federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

14 SETTEMBRE 2018

La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali

di Gloria Marchetti
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali *

di Gloria Marchetti
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. Il diritto all'abitazione nella dimensione della "tutela multilivello dei diritti". 2. Il diritto all'abitazione nella Costituzione italiana e nella giurisprudenza costituzionale. 3. Il diritto all'abitazione nel diritto europeo. 3.1. La rilevanza della Carta sociale europea e del Comitato europeo dei Diritti sociali. 3.2. Il diritto all'abitazione secondo una lettura della Carta dei diritti coordinata con la Carta sociale europea. 4. La tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese tra Stato e Regioni. 4.1. Le politiche abitative statali. 4.2. Le politiche abitative regionali. 5. Le politiche abitative italiane nella prospettiva del cd. social housing. 6. Il diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa nel Pilastro europeo dei diritti sociali. 7. Considerazioni conclusive sui possibili sviluppi del diritto all'abitazione.

1. Premessa. Il diritto all'abitazione nella dimensione della "tutela multilivello dei diritti"

Il diritto all'abitazione si inserisce nella dimensione di una "tutela multilivello dei diritti", caratterizzata da un sistema integrato di protezione degli stessi che coinvolge, oltre il livello internazionale (rappresentato dalla CEDU), il livello europeo (rappresentato dalla Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia), nazionale e regionale[1].

A livello statale, sebbene la nostra Costituzione non riconosca espressamente il diritto all'abitazione, quest'ultimo lo si può dedurre da diverse disposizioni costituzionali. Tant'è che la Corte costituzionale è arrivata a riconoscere il diritto all'abitazione come "diritto sociale" senza però spingersi a garantirne un "contenuto minimo". In questo modo, si è lasciata al legislatore un'ampia discrezionalità di intervento[2],

* L'articolo è stato sottoposto a referaggio.

[1] Sull'argomento, si vedano: L. MONTANARI, I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti nazionali e fonti interne, Torino, 2002; P. BILANCIA — E. DE MARCO (a cura di), La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione, Milano, 2004; P. BILANCIA, Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali, in P. BILANCIA — F.G. PIZZETTI, Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello, Milano, 2004, pp. 259-270; E. DE MARCO, La tutela dei diritti nel quadro del costituzionalismo multilivello, in ID., Percorsi del "nuovo costituzionalismo", Milano, 2008, pp. 83-103 e, recentemente, P. BILANCIA— E. DE MARCO —F.G. PIZZETTI, "Nuovi diritti" e "tutela multilivello dei diritti", in P. BILANCIA —E. DE MARCO (a cura di), L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società, terza ed., Milano, 2018, pp. 462-477.

[2] Si cfr. F. BILANCIA, Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione, in Istituzioni del federalismo, n. 3-4/ 2010, p. 236, ora in Scritti in onore di Franco Modugno, Napoli, 2011, p. 347 ss.

il quale ha individuato — come si vedrà diffusamente di seguito — una serie di politiche abitative che si sono vieppiù rilevate, salve rare eccezioni, piuttosto fallimentari.

In ambito europeo, invece, si riscontra un atteggiamento a favore di una lettura "forte" del diritto alla casa, inteso come posizione soggettiva avente un "contenuto essenziale", che si sostanzia nel diritto di un soggetto a disporre di un'abitazione dignitosa e idonea a soddisfare i propri bisogni individuali e famigliari. Ciò, nell'ottica di riconoscere ad ognuno il diritto a un livello di vita dignitoso e a migliorare le proprie condizioni sociali, attraverso la garanzia di disporre di un'abitazione adeguata.

Sarebbe auspicabile, pertanto, che il diritto all'abitazione fosse interpretato a livello nazionale, alla luce del diritto europeo, dotandolo di un "nucleo essenziale" di contenuti. Al riguardo, infatti, non si può trascurare come la Corte costituzionale abbia ricostruito un sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali; essa ha sottolineato che il Trattato di Lisbona si inserisce in una prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali, riconoscendo, a tal fine, la concorrenza di tre fonti nello spazio giuridico europeo: la Carta di Nizza, la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, in conseguenza all'adesione ad essa dell'Unione, e i principi generali, comprendenti i diritti sanciti e risultanti dalle comuni tradizioni costituzionali. È stato, pertanto, delineato un complesso sistema di protezione dei diritti fondamentali in cui ciascuna componente ha una propria funzione, inserendosi nell'ottica di tutela multilivello degli stessi che implica, come conseguenza, oltre ad una forte interconnessione tra i diversi livelli normativi, un costante dialogo con le due Corti europee: quella di Strasburgo, preposta all'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e quella di Lussemburgo, posta a tutela della Carta di Nizza.

Una lettura "forte" del diritto alla casa, a fronte, peraltro, della scarsità delle risorse pubbliche, comporta, ovviamente, un radicale cambiamento delle tradizionali politiche abitative. Sebbene a partire dagli '90 —come si avrà modo di sottolineare — il legislatore, statale e regionale, ha definito nuovi modelli di politiche abitative, ciò che è stato fatto finora non è sufficiente a soddisfare il bisogno abitativo e non è certo in linea con una lettura "forte" e maggiormente garantista del diritto all'abitazione che emerge dal contesto europeo. Pertanto, quello che preme particolarmente mettere in luce in questo lavoro è che, per rendere effettivo il diritto all'abitazione, in un'ottica europea, devono essere intraprese e rafforzate nuove politiche pubbliche, sperimentate con successo in altri Stati membri dell'Unione (come il social housing sul quale ci si soffermerà diffusamente nelle pagine che seguono).

In questo quadro, come si cercherà di dimostrare di seguito, l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che la Commissione europea ha presentato il 26 aprile 2017, potrebbe costituire un'importante occasione per rendere maggiormente effettiva la tutela del diritto all'abitazione.

2. Il diritto all'abitazione nella Costituzione italiana e nella giurisprudenza costituzionale

La Costituzione italiana — a differenza di altri Stati europei quali il Belgio, il Portogallo, la Spagna e la Svezia[3] — non riconosce espressamente il diritto all'abitazione.

L'art. 47 Cost. — che, al primo comma, disciplina i principi costituzionali sul risparmio e sul credito — stabilisce, al secondo comma, che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare — oltre alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese — alla proprietà dell'abitazione[4]. Pertanto, l'oggetto della disposizione costituzionale non è l'abitazione ma il risparmio, protetto, peraltro, "anche" attraverso l'acquisto della casa. Da tale articolo non si desume, dunque, un impegno della Repubblica di garantire a tutti di diventare proprietari dell'abitazione, in quanto si limita ad indicare una delle forme privilegiate di destinazione del risparmio[5]. Tuttavia, il diritto all'abitazione è desumibile da diverse disposizioni costituzionali, in quanto l'abitazione costituisce il presupposto — oltre che per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra cittadini di cui all'art. 3, comma 2 — per l'esercizio di diritti e libertà costituzionalmente riconosciuti, tra i quali la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti della famiglia (art. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost), il diritto al lavoro (art. 4, comma 1 e 35, comma, 1)[6]. Del resto, appare innegabile che il tema dell'abitazione assume una particolare rilevanza proprio perché incide sul godimento dei diritti fondamentali[7].

---

[3] Sulla disciplina costituzionale del diritto all'abitazione, nei diversi Paesi europei, si veda R. ROLLI, Il diritto all'abitazione nell'Unione europea, in A. BUCELLI, L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli. Firenze 19-20 ottobre 2012, Padova, 2013, p. 51-61 ss. Sul diritto all'abitazione in Gran Bretagna e in Spagna, si vedano, rispettivamente, C. HUNTER, The right to housing in the UK e G.G. ÁLVAREZ, El derecho a la vivienda en España, in Istituzioni del Federalismo, n. 3-4/ 2010, pp. 313 ss. e 325 ss.

[4] Si vedano, al riguardo: F. MERUSI, Art. 47, in G. BRANCA (a cura di), Commentario della Costituzione, III, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss.; G. SALERNO, Art. 47, in Commentario breve della Costituzione, a cura di V. CRISAFULLI — L. PALADIN, Padova, 1990, p. 318 ss.; S. BARONCELLI, Art. 47, in R. BIFULCO — A. CLOTTTO — M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Torino, 2006, p. 945 ss.

[5] Tra coloro che negano che dall'art. 47 Cost. possa derivare un diritto all'abitazione si veda D. SORACE, A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa", in AA.VV., Scritti in onore di Costantino Mortati, III, Milano, 1977, pp. 1035 ss. In tal senso, ma solo prendendo in considerazione l'art. 47, comma 2, Cost. isolatamente (mentre afferma che un diritto all'abitazione possa derivare dal quadro costituzionale nel suo complesso), U. BRECCIA, Il diritto all'abitazione, Milano, 1980, p. 30 ss. In proposito, M. CIOCIA, Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali, Napoli, 2009, p. 43, ritiene che "a mezzo dell'art. 47 l'abitazione si erige a diritto soggettivo pubblico, rappresentando un elemento sostanziale alla formazione e sviluppo della persona umana". Si veda, inoltre, U. BRECCIA, Itinerari del diritto all'abitazione, in A. BUCELLI (a cura di), L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche, cit., p 123 ss.

