earth*)<sup>79</sup>.

In questo senso, sulla scorta del principio per il quale quando un organismo si corrompe pure la pelle muore, nessun dermatologo potrà mai prescindere dal rapporto organico sussistente tra le funzioni vitali del corpo e quelle della pelle.

Ci si potrebbe domandare, viepiù in un’ottica di risparmio della spesa pubblica, perché gli enti non possano esimersi dal progettare riscaldamento centralizzati assecondando alle istanze di chi preferisca le più economiche stufe elettriche? Perché gli enti non possano progettare od assegnare case sprovviste di *garages* a chi preferisca la bicicletta? Perché non possano assegnare case senza *parquet* a chi aneli al mero massetto cementizio? Perché, in un’ottica maggiormente *targeted*, non possano formare graduatorie personalizzate in base ai propri più intimi e liberi orientamenti sessuali e familiari ovvero, in ipotesi, anche *gender oriented*? E così via.

Eppure, nonostante quanto sopra, va rimarcato come gli enti pubblici di ERP (che, va detto *per tabulas*, anche a seguito della l. n. 865/1971 non hanno come *mission* istituzionale la filantropia, la beneficenza o la carità e non sono enti *non profit* o *limited profit*<sup>80</sup>), costruiscano e restaurino, viepiù con *standard* edilizi elevati (riscaldamenti centralizzati a pompe di calore con sofisticate schede di termoregolazione del calore, serramenti pregiati, pompe di autoclave condominiale, ora anche con il rispetto del BIM), affrontando ingenti esborsi “a babbo morto”, in piena coscienza che non rientreranno mai del costo iniziale sostenuto poiché

---

(79) F. HUNDERTWASSER, *Discorso nudo*, 1968.

(80) M. TRAPE', *Natura giuridica degli I.A.C.P. e prospettive di riforma*, in *Edilizia Residenziale Pubblica*, Bologna, SAIE, 1986, p. 173. Per un’analisi della individuazione del concetto di beneficenza pubblica A. BARETTONI ARLERI, voce *Beneficenza e assistenza*, Noviss. Dig. It., App., I, Torino, 1980, p. 717 ss.

né il conduttore né, tantomeno, lo Stato, al netto dei costi *standard* di esercizio, rimborserà alcunché.

Per l'effetto, anche in carenza di dati economici di analisi del settore<sup>81</sup>, gli enti sono da sempre gravati da consistenti, quanto strutturali, disavanzi di bilancio attribuibili al lieve e molto spesso irrisorio gettito dei canoni che, oltre a non coprire le spese di gestione, rende impossibile la conservazione del patrimonio caratterizzato da consistenti fenomeni di degrado, senza la possibilità di risanare il *deficit* finanziario con i ricavi da alienazione (vd. da ultimo Corte cost. n. 273/2016, Corte cost. n. 121/2010<sup>82</sup>).

Una terza osservazione, dopo che al conduttore moralmente accettabile sia assegnata una abitazione più in linea con i *desiderata* del suo nucleo familiare, può riguardare l'impianto procedimentale dell'esecuzione sfratti.

Astrazione fatta per il sindacato sulla morosità (colpevole od incolpevole), nonostante la recente circolare del Ministero dell'interno n. 11001/123/111 del 01 settembre 2018 indichi che «il diritto di proprietà receda limitatamente ed esclusivamente a fronte di quelle situazioni che possono pregiudicare l'esercizio da parte degli occupanti degli impellenti e irrinunciabili bisogni primari per la loro esistenza, collegati a una particolare condizione di vulnerabilità», la prassi mostra come la sequenza procedimentale dello sfratto sia accidentata poiché un rinvio dell'esecuzione forzata non può negarsi sulla scorta di molteplici motivazioni<sup>83</sup>; una volta che il proprietario sia reimmesso nel possesso dell'immobile il calvario non ha fine giacché l'esecutato dovrà contestualmente asportare i propri effetti e la mobilia ovvero in un momen-

---

(81) S. FISSI, E. GORI, *Politiche e performance del social housing*, Rimini, Maggioli, 2013.

(82) G. CATALDO, *Vincoli di destinazione sulle alienazioni degli immobili popolari: il rischio di una clausola "troppo aperta" in materia di coordinamento finanziario*, in *Giur. Cost.*, 6, 2017, pp. 3069-3074.

(83) Se vi è un intervento legislativo o giudiziario di sospensione, a chi conviva in casa con cani, agli amanti dei gatti, ove vi sia la presenza di disabili e minori, se manca il fabbro od il muratore, se consti la malattia dell'inquilino o qualora lo stesso si opponga fisicamente. A. MURA, *In casa 82 cani lo sfratto ancora rinviato*, in *La Nuova Ferrara*, 28 giugno 2017, M. ARTICO, *Sfratto rinviato di un mese, Aiutiamo Paolo e Adriana con i loro animali*, in *La Nuova Venezia*, 27 gennaio 2016.

to successivo oppure, diversamente, il proprietario dovrà provvedere a proprie spese cosicché, sebbene formalmente in possesso dell'immobile (talvolta "malconcio"), non potrà ancora liberamente goderne, divenendo ostaggio dei *desiderata* dell'ex conduttore esecutato.

Infine, anche ove l'ente abbia riconseguito il pieno godimento dell'alloggio, i problemi non mancano poiché c'è da rimetterlo in pristino e, il più delle volte, gli enti non dispongono di risorse sufficienti allo scopo.

Ove lo sfratto sia eseguito si manifesta un ulteriore paradosso: al nucleo familiare dell'ex conduttore non sarà preclusa la domanda di assegnazione di ERP dal momento che, nelle more, il suo nucleo familiare, proprio in virtù dello sfratto eseguito, ha maturato un punteggio consistente per accedere agli alloggi di riserva per la c.d. "emergenza abitativa".