[6] Al riguardo, si vedano: A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna –Roma, 1975, p. 107, il quale ritiene che il "diritto all'abitazione (…) sembra timidamente emergere sotto la spinta delle lotte sociali di questi ultimi anni"); G. BERTI, Nota introduttiva, in La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive, Milano, I, 1986, p. 5 ss. e ID., Aspetti costituzionali, ivi, IV, 1987, p. 7, il quale, pur negando che sia individuabile un diritto soggettivo all'abitazione, afferma, tuttavia, che l'abitazione "è protetta dalla Costituzione".

[7] Riflette se l'abitazione sia un bene indispensabile o essenziale per avere una vita libera e dignitosa e se è oggetto di una pretesa costituzionalmente garantita, A. GIORGIS, Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una

La Corte costituzionale[8], sebbene in un primo momento della sua giurisprudenza aveva negato la configurabilità del diritto all'abitazione[9], a partire dalla fine degli anni '80, ha riconosciuto l'esistenza di quest'ultimo qualificandolo come "diritto sociale fondamentale"[10] e annoverandolo "fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost."[11]. Essa, tuttavia, ha sottolineato che il diritto all'abitazione, come tutti i diritti sociali, è "finanziariamente condizionato"[12]. Va osservato, al riguardo, che la Corte non si è mai spinta —come ha invece fatto, ad esempio, per le prestazioni sanitarie — a garantire un "contenuto minimo" di tale diritto sociale[13]. In quest'ottica, dunque, il diritto all'abitazione, nel nostro Paese, sarebbe da considerare —come ha ritenuto il giudice delle leggi —un diritto inviolabile e, al contempo, un diritto sociale e precisamente un "diritto sociale condizionato".

immediata applicazione giurisprudenziale, in Questione giustizia, n.6/ 2007, p. 1129 ss. Al riguardo, sono sempre valide le riflessioni di T. MARTINES, Il diritto alla casa, in N. LIPARI (a cura di), Tecniche giuridiche e tutela della persona, Roma-Bari, 1974, p. 391 ss., ora in Opere, IV, Libertà ed altri temi, Milano, 2000, p. 13. G. GILARDI, Abitare un diritto, non una semplice aspettativa, in Questione giustizia, n. 1/ 2008, pp. 111 ss.

[8] Sul diritto all'abitazione nella giurisprudenza costituzionale, si vedano: M.M. COMENALE PINTO, La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, in Giur. It., 1984, I, 1, p. 889 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale, in AA.VV., La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive, I, cit., p. 27 ss.; R. LENZI, La famiglia di fatto e la locazione della casa di abitazione, in Giur. cost., 1988, I, p. 1802 ss.; PACE, Il convivente more uxorio, il "separato in casa" e il cd. diritto "fondamentale" all'abitazione, ivi, p. 1801 e, più recentemente, G. PACIULLO, Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale, Napoli, 2008, p. 75 ss.; M. MEZZANOTTE, Quando la casa è un diritto, in www.forumcostituzionale.it, 9 giugno 2009; A. VENTURI, Dalla legge Obiettivo al Piano Nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale, in Le Regioni, n. 6/ 2010, p. 1378 ss.; V. ATRIPALDI, Il diritto costituzionale all'abitazione, in A. BUCELLI, L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche, cit., p. 31 ss.; G. SCOTTI, Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti, in www. forumcostituzionale.it, 18 settembre 2015, p. 11 ss.; G. CATALDO, Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica, in Rivista AIC, n. 3/ 2017, p. 10 ss.; E. OLIVITO, Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali, Napoli, 2017, p. 27 ss.

[9] Nella sent. n. 252/ 1983, ad esempio, la Corte costituzionale, pur affermando che "l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge", non considera il diritto all'abitazione "come l'indispensabile presupposto dei diritti inviolabili" previsti dall'art. 2 Cost. La Corte ha dedotto tale diritto dall'art. 2 e dall'art. 3, comma 2, Cost., definendo l'abitazione come diritto inviolabile dell'uomo, strumentale a garantirgli un'esistenza dignitosa e a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale.

[10] Si cfr. Corte cost., sent. n. 217/ 1988, sulla quale si rinvia alle considerazioni di G.F. FERRARI, "Diritto alla casa" e interesse nazionale, in Giur. cost., n. 2/ 1988, p. 833 ss.

[11] Si cfr. Corte cost., n. 404 del 1988. Il diritto all'abitazione è successivamente richiamato dalla Corte in diverse sentenze, tra le quali le sentt. nn. 166/ 2008 e 209/ 2009. Si veda, sull'argomento, S. SCAGLIARINI, Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale, in Rivista del Gruppo di Pisa, n. 1/ 2012, p. 1 ss.

[12] Così sent. n. 252/ 1989, in cui la Corte sottolinea "come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività".

[13] In tal senso, M. ALLENA, Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo, in Dir. pubbl., n. 1/ 2014, p. 177, la quale parla di "nucleo essenziale" di questo diritto sociale.

3. Il diritto all'abitazione nel diritto europeo

Il diritto all'abitazione nel diritto europeo assume rilevanza per diverse ragioni[14].

Innanzitutto, in termini generali, sebbene l'Unione europea non abbia competenza esclusiva in materia di abitazione[15], essa ha, tra le proprie finalità, il raggiungimento di fini rispetto ai quali la garanzia del diritto all'abitazione è strumentale, quali la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni; la promozione della giustizia e della protezione sociale; la tutela dei diritti del minore; la promozione della coesione economica, sociale e territoriale[16]. In questo contesto, particolarmente rilevanti sono le direttive in materia di divieto di discriminazione che menzionano anche il diritto d'accesso ad un alloggio. Significativa, in tal senso, è, ad esempio, la direttiva 2000/43/CE che stabilisce il divieto di discriminazione "nell'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio"[17]. Più specificatamente, riguardo il diritto all'abitazione, la legislazione dell'Unione garantisce una protezione alle persone particolarmente vulnerabili quali minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati. In questo contesto, ad esempio, si inserisce la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che prevede che siano forniti loro alloggi o altra eventuale sistemazione temporanea. In materia di esclusione sociale, fortemente connesso al diritto all'abitazione, invece, pur essendo escluso l'intervento dell'UE con direttive e regolamenti, è possibile adottare misure di soft law, al fine di rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra Stati membri nell'adozione delle politiche sociali. Ed invero, non sono mancate raccomandazioni della Commissione e Comunicazione dell'UE in cui si stabilisce che gli

[14] Sul diritto all'abitazione nel diritto internazionale e comunitario, si vedano: G. PACIULLO, Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale, cit., pp. 27-45; R. ROLLI, Il diritto all'abitazione nell'Unione europea, in A. BUCELLI, L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche, cit., p. 61 ss. Sul tema, più in generale, dei diritti sociali nel contesto europeo, si veda M. LUCIANI, Diritti sociali e integrazione europea, in Politica del diritto, n. 3/2000, p. 367 ss. e ID., Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni nei sessant'anni della Corte costituzionale, in Rivista AIC, n. 3/2016.

[15] L'obiettivo di tutelare il diritto all'abitazione è rimesso, dunque, agli Stati membri. Si veda, al riguardo, R. ROLLI, Il diritto all'abitazione nell'Unione europea, in Contratto e Impresa/Europa, n. 2/2013, p. 727.

[16] Art. 3, ex art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE). In tema di esclusione sociale (strettamente legato al diritto all'abitazione) il Trattato sul funzionamento europeo (TFUE) stabilisce (art. 153, par. 1, lett. j) che, al fine di conseguire gli obiettivi di politica sociale nelle materie di competenza concorrente EU-Stati membri, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nella lotta contro l'esclusione sociale e prevede (art. 153, par. 2) che si possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

[17] Si cfr. l'art. 3, comma 1, lett. h) della direttiva, in attuazione della quale il d.lgs. n. 215 del 2003 prevede che "Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale (…)", con specifico riferimento, tra l'altro, all'"accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio".

Stati membri dovrebbero adottare politiche di sostegno all'alloggio, al fine di garantire una maggiore coesione sociale[18].

Per altro verso, l'UE ha competenza in relazione a diverse politiche — ambiente, energia, trasporti e, soprattutto, politica sociale[19] — che sono in grado di incidere, direttamente o indirettamente, sulle politiche abitative degli Stati membri.

Inoltre, pur essendo esclusa una competenza esclusiva dell'UE in materia di abitazione, essa può intervenire, attraverso i principi di sussidiarietà e proporzionalità, di cui all'art. 5 del TUE, in sostituzione dello Stato se la sua azione è insufficiente a perseguire determinati obiettivi.

Sempre in termini generali, inoltre, non va dimenticato che, alla luce del processo di integrazione comunitaria, rilevano anche le tradizioni costituzionali degli Stati membri che valgono, ai sensi dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, come principi generali del diritto comunitario. Di conseguenza, assume una particolare rilevanza il fatto che il diritto all'abitazione sia espressamente previsto dalle Costituzioni di Spagna, Portogallo, Belgio e Svezia.

Più specificatamente, poi, il diritto all'abitazione è previsto in documenti approvati dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea ed è stato oggetto di riconoscimento da parte delle diverse Corti (Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia UE).

Il diritto all'abitazione non è espressamente sancito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo — a differenza di quanto previsto, come si vedrà a breve, dalla Carta sociale europea — ma la Corte di Strasburgo — nella solco di una tendenza ad estendere, in via interpretativa, il contenuto di diritti in una prospettiva anche sociale — ha, in diverse occasioni, riconosciuto il diritto all'abitazione, attraverso la tutela di aspetti strettamente legati a tale diritto, seppure in casi estremi di lesione, dando un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della CEDU che garantisce la tutela della vita privata e familiare e del domicilio. Ciò, comunque, senza spingersi fino a riconoscere, in capo ai singoli Stati firmatari, un obbligo positivo di fornire un'abitazione per coloro che non ne dispongono o che si trovano in condizioni di disagio economico e/o sociale[20]. Semmai dalla CEDU discenderebbero obblighi di mezzi,

---

[18] La raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, stabilisce che gli Stati membri dovrebbero fornire servizi di qualità essenziali per sostenere le politiche di inclusione sociale ed economica attiva, quali il sostegno all'alloggio e all'alloggio sociale. La raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, dal titolo "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", nel considerare le condizioni di vita dei bambini poveri, fa riferimento alla problematica dell'abitazione. La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni ("Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020 (COM(2011) 173 definitivo) riconosce l'accesso ad un alloggio come condizione essenziale per l'inclusione delle popolazioni Rom svantaggiate.

[19] In particolare, l'Ue è chiamata a svolgere un importante ruolo attraverso l'adozione delle misure di "politica sociale" che rientrano nella competenza concorrente e di coordinamento

[20] Si cfr.: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), art. 25, comma 1, "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente e garantire (... il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo (...)

nel senso che lo Stato si deve impegnare per affrontare il problema abitativo per i soggetti maggiormente in difficoltà e per assisterli a trovare delle soluzioni.

Al riguardo, non va dimenticata l'apertura del nostro ordinamento alle norme CEDU, così come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale (soprattutto a partire dalle note sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007)[21]. Quest'ultima, infatti, ha costantemente considerato le disposizioni della Convenzione, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, con norme interposte idonee a integrare, se conformi alle tutele costituzionali, il parametro dell'art. l'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento comunitario. Pertanto, se un giudice ritiene che vi sia incompatibilità del diritto interno con le norme della Convenzione, e non riesce a risolvere l'antinomia attraverso gli ordinari strumenti ermeneutici, non può disapplicare la norma interna ma deve promuovere l'incidente di costituzionalità denunciando la violazione degli obblighi derivanti dall'adesione alla Convenzione.

3.1. La rilevanza della Carta sociale europea e del Comitato europeo dei Diritti sociali

Il diritto all'abitazione è, invece, espressamente previsto dalla Carta sociale europea (d'ora innanzi CSE) approvata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, soprattutto nel testo revisionato nel 1996, il quale prevede, nella Parte I, n. 31 che "tutte le persone hanno diritto all'abitazione" e dispone, nella Parte II, art. 31, che, per garantire l'effettivo esercizio di tale diritto, gli Stati firmatari "s'impegnano a prendere misure destinate" tra l'altro "a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente"; a "prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente", a "rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti". Appare degno di nota che la CSE — i cui contenuti, relativamente ai diritti sociali, sono stati, peraltro, spesso richiamati dai giudici di Strasburgo, al fine di integrare il significato di alcuni diritti fondamentali — assume rilevanza nel nostro ordinamento, alla luce della novella dell'art. 117, primo comma, Cost. e di quanto affermato dalla Corte costituzionale, con le già ricordate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, in cui si è riconosciuto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo il valore di norma interposta nei giudizi di costituzionalità delle norme interne. Secondo il ragionamento della Corte, dunque, si potrebbe dedurre che tutte le

all'abitazione..." e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), art. 11, comma 1 "Gli Stati (...) riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita (...) che includa un'alimentazione (...) ed un alloggio adeguati". Il diritto all'abitazione non è espressamente sancito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, perché in origine essa doveva essere volta alla protezione dei diritti civili e politici. Sul tema, si veda 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, 2009, p. 19 ss.

[21] Sull'argomento, si veda F. BESTAGNO, La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, op. cit., p. 19 ss.

previsioni di diritto internazionale pattizio alle quali l'Italia ha aderito, hanno il valore di norme interposte e, quindi, l'obbligo di risultato derivante dall'ordinamento internazionale —e, per quanto qui più interessa, dalla CSE, in ordine al diritto di abitazione —si imporrebbe anche, a livello interno, a tutti gli organi competenti ad attuarlo, compresi quelli giurisdizionali[22]. Ciò anche se, effettivamente, il giudice delle leggi —pur avendo riconosciuto l'importanza della CSE ed essendosi riferita, talora, ad alcune sue disposizioni — non si è ancora pronunciato sul suo carattere di norma interposta rispetto all'art. 117 , primo comma, Cost.[23]. La Corte costituzionale, tuttavia, avrà presto occasione di chiarire la sua posizione su questo punto grazie all'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato del 4 maggio 2017, in cui si prospetta un parallelismo tra CEDU e CSE, quali parametri interposti, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.[24]. Al riguardo, appare innegabile che la Carta sociale europea abbia assunto, a seguito dell'ordine di esecuzione[25], la capacità di produrre effetti giuridici nel nostro ordinamento. Carta che, come si è visto, impone agli Stati membri un obbligo di "garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione". Sotto il profilo legislativo, quindi, ai sensi dell'art. 117 Cost., il legislatore ordinario, regionale e statale, sarebbe tenuto a dare attuazione agli obblighi contratti nell'ambito dell'ordinamento internazionale e quindi anche degli obblighi contenuti nella Carta sociale. Al riguardo, non va dimenticato che se gli Stati adottano norme interne volte a garantire i diritti sociali contemplati nella CSE, tali norme diventano giustiziabili anche a livello convenzionale, al fine di accertare l'eventuale profilo discriminatorio, da parte della Corte EDU[26]. Anche se, come si è già detto, la Corte EDU non si è spinta finora a riconoscere in capo alle autorità nazionali e locali un obbligo positivo di fornire un alloggio, mentre il CEDS ha previsto un'ampia garanzia del diritto all'abitazione, fino a compiere un esame non solo delle normative degli Stati ma anche delle relative politiche pubbliche, al fine di constatare se sono stati perseguiti determinati risultati.

---

22 Così, G. GUIGLIA, Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, cit., p. 11.

23 In due casi la Corte ha affrontato la questione di costituzionalità sulla base della violazione della Carta sociale, quale norma interposta, ma non ha accolto l'occasione per chiarire la sua posizione (sentt. n. 434 del 2005 e 80 del 2010).

24 L'ordinanza ha a oggetto le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d. lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui vieta ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali, in riferimento agli artt. 117, comma 1, Cost. Sull'argomento, si vedano le riflessioni di B. LIBERALI, Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?, in federalismi.it, n. 17/ 2017.

25 La Carta è stata ratificata con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

26 In proposito, si vedano, più in generale: G. GUIGLIA, Le prospettive della Carta sociale europea , in Jus Rivista di Scienze Giuridiche, 2010, p. 505 ss.; ID., Il diritto all'abitazione nella Carta Sociale Europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, in M. D'AMICO —B. RANDAZZO, (a cura di), Alle frontiere del Diritto costituzionale: Scritti in onore di Valerio Onida, Milano, 2011, p. 1013 ss., ID., Non discriminazione ed uguaglianza: unite nella diversità, in G. D'ELIA — G. TIBERI —M.P. VIVIANI SCHLEIN, Scritti in memoria di Alessandra Concaro, Milano, 2012, p. 137 ss.

In questo contesto, inoltre, ha avuto un importante ruolo il Comitato europeo dei Diritti sociali (d'ora innanzi CEDS) chiamato a decidere sui reclami collettivi —che possono essere presentati anche quando non sono state esaurite le vie nazionali di ricorso —per violazione della CSE.