Eppure, sin da tempi non sospetti, le Corti, nazionali ed internazionali, hanno sottolineato come il rifiuto di assistenza della forza pubblica all'esecuzione determinato da valutazioni sull'opportunità dell'esecuzione medesima costituisce un comportamento illecito «lesivo del diritto alla prestazione e come tale generatore di responsabilità da parte della pubblica amministrazione» (Cass. Sez. Un., sent. n. 299 del 01/08/1962), poiché il suo compito è «realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione» (Cass., sez. 3, sent. n. 3873 del 26/02/2004) e dunque «non può essere consentito alla p.a. decidere di differire l'esecuzione» (Corte cost., sent. n. 321 del 24/07/1998).

#### 4. Conclusioni

Un'ultima proposta, forse più sistematica, potrebbe riguardare un ripensamento delle tradizionali categorie, anche istituzionali che, proprio in ragione del fallimento della struttura dell'*housing* sociale nel suo complesso, hanno rivelato la loro insufficienza.

Lo snellimento del *welfare* e la penuria di risorse hanno indotto all'istituzione di alcune nuove categorie più in grado di coniugare l'esigenza di rispetto del vincolo di bilancio da parte degli Stati con quella di garantire la fruizione di determinati beni (anche una volta trasferiti nella sfera di proprietà del privato).

In tale versante la categoria dei beni comuni, da sempre esistente negli

ordinamenti giuridici della storia dell'uomo<sup>84</sup>, è stata rivalutata proprio prendendo spunto dall'arretramento dello Stato in economia<sup>85</sup>.

Orbene si è frattanto sostenuto che senza l'assicurazione dei beni primari (quali: acqua, cibo, aria, conoscenza) non può esservi alcun effettivo riconoscimento di diritti fondamentali ed umani, destinati, diversamente, a restare un «catalogo di buone intenzioni, piuttosto che di conquiste effettive»<sup>86</sup>.

In numerosi Paesi, non solamente europei, il tema dei beni comuni è frattanto al centro di un intenso dibattito che coinvolge gli studiosi di diverse materie. Ciò pare rispondere alla necessità, accentuatasi durante la recente crisi economica, di aggiornare alcune categorie consolidate, anche in virtù della rivalutazione della funzione sociale ed ambientale dei beni comuni e, dunque, nel caso del diritto all'abitazione sociale, tendente a collocare il legame tra l'individuo ed il suo ambiente abitativo nel contesto di un "*common heritage of mankind*".

Per questo una delle strade abitualmente percorse per la valorizzazione dei beni comuni va nel senso della ricerca di un *tertium genus* tra la proprietà pubblica e la proprietà privata, rese obsolete dall'antico schema della proprietà fondiaria non più adeguato alle nuove esigenze<sup>87</sup>, al di là del mito del cittadino modello munito di appezzamento di terreno alla Thomas Jefferson<sup>88</sup>, e della valorizzazione di altri modelli che si

---

(84) P. MADDALENA, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *federalismi.it*, 14, 2012. Per una applicazione pratica degli istituti e della disciplina delle *res communis omnium* si potrebbe guardare alla regolazione del diritto aeronautico e spaziale riportata in E. BACK IMPALLOMINI, *Spazio cosmico e corpi celesti nell'ordinamento internazionale*, Padova, Cedam, 1983 e L. GAROFALO, *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, Napoli, Jovene, 2016.

(85) B. SIRGIOVANNI, *Dal diritto sui beni comuni al diritto ai beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 1, 2017, pp. 229-246.

(86) A. ZELLA, *Dalla proprietà alla non proprietà dei beni comuni: l'evoluzione della funzione sociale*, Annali 2016, Anno IV, Dipartimento Jonico in sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture.

(87) F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, Relazione tenuta al secondo incontro italo-francese di Diritto amministrativo, Parigi, 12 ottobre 2007 (rivista ed aggiornata al marzo 2008).

(88) N. BOSCO, *Forme dell'abitare tra miti, discorsi e politiche*, in *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 2009, p. 15.

configurano come tentativi «di ridefinire la proprietà e di superare i modelli proprietari attualmente egemonici (la proprietà individualista pubblica e privata) a favore di nuove «figure proprietarie che hanno nella titolarità collettiva (comune, o diffusa) la propria cifra caratterizzante»<sup>89</sup>. Riassumendo, dunque, appare necessario un nuovo paradigma di moralità/dignità per gli assegnatari di *social housing*, una nuova *governance*, maggiore sensibilità nell'abbinamento tra esigenze dell'assegnatario nella costruzione e scelta dell'immobile, una riforma della fase esecutiva degli sfratti e, soprattutto, nuove categorie ed istituti che vadano oltre l'istituto proprietario, ossia oltre la proprietà dell'abitazione di cui all'art. 47 Cost.<sup>90</sup>, possibilmente accompagnati da una nuova forma di partecipazione democratica al fine di rendere più effettivi quei diritti sociali all'abitazione o diritti all'abitazione sociale che, troppo spesso, hanno dato vita «a pascoli ricchi soltanto di parole»<sup>91</sup>.

---

(89) M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in Id. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016. Vd. anche V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2, 2007, p. 1, che include anche i beni destinati all'edilizia residenziale pubblica nel novero dei beni patrimoniali indisponibili in situazione, ormai, di «immanenza condizionante di interessi finanziari».

(90) A. BUCELLI, *Accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione tra politiche della casa e tutele privatistiche*, in *Giustizia civile*, 4, 2017, pp. 971-998.

(91) G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, il Mulino, 1972, p. 31.