Il CEDS ha delineato meglio i contorni del diritto all'abitazione, individuando un "nucleo essenziale e incomprimibile" dello stesso. Significato, al riguardo, è che il CEDS non si è limitato a valutare l'efficacia dei mezzi impiegati ma si è spinto a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi imposti: in altri termini, le pronunce del CEDS hanno imposto obblighi di risultato, al fine di garantire concretamente i diritti coinvolti, dimostrando un approccio interpretativo a favore dei diritti sociali più profondo rispetto a quello della Corte Cedu che, sui diritti sociali, ha sempre avuto un atteggiamento di cautela. Le pronunce del CEDS si basano così non solo sulla valutazione delle legislazioni, ma anche sull'esame delle politiche economiche e sociali e sulle prassi adottate dagli Stati, al fine di tutelare i diritti sociali coinvolti, e sulle lacune legislative o amministrative che non garantiscono adeguatamente gli stessi[27]. In particolare, riguardo al diritto all'abitazione, il CEDS ha riconosciuto che gli Stati hanno l'obbligo di: impiegare i mezzi (normativi, finanziari e operativi) che consentano di progredire effettivamente verso la realizzazione degli obiettivi imposti dalla Carta; effettuare statistiche che consentano di confrontare i fabbisogni con i mezzi e i risultati; procedere a regolari verifiche dell'efficacia delle strategie impiegate; definire delle tappe intermedie da raggiungere, evitando di rinviare all'infinito la verifica dei risultati prefissati; prestare particolare attenzione all'impatto che le loro scelte hanno su tutte le categorie dei soggetti coinvolti, in particolare sui soggetti più vulnerabili[28].

Al riguardo, inoltre, va sottolineato che le decisioni del CSER, pur non avendo i ricorsi natura giurisdizionale, possono avere conseguenze sia politiche che giuridiche. Tali decisioni hanno un seguito politico, in quanto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è competente a "sanzionare" gli Stati che hanno disatteso gli obblighi, attraverso risoluzioni o raccomandazioni[29]. Le decisioni del CSER producono altresì effetti giuridici: se le norme del diritto internazionale pattizio, tra cui quelle della CSE, hanno carattere sub-costituzionale — prevalenti su qualunque norma primaria interna, nazionale o regionale, successiva, con esse confliggenti, e con la conseguenza che, nelle ipotesi di contrasto tra una disposizione legislativa interna e la CSE, ove non sia risolto dal giudice comune attraverso

[27] In tal senso, G. GUIGLIA, Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, in Rivista AIC, n. 3/2011, p. 3 e 5. Sull'argomento, più in generale, si vedano: G. GUIGLIA, La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale, in M. D'AMICO — G. GUIGLIA — B. LIBERATI (a cura di), La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali, Napoli, 2013, p. 63 ss.; M. D'AMICO — G. GUIGLIA, European Social Charter And The Challenges Of The XXI Century, Napoli, 2014.

[28] Obblighi che si desumono dal § 29 della decisione sul recl. n. 53/2008 (European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia).

[29] Si veda, al riguardo, R. ROLLI, Il diritto all'abitazione nell'Unione europea, cit., p. 744.

l'interpretazione conforme, può profilarsi un profilo di illegittimità costituzionale della prima — si può ritenere che, qualora le disposizioni legislative interne siano implicitamente censurate dal CEDS, possano essere impugnate in giudizio di fronte alla Corte costituzionale.

Di conseguenza, i nostri giudici dovrebbero iniziare a prendere in seria considerazione le decisioni del CEDS e le conseguenti risoluzioni o raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle proprie sentenze, così come hanno fatto, sempre più spesso, in merito alla giurisprudenza della Corte EDU. Ciò che preme qui particolarmente sottolineare è che una maggiore considerazione dei giudici interni nei confronti di risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che fanno seguito alle decisioni del CEDS sui reclami collettivi — specie quando esse evidenziano la necessità per lo Stato contraente di adeguare la propria legislazione interna, al fine di evitare violazioni della CSE — può costituire un presupposto per una maggiore garanzia del diritto all'abitazione, senza alcuna discriminazione, secondo quanto stabilito dalla CSE.

Da un punto di vista concreto, è il caso di ricordare che il CEDS ha condannato il nostro Paese, in due occasioni, in relazione al diritto all'abitazione. La prima condanna è rappresentata dalla decisione del 7 dicembre 2005, in esito al reclamo n. 27/2004, presentato dall'European Roma Rights Center (ERRC) contro l'Italia. Dalla decisone emerge che il diritto all'abitazione, ex art. 31 CSER, deve essere garantito a tutti i soggetti, anche agli stranieri, qualora non si riesca a distinguere tra questi ultimi e i titolari "ordinari" del diritto. Inoltre, nell'ottica di delineare meglio i contorni del diritto all'abitazione, in tale decisone, pronunciata in relazione alla situazione dei campi rom in Italia, il CEDS, ha statuito che una casa può dirsi "di livello sufficiente" se si configura come "alloggio salubre, ossia fornito di tutti gli elementi di confort essenziali – acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari ed elettricità —costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di una garanzia legale di abitabilità" e che il diritto deve essere garantito per "un periodo di tempo ragionevole". La seconda condanna si è avuta con decisione del 25 giugno 2010, in esito al reclamo n. 58/2009, presentato dal Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) per violazione degli art. 16, 30, 31 e 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie) E della CSE, nei confronti delle minoranze Rom e Sinti presenti sul territorio nazionale. In particolare, la decisione è incentrata sull'accertamento di una perdurante situazione di discriminazione razziale, attuata dall'Italia nei confronti delle minoranze Rom e Sinti e riguarda, in un rapporto di stretta interconnessione, non solo il diritto all'abitazione dell'art. 31 della CSER, ma anche il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30), il diritto della famiglia a una tutela sociale, giuridica ed economica (art. 16) e il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza (art. 19).

Appare degno di nota che il CEDS abbia individuato un obbligo, da parte degli Stati, di adottare politiche pubbliche che garantiscano l'accesso a tutti i cittadini, a prescindere dalle condizioni

economiche e senza discriminazioni, a un'abitazione che abbia determinate caratteristiche definite dallo stesso. Secondo questa impostazione, dunque, ai cittadini andrebbe riconosciuta una posizione giuridica, nell'ambito del quale sarebbe esigibile un "nucleo essenziale" del diritto all'abitazione. Per altro verso, inoltre, da un punto di vista concreto, la decisione del CSER del 2010 ha prodotto conseguenze sul piano politico-istituzionale, in quanto è seguito un intervento del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che, avendo ricevuto dal Comitato stesso il rapporto concernente la decisione di cui si tratta, secondo quanto prescrive la CSE stessa, ha adottato a sua volta una Risoluzione (CM/ ResChS(2010)8); risoluzione dalla quale si evince, tra l'altro, l'impegno del nostro Paese a rendere effettivi anche per i Rom e i Sinti i diritti contemplati nella CSE.

3.2. Il diritto all'abitazione secondo una lettura della Carta dei diritti coordinata con la Carta sociale europea

Il diritto all'abitazione è altresì previsto, a livello comunitario, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale, come è noto, il Trattato di Lisbona ha attribuito lo stesso valore giuridico dei Trattati.[30]. Pertanto, in ragione dell'efficacia giuridica di tale Carta, i diritti in essa contemplati sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri e possono essere fatti valere sia nei confronti dello Stato che dei privati. Essa, all'art. 34, par. 3, prevede che l'Unione "riconosce e rispetta il diritto (...) all'assistenza abitativa", al fine di "assicurare un'esistenza degna a tutti quelli che non dispongono di risorse sufficienti"[31]. Al riguardo, è evidente come la Carta non tuteli direttamente il diritto all'abitazione ma sia prevista una sua tutela, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, attraverso la garanzia di un'esistenza degna a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti.

[30] In un primo tempo la Carta era priva di efficacia giuridica, pur essendole riconosciuto un rilievo interpretativo ed espressivo di principi comuni ai vari ordinamenti degli Stati membri (sentt. Corte cost. nn. 135 del 2002, 349 del 2007 e 251 del 2008). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta è stata riconosciuta come fonte di rango primario del diritto internazionale. In tal senso, si vedano, in particolare, le sentt. Corte cost. nn. 138 del 2010, 80 del 2011, 70 del 2015. In particolare la sent. n. 80 del 2011 ha sottolineato come, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'ambito dell'Unione europea il sistema di protezione dei diritti fondamentali poggia su tre fonti distinte, ciascuna con una propria funzione: la Carta dei diritti fondamentali che l'Unione riconosce e che ha lo stesso valore giuridico dei trattati; la CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; ed i principi generali , che comprendono i diritti sanciti dalla CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei trattati mira, in particolare, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali ancorandola ad un testo scritto, preciso e articolato.

[31] Per un commento dell'art. 34 si vedano: A. GIORGIS, Art. 34. Sicurezza sociale e assistenza sociale, IN R. BIFULCO— M. CARTABIA — A. CELOTTO (a cura di), L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Bologna, 2001, p. 240 ss.; L. FERRARI BRAVO —F.M. DI MAJO — A. RIZZO (a cura di), Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea commentata con la giurisprudenza della Corte di giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti, Milano, 2001, p. 115 ss. Si vedono, altresì, M. CARTABIA — S. NINATTI, L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà presente?, in Quad. cost., n. 2/ 2001, p. 423 ss.; A. CELOTTO — G. PISTORIO, L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001-2004), in Giur. it., n. 2/ 2005, p. 427 ss.

Pertanto, ogni Stato membro è libero di definire il livello di protezione del diritto che ritiene più adeguato. Tuttavia, sebbene si tratti di una previsione piuttosto generica, quella della Carta dei diritti, potrebbe assumere una particolare importanza se letta alla luce della disciplina del diritto all'abitazione contenuta nella Carta sociale europea, che — come si è visto — definisce un "nucleo essenziale" di tale diritto. Del resto, il preambolo della Carta dei diritti contiene un riferimento esplicito ai "diritti derivanti (…) dalle Carte sociali adottate dal Consiglio d'Europa". Si tratterebbe di considerare — come, del resto la Corte europea di giustizia ha già fatto in alcune occasioni — le previsioni della Carta dei diritti alla luce delle corrispondenti previsioni della CSE, così come interpretata e valorizzata dal CEDS, anche se in realtà non vi è alcuna previsione che impone tale lettura. Ciò porterebbe a meglio definire il diritto all'abitazione e a dargli un "contenuto sostanziale" anche nell'ambito dell'Unione europea: in altri termini, pur essendo in Italia il diritto all'abitazione "finanziariamente condizionato" (e, pertanto, non immediatamente giustiziabile da parte dei suoi titolari, se non nei limiti delle risorse disponibili), lo Stato dovrebbe, comunque, prevedere un "contenuto minimo" di tale diritto, che non può essere negato ai cittadini, e i giudici dovrebbero impegnarsi per un suo effettivo riconoscimento.

Ed invero, la Corte europea di giustizia si è già mossa in questa direzione, statuendo che "è impossibile, in un caso avente ad oggetto la natura e la portata di un diritto fondamentale, ignorare gli enunciati pertinenti della Carta sociale europea, né tantomeno la sua vocazione ad essere impiegata, quando le sue disposizioni lo consentono, come parametro di riferimento sostanziale per tutti gli attori (…) dell'arena comunitaria" [32]. Si tenga conto, inoltre, che nella spiegazione della Carta — elaborata e poi aggiornata sotto la responsabilità del Praesidium — relativa all'art. 34, si afferma che il "paragrafo 3 è ispirato all'art. 13 della Carta sociale europea e agli artt. 30 e 31 della Carta sociale riveduta nonché al punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali di lavoratori. Esso deve essere rispettato dall'Unione nel quadro delle politiche fondate sull'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Il riferimento all'art. 153 del TFUE implica l'adozione di politiche di inclusione sociale, oggetto di competenza concorrente UE-Stati, che dovrebbero contenere anche indicazioni sulla concreta garanzia del "diritto (…) all'assistenza abitativa". E, comunque, anche volendo rifiutare la tesi di una diretta invocabilità delle disposizioni della Carta sociale europea, come qui si prospetta, sarebbe difficile non ammettere l'importante ruolo interpretativo che essa può svolgere per i giudici nazionali ed europei.

In questo contesto, si inserisce, del resto, una giurisprudenza della Corte costituzionale maggiormente attenta alla tutela dei diritti, in conformità alla Carta dei diritti. In tema di diritto all'abitazione, significativa, ad esempio, la sent. n. 168 del 2014, in cui la Corte ha affermato che la legislazione in materia di edilizia residenziale pubblica è volta a perseguire la finalità, enunciata dall'art. 34 della Carta

[32] Si cfr. le conclusioni dell'Avocato generale Tizzano nel caso 26 giugno 2001, c-173/99, BECTU c. Secretary of State of Trade and Industry, anche se in riferimento al diritto di godimento delle ferie annuali retribuite.

dei diritti fondamentali, di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

È solo il caso di ricordare, infine, che si è assistito, a livello europeo, ad un crescente interesse per il tema del diritto all'abitazione, attraverso l'elaborazione di specifici documenti volti a garantirne l'effettività. Così, ad esempio, la Carta europea dell'alloggio, elaborata nel 2006 dall'intergruppo Urban logement del Parlamento europeo, all'art. 1 definisce il diritto all'abitazione "un diritto sociale fondamentale componente del modello sociale europeo" e la risoluzione del Parlamento europeo 2006/2108/(INI) sugli alloggi e la politica regionale, del 2007, al n. 1, considera il "diritto a un alloggio adeguato e di buona qualità a un prezzo ragionevole" (Right to social and affordable Housing) come "un diritto fondamentale". A ciò si aggiunga che la Commissione europea ha dichiarato, in termini generali, che l'"housing exclusion" – ovvero l'essere privi di una casa dignitosa – è una delle manifestazioni più serie della povertà e dell'esclusione sociale nella società moderna. La casa ha, infatti, un ruolo fondamentale nel raggiungimento del benessere individuale e familiare delle persone poiché è l'ambito nel quale trova risposta un'ampia gamma di bisogni economici e sociali.

L'orientamento volto a tutelare maggiormente il diritto all'abitazione si riscontra, altresì, nella decisione della Commissione del 28 nov. 2005 (2005/842/CE), la quale, nel fissare le condizioni alle quali gli aiuti di Stato (connessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse generale) sono da considerare "compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'art. 88, n. 3, del Trattato", ha espressamente preso in considerazione "gli ospedali e le imprese aventi incarichi di edilizia popolare".

Alla luce di queste osservazioni, si ritiene che, sul piano giurisprudenziale, sia necessario favorire una maggiore integrazione tra i diversi cataloghi dei diritti, considerando non solo la CEDU e la Carta di Nizza, ma anche la Carta sociale europea. Ciò al fine di garantire il massimo pluralismo nella tutela dei diritti fondamentali in Europa. Su questo fronte, appare auspicabile un maggiore impegno da parte dei giudici nazionali, i quali dovrebbero iniziare a prendere in considerazione la giurisprudenza del CEDS nelle proprie sentenze, così come fanno sempre più spesso in relazione delle decisioni della Corte EDU. Anzi, le stesse risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che fanno seguito alle decisioni del CEDS sui reclami collettivi, dovrebbero essere evidenziate nei giudicati interni, soprattutto quando da esse emerge la necessità, per lo Stato contraente, di adeguare la propria legislazione interna, per evitare violazioni della Carta. I giudici comuni, invece, continuano a manifestare scarso interesse per la CSE, anche dopo l'entrata in vigore del novellato primo comma

dell'art. 117 Cost. Per altro verso, poi, anche le Corti (comprese la Corte di giustizia UE[33] e la Corte europea dei diritti dell'uomo) dovrebbero — nell'ottica di un incremento della protezione sociale in Europa, avviato con il Trattato di Lisbona e che ora ha trova conferma nel Pilastro sociale — garantire maggiormente la tutela del diritto all'abitazione.

4. La tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese tra Stato e Regioni

Dopo aver sottolineato come il diritto all'abitazione andrebbe interpretato a livello nazionale, alla luce del diritto europeo, dotandolo così di un "nucleo essenziale" di contenuti, considerando anche le previsioni della Carta sociale europea come interpretata dal CEDS, è utile soffermarsi a rammentare le forme attraverso le quali il nostro Paese ha cercato di tutelare tale diritto. Va premesso, al riguardo, che vi è un sistema integrato di protezione del diritto all'abitazione che coinvolge sia lo Stato che le Regioni; entrambi i livelli di governo hanno un ruolo importante nell'elaborare politiche pubbliche volte a creare le condizioni per rendere effettivo tale diritto.

In generale, si può affermare che il diritto all'abitazione può essere tutelato, sostanzialmente, attraverso due modalità[34]. La prima modalità di tutela consiste nell'introduzione di una disciplina dei contratti di locazione vincolati (cd. legislazione vincolistica) che garantisce ai locatari di appartamenti una durata adeguatamente lunga del contratto di locazione e determinati tetti dei relativi canoni. La seconda modalità di tutela del diritto all'abitazione comprende, invece, quelle politiche incentrate sulla c.d. "edilizia residenziale pubblica" (configurabile ora — come si avrà modo di sottolineare in seguito — come "edilizia residenziale sociale"); politiche finalizzate alla costruzione e gestione — da parte di enti pubblici e, più recentemente, con il coinvolgimento dei privati — di abitazioni per far fronte alle esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti (ossia alloggi da assegnare a persone che non possono permettersi di pagare il canone di locazione, in base alla contrattazione di libero mercato, ma non sono in grado neppure di pagare un canone moderato imposto dalla legislazione vincolistica).

Il legislatore, statale e regionale, è coinvolto in maniera diversa nelle due modalità di tutela del diritto all'abitazione. Per quanto attiene la legislazione vincolistica, riguardando la disciplina di contratti di locazione, essa è di competenza esclusiva dello Stato, in quanto rientra nella materia del diritto privato o, meglio, nella materia "ordinamento civile"[35] Quanto, invece, alla materia dell'edilizia residenziale pubblica (o sociale), essa non viene menzionata della Costituzione (nel testo novellato dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione del 2001, così come non lo era nel vecchio testo). Tuttavia,

[33] Sulla tutela dei diritti sociali, in generale, da parte della Corte di giustizia si veda, in particolare, F. ANGELINI, L'Europa sociale affidata alla Corte di giustizia Ce "sbilanciamento giudiziale" versus "omogeneità costituzionale", in AA.VV., Studi in onore di Vincenzo Atripaldi, II, Napoli, 2010, p. 1495 ss.

[34] In tal senso, P. VIPIANA, La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale, in federalismi.it, n. 10/ 2014, p. 5 ss.

[35] Di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.

tale materia può essere fatta rientrare nella più vasta materia delle "politiche sociali", di potestà legislativa delle Regioni, sebbene nel rispetto dei principi fondamentali in materia di legislazione concorrente "governo del territorio" e dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti (...) sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"[36].

4.1. Le politiche abitative statali

Nel rispetto del riparto di competenze sopra visto, le politiche vincolistiche si sono concretizzate, a partire dagli anni '70, in numerose di provvedimenti volti a: tutelare la stabilità nel godimento dell'abitazione, predefinendo la durata delle locazioni abitative e un canone dovuto dal conduttore, prefissato dalla legge, in base a una serie di parametri (il cd. "equo canone", poi abrogato)[37]; rinnovare, in maniera costante, la sospensione degli sfratti per rilascio di immobili, sia per fine locazione che per morosità (c.d. blocco degli sfratti)[38]; contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva degli immobili, soprattutto con la recente legislazione prevista nel d.l. n. 47 del 2014, contenente il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. "Piano casa")[39], e nel d.lgs. n. 72 del 2016[40].

[36] Di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

[37] La l. 27 luglio 1978 n. 392, cd. dell'"equo canone"; equo canone che, successivamente, nell'ottica di una maggiore liberalizzazione del mercato delle locazioni, è stato eliminato dalla l. 9 dicembre 1998, n. 431, che, tuttavia, ha mantenuto la normativa relativa alla predeterminazione della durata del contratto di locazione e ha istituito di un fondo nazionale per l'erogazione di contributi a favore di conduttori meno abbienti e benefici fiscali sia per gli inquilini che per i proprietari (detrazione dell'affitto dalle dichiarazione dei redditi).

[38] Così, la l. 8 febbraio 2007, n. 9 (Recante "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali"), ha previsto per i Comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili ad uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, benefici fiscali in favore dei proprietari.

[39] Il d.l. 28 marzo 2014, n. 47, converto in l. 23 maggio 2014, n. 80, oltre a prevedere disposizioni volte a favorire la dismissione del patrimonio residenziale pubblico (art. 3), ha stabilito, al fine di contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva degli immobili, il divieto di concessione della residenza anagrafica e la nullità dei contratti di allaccio o voltura delle utenze di gas, acqua, elettricità e telefono e l'impossibilità per i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica di partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva (art. 5). Su quest'ultimo articolo e, in particolare sulle misure adottate per contrastare il fenomeno delle occupazioni abusive di immobili, sotto il profilo della loro legittimità costituzionale e compatibilità con la democraticità dell'ordinamento, si vedano: E. PONZO, L'articolo 5 del "Piano casa" del Governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa, in Costituzionalismo.it, n. 2/ 2014, A. SCHILLACI, Tempo da lupi per il diritto alla casa, in www.dirittocomparati.it, 22 maggio 2014; S. TALINI, Piano casa Renzi-Lupi, art. 5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali, in www.costituzionalismo.it, 2014, p. 1 ss.

[40] Il d.lgs. 21 aprile 2016, n. 72, recante attuazione della direttiva 2014/ 17/ UE, in cui si è previsto che, in caso di mancato pagamento di diciotto rate di muto, anche non consecutive, da parte del mutuatario, la banca titolare dell'ipoteca possa procedere alla vendita dell'immobile direttamente, senza dover sottostare ai vincoli previsti per la vendita tramite intervento dell'autorità giudiziaria.

Quanto, invece, alla disciplina relativa all'edilizia residenziale pubblica (o sociale), lo Stato ha elaborato, nel tempo, numerose politiche pubbliche[41]. A partire dal dopoguerra, fino agli anni '70, lo Stato ha assunto un ruolo incisivo, anche se sempre indiretto, nell'assicurare alloggi, attraverso gli istituti autonomi, quali l'INA-Casa[42] e la GESCAL[43], per la formazione e la gestione del patrimonio abitativo pubblico. I finanziamenti sono stati assicurati, in parte, da un prelievo fiscale a carico dei contribuenti e, in parte, da prelievi sugli stipendi dei lavoratori. A partire dagli anni '70, invece, viene intrapresa una nuova politica abitativa – non più incentrata, come in passato, su un sistema prevalentemente mutualistico nei confronti, per lo più, dei lavoratori – basata su un intervento diretto dello Stato nella costruzione degli immobili e sull'offerta di abitazione alle fasce sociali più bisognose, mediante un aumento dei finanziamenti statali e un'organizzazione dell'edilizia residenziale pubblica incentrata nel Ministero dei lavori pubblici e nel CER (Comitato Edilizia Residenziale), organismo di coordinamento delle diverse tipologie d'intervento pubblico nel settore, nonché attraverso una riorganizzazione degli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari), quali enti pubblici periferici del Ministero, trasferiti poi alle Regioni[44]. Successivamente, a partire dal 1977, si introduce una politica volta a realizzare i seguenti

[41] Sulle politiche abitative in Italia si vedano: M. NIGRO, L'edilizia popolare come servizio pubblico, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957, p. 118 ss.; V. DOMENICHELLI, Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica: profili giuridici dell'intervento pubblico, Padova, 1984; ID., Edilizia residenziale pubblica, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino, 1990, p. 411 ss.; G. PERULLI, Casa e funzione pubblica, Milano, 2000; P. DI BIAGI, La grande ricostruzione Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta, Roma, 2001; M.C. PAGLIETTI, Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione, in Riv. dir. priv., n. 1/2008, p. 55 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L'evoluzione della politica della casa in Italia, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2010, p., 169 ss.; E. OLIVITO, Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali, cit., p. 103 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, 2010, p. 1283 ss.; V. CERULLI IRELLI — L. DE LUCIA, Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio, in Democrazia e diritto, n. 1/2009, p. 106 ss.

[42] Il c.d. piano INA-casa (istituto di assicurazioni, l. 28 febbraio 1949, n. 43), volto alla costruzione di abitazioni per i lavoratori, aveva anche l'obiettivo di operare una ricostruzione post-bellica e di incrementare l'occupazione operaia attraverso lo sviluppo del settore edilizio. La l. n. 43 del 1949 ha dato il via ad un programma settennale di costruzione di abitazioni per i lavoratori, finanziato da prelievi sugli stipendi e contributi statali, imperniato sull'idea di privilegiare la proprietà della casa attraverso la possibilità, per coloro che abitavano la casa stessa, di pagare un riscatto inferiore al prezzo di mercato.

[43] Il c.d. piano Gescal – Gestione Case per i lavoratori (l. 14 febbraio 1963, n. 60) che riprendeva lo stesso modello del piano INA ma che si rilevò piuttosto fallimentare sia per le inefficienze degli organi centrali che per la mancata predisposizione dei piani di zona da parte dei Comuni.

[44] Con l. 22 ottobre 1971, n. 865, la quale ha anche previsto lo strumento dell'espropriazione delle aree private occorrenti per l'edilizia economica e popolare. Si tratta senz'altro di una legge significativa sia per l'entità dei finanziamenti previsti che per la predisposizione dello strumento dell'espropriazione. I Comuni furono autorizzati ad espropriare le aree incluse nei piani, ferma restando la possibilità per il privato di evitare l'espropriazione dell'area attraverso l'assunzione dell'obbligo di utilizzarla comunque per fini edificatori. Al riguardo, veniva fissato un criterio per il calcolo dell'indennizzo espropriativo per l' aree urbane commisurato al valore agricolo medio dell'area geografica considerata. La legge, inoltre, ampliava la fascia dei aventi diritto all'accesso all'abitazione: lavoratori che occupavano abitazioni improprie, malsane e fatiscenti da demolire, soggetti che abitavano in zone colpite da calamità naturali, studenti, lavoratori, immigrati, persone bisognose riunite in cooperative. Quanto al riordino delle funzioni, la legge trasformava gli IACP da enti pubblici economici in enti pubblici non economici, procedendo con l'incorporazione del GESCAL e dell'INCIS e riordinava le

obiettivi: coinvolgere maggiormente gli enti territoriali (attribuendo alle Regioni funzioni di programmazione locale e ai Comuni funzioni relative all'assegnazione degli alloggi[45]); rinnovare i fondi stanziati dalle precedenti normative[46]; realizzare un piano decennale per l'edilizia residenziale[47]; operare interventi di recupero del patrimonio esistente[48] e di alienazione del patrimonio[49]. Sono poi seguite, più di recente, politiche incentrate sulla realizzazione del "Piano casa", previsto dal d.l. n. 112 del 2008[50] e definitivamente approvato con il d.l. n. 47 del 2014[51]. Il "Piano casa" è finalizzato all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo mediante l'offerta di abitazioni residenziali, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati e con l'alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale[52], attraverso la costruzione di nuove abitazioni e/o la valorizzazione di quelle esistenti, destinate prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate (giovani coppie a basso reddito, nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa Regione[53]). Il

---

funzioni centrali, come si è visto, attorno ad un Comitato per l'edilizia residenziale (CER), che operava presso il Ministero dei lavori pubblici, con funzioni di programmazione e finanziamenti degli interventi e quelle periferiche in capo agli IACP. Anche alle Regioni era attribuito un importante ruolo, in quanto partecipavano alla programmazione nazionale e avevano poteri di programmazione regionale e di controllo nella realizzazione degli interventi. Il sistema introdotto dalla l. n. 865 del 1971, in merito all'edilizia residenziale pubblica, era destinata a rimanere sostanzialmente immutato nel successivi vent'anni, non avendo avuto significative innovazioni fino agli anni Novanta; anni in cui viene meno l'idea di politiche caratterizzate da una forte programmazione e da ingenti finanziamenti in questo settore.

45 D.lgs. 24 luglio 1977, n. 616.

46 L. 8 agosto 1977, n. 513.

47 L. 5 agosto 1978, n. 457, la quale prevedeva il finanziamento di un nuovo piano decennale di edilizia residenziale volto al finanziamento di interventi diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali mediante sovvenzioni, agevolazioni e convenzioni con soggetti privati.

48 L. 17 febbraio 1992, n. 179.

49 L. 24 dicembre 1993, n. 560, modificata dalla l. n. 136 del 1999 —tuttora vigente— la quale ha come obiettivo la vendita degli immobili direttamente ai conduttori, vincolando la maggior parte del ricavato a nuove costruzioni o comunque all'individuazione di nuove aree da destinare all'edilizia residenziale. In questo modo si vogliono realizzare due obiettivi: permettere l'accesso alla proprietà degli immobili, da parte dei conduttori, e consentire un'offerta abitativa con un minore impatto sulle finanze statali e regionali.

50 D.l. 25 giugno 2008, n. 112 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133 del 2008). Si veda, sull'argomento, P. URBANI, L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, in Istituzioni del federalismo, n. 3-4/2010, p. 258 ss., il quale mette in luce gli aspetti innovativi e le criticità del Piano nazionale di edilizia abitativa di cui alla legge n. 133 del 2008.

51 D.l. 28 marzo 2014, n. 47, recante "Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 80 del 2014. Sull'argomento, si veda, nel dettaglio, A. DONATI, Piano casa 2014, Tutte le novità dopo la conversione del D.L. 47/2014, Rimini, 2014.

52 L'art. 13 ha previsto una disciplina di semplificazione delle procedure di alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale, previste dalla l. n. 560 del 1993, mediante accordi con le Regioni e gli enti locali in sede di Conferenza unificata.

53 Sul diritto all'abitazione degli stranieri come strumento di integrazione, si vedano tra gli altri: F. SCUTO, Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela, in Rassegna parlamentare, n. 2/2008, p. 381 ss.; ID., I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare, Milano, 2012,

contributo pubblico alla costruzione degli alloggi non è più soltanto economico, ma, nell'ottica di un partenariato pubblico-privato, si realizza attraverso una serie di attività di: promozione di investimenti privati; programmazione e realizzazione degli interventi basati sullo scambio edificatorio pubblico/ privati; attivazione di procedure di evidenza pubblica finalizzate alla selezione dei gestori dei fondi immobiliari[54]; determinazione delle caratteristiche dell'intervento edilizio; concessione di diritti di superficie, di aree edificabili o di fabbricati, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato, in favore di promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; riduzione dell'imposizione fiscale e/ o degli oneri di costruzione in favore di soggetti privati coinvolti nell'offerta di alloggi. Il "Piano Casa", inoltre, prevede un innovativo programma integrato di promozione di edilizia residenziale che persegue le seguenti finalità: coniugare l'intervento edilizio con la realizzazione di servizi e infrastrutture; migliorare l'integrazione sociale e la convivenza umana; garantire un'elevata qualità delle abitazioni sia di quelle di nuova costruzione che di quelle ristrutturate; rendere l'offerta di alloggi maggiormente flessibile, in grado di rispondere in tempi rapidi ad un aumento della domanda di abitazioni; assicurare la sostenibilità non solo economica ma anche sociale delle politiche abitative[55]; rendere più equo il meccanismo di distribuzione degli alloggi.

4.2. Le politiche abitative regionali

Le Regioni, come si è in parte detto, hanno assunto, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione del 2001, un importante ruolo nell'elaborare politiche abitative. In

---

sp. pp. 303-307; M. MEO, Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione, in F. RIMOLI (a cura di), Immigrazione e interazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali, vol. I, Napoli, 2014, p. 415 ss.; F. PALLANTE, Gli stranieri e il diritto all'abitazione, in Costituzionalismo.it, n. 3/ 2016, p. 135 ss. Sull'argomento, si vedano, inoltre: P. BONETTI — L. MELICA, L'accesso all'alloggio, in B. NASCIMBENE (a cura di), Diritto degli stranieri, Padova 2004, pp. 1017 ss.; C. CORSI, Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?, in Diritto immigrazione e cittadinanza, nn. 3/ 4, 2008, pp. 141 ss.; M. GOLINELLI, "La casa è il mio mondo". I migranti e la questione abitativa, in Questione giustizia, n. 1/ 2008, p. 136 ss.; F. CORVAJA, Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in Le Regioni, n. 3/ 2008, p. 611 ss.; ID., L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica, in Diritto immigrazione cittadinanza, n. 3/ 2009, pp. 89 ss., L. DE GREGORIS, Provvedimenti amministrativi discriminatori e tutela delle pretese abitative degli immigrati extracomunitari, in Giustizia-amministrativa.it, 2011, p. 6 ss.; A. CIERVO, Il diritto all'abitazione dei migranti, in L. RONCHETTI (a cura di), I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni, Milano 2012, p. 285 ss.

[54] Fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale (art. 11, comma 3).

[55] In generale, sul tema della sostenibilità del welfare si vedano le riflessioni di E. ROSSI, La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta, in Dir. soc, n. 1/ 2014, p. 1 ss. Sulla garanzia dei diritti sociali ai non cittadini, si veda, B. PEZZINI, Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non–cittadino, in AA.VV., Lo statuto costituzionale del non-cittadino, Atti del XXIV Convegno annuale A.I.C., Cagliari 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, p. 178 ss. Sul rapporto tra diritti sociali e diritto all'abitazione, P. CHIARELLA, Il diritto alla casa: un bene per altri beni, in Tigor: rivista di scienze della comunicazione, n. 2/ 2010, p. 140 ss.

proposito, va ricordato che la Corte costituzionale, successivamente a tale riforma, ha individuato tre livelli normativi in materia dell'edilizia residenziale pubblica: il primo, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato[56], riguarda "la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti"; il secondo, rientrante nella materia "governo del territorio" di legislazione concorrente[57], attiene alla "programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica"; il terzo, rientrante nella competenza residuale delle Regioni[58], riguarda "la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica" sul territorio regionale[59]. Le Regioni, pertanto, hanno un ruolo importante nella tutela del diritto all'abitazione, nel quadro di una tutela multilivello. Mentre lo Stato è tenuto a garantire i livelli essenziali delle prestazioni connesse al fabbisogno abitativo, le Regioni sono chiamate a disciplinare ulteriori forme di garanzia del diritto all'abitazione che tengano conto delle effettive esigenze delle diverse realtà territoriali. Ed invero, talune Regioni hanno recentemente adottato politiche abitative maggiormente innovative, rispetto a quelle statali, cercando di far fronte in maniera più adeguata ai cambiamenti territoriali, sociali ed economici[60].
Alcune Regioni — quali Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Sardegna — hanno disciplinato in maniera organica, in un unico testo legislativo, i vari aspetti dell'edilizia residenziale pubblica o sociale, prevedendo normative molto dettagliate; normative che si muovono nella direzione di garantire il diritto alla casa, ovvero il soddisfacimento del bisogno abitativo. In questo contesto, sono state disciplinate varie forme di intervento regionale, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti privati, e previste talora nuove politiche abitative, dirette a soddisfare anche nuovi bisogni[61]. Politiche abitative hanno come obiettivi principali: l'incremento e la

[56] Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.
[57] Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.
[58] In base all'art. 117, quarto comma, Cost.
[59] Sentt. nn. 486 del 2005, 94 del 2007 e 121 del 2010. Sull'argomento, si vedano, P. VIPIANA, La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale, cit., p. 8 ss., la quale esamina la disciplina contenuta negli statuti e nelle leggi regionali volta a tutelare in diritto all'abitazione. Sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica, si vedano: V. VALENTI, L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 166 del 2008, in federalismi.it, n. 4/2009, p. 11 ss., F. BILANCIA, Brevi osservazioni sul diritto all'abitazione, cit., p. 238 ss.
[60] Per un esame delle politiche abitative adottate dalle Regioni si vedano: V. VALENTI, Il diritto alla casa nelle politiche regionali, in E. BALBONI (a cura di), La tutela multilivello dei diritti sociali, II, Napoli, 2008, p. 609 ss.; P. VIPIANA, La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale, op. cit. Per un esame delle leggi regioni in materia di abitazione, in particolare volte a tutelare le famiglie, si veda F. FURLAN, L'accesso all'abitazione e le agevolazioni per le famiglie nella normativa regionale, in P. BONETTI (a cura di), La famiglia e la casa, I, Il diritto alla casa, Piacenza, 2007, p. 243 ss.;
[61] La l.r. Emilia-Romagna 8 agosto 2001, n. 24 ("Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo", così come modificata dalla l.r. 13 dicembre 2013, n. 249), che disciplina il sistema di edilizia residenziale sociale, costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie e, in particolare: alla programmazione regionale degli interventi pubblici di edilizia residenziale sociale, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica; alla definizione del regime giuridico e delle modalità di gestione del patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica; al riordino istituzionale ed organizzativo del sistema

riqualificazione del patrimonio pubblico degli alloggi[62]; il recupero del patrimonio edilizio esistente[63]; l'ampliamento dell'offerta di abitazioni in locazione a canone ridotto, rispetto ai valori di mercato[64]; l'agevolazione per l'acquisto della prima casa[65]; il sostegno finanziario ai ceti meno abbienti per consentire loro un accesso al mercato delle abitazioni in locazione[66]; la definizione di nuovi criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, talora definendoli in maniera molto dettagliata[67]. Alcune leggi regionali hanno, talora, previsto politiche dirette a soddisfare il bisogno

---

regionale dell'edilizia residenziale pubblica; la l.r. Umbria 28 novembre 2003, n. 23 ("Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale", recentemente modificata dalla l.r. 7 giugno 2017, n. 6) che prevede una serie di politiche abitative; la l.r. Marche 16 dicembre 2005, n. 36 ("Riordino del sistema regionale delle politiche abitative", successivamente modificata con l.r. 14 ottobre 2013, n. 32) che disciplina, in particolare: "a) la programmazione regionale degli interventi pubblici per le politiche abitative anche attraverso l'istituzione di un fondo unico regionale e la compartecipazione a piani e programmi statali e comunitari; b) l'utilizzo e la gestione del patrimonio di Edilizia residenziale pubblica (ERP) sovvenzionata; c) il riordino degli Istituti autonomi per le case popolari" (art. 1); la l.r. Liguria 3 dicembre 2007, n. 38 del 2007 ("Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo", così come modificata dalla l.r. 6 giugno 2017 n. 13) che ha come obiettivo la promozione del sistema di edilizia residenziale sociale, da realizzare con il coinvolgimento anche di soggetti privati; la l.r. Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 ("Norme in materia di edilizia sociale" disciplina il sistema dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia sociale attraverso: "a) l'individuazione delle modalità di assegnazione degli alloggi e di calcolo del relativo canone di locazione; b) l'ordinamento degli enti operanti in materia; c) la definizione dei criteri per l'alienazione degli alloggi"; la l.r. Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 ("Disposizioni in materia di politiche abitative", successivamente modificata con l.r. 21 luglio 2016 n. 13, che ha abrogato la precedente l.r. 26 ottobre 2007, n. 28 ("Disposizioni di riordino in materia di edilizia residenziale") che prevede la promozione di una serie di interventi coordinati volti a soddisfacimento del bisogno abitativo; la l.r. Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 ("Disciplina regionale dei servizi abitativi") che definisce il sistema regionale dei servizi abitativi come un sistema unitario di offerta abitativa, costituito dall'insieme degli alloggi sociali diretti a soddisfare il fabbisogno abitativo primario e ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio; la l.r. Sardegna 23 settembre 2016, n. 22 ("Norme generali in materia di edilizia sociale e riforma dell'Azienda regionale per l'edilizia abitativa", che abrogava la precedente l.r. 8 agosto 2006, n. 12 ("Norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica e trasformazione degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) in Azienda regionale per l'edilizia abitativa") disciplina le funzioni in materia di edilizia sociale pubblica e privata e ricomprende nell'ambito dell'edilizia sociale: "le attività relative all'edilizia residenziale pubblica; gli interventi di edilizia sovvenzionata a totale carico del soggetto pubblico volti ad aumentare la disponibilità di alloggi destinati alle fasce sociali più deboli e tutte le forme di "alloggio sociale" inteso quale unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente" (art. 1).

[62] L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

[63] L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

[64] L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Liguria n. 38 del 2007; l.r. Lombardia n. 16 del 2016.

[65] L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

[66] L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Lombardia n. 16 del 2016;

[67] Art. 1, l.r. Piemonte n. 3 del 2010 e l.r. Liguria 29 giugno 2004, n. 10 ("Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica", successivamente modificata con l.r. 6 giugno 2017 n. 13). La legge del Piemonte prevede i seguenti requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale: "a) essere residente o prestare attività lavorativa da almeno tre anni nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale di cui all'articolo 5, comma 2. I Comuni hanno facoltà, in sede di bando, di incrementare tale requisito fino ad un massimo di ulteriori due anni; b) non essere titolare di diritti

abitativo, oltre che delle famiglie meno abbienti, di nuovi soggetti e, più nello specifico, di nuove categorie sociali[68]. In tal senso, appare significativa la l.r. Liguria n. 38 del 2007 che si pone come obiettivo la garanzia del diritto all'abitazione adeguata a soggetti che appartengono a diverse aree sociali di disagio (area della marginalità sociale; area del disagio grave; area del disagio diffuso, area della difficoltà) attraverso la realizzazione di interventi diversi. Sempre la Regione Ligura[69], inoltre, ha previsto nuovi criteri per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica permettendo la partecipazione ai bandi a nuovi soggetti che prima ne erano esclusi (gli anziani, i portatori di handicap, le famiglie con malati terminali a carico, le giovani coppie, i genitori separati, le persone sole con figli e nuclei familiari in condizioni abitative improprie)[70].

esclusivi di proprietà o di altri diritti reali esclusivi di godimento su alloggio di categoria catastale A1, A2, A7, A8, A9 e A10 ubicato nel territorio regionale; c) non essere titolare di diritti esclusivi di proprietà o di altri diritti reali esclusivi di godimento su alloggio di categoria catastale A3, A4, A5 e A6 ubicato nel territorio regionale di superficie utile massima superiore a: 1) 40 metri quadri per nucleo richiedente composto da una o due persone; 2) 60 metri quadri per nucleo richiedente composto da tre o quattro persone; 3) 80 metri quadri per nucleo richiedente composto da cinque o sei persone; 4) 100 metri quadri per nucleo richiedente composto da sette o più persone (5); d) non avere avuto una precedente assegnazione in proprietà o con patto di futura vendita di alloggio realizzato con contributo pubblico o finanziamento agevolato concesso in qualunque forma dallo Stato, dalla Regione, dagli enti territoriali o da altri enti pubblici, sempre che l'alloggio non sia inutilizzabile o perito senza dare luogo al risarcimento del danno; e) non essere alcun componente del nucleo richiedente assegnatario di alloggio di edilizia sociale nel territorio regionale; f) non avere ceduto in tutto o in parte, fuori dai casi previsti dalla legge, l'alloggio eventualmente assegnato in precedenza in locazione; g) non essere occupante senza titolo di un alloggio di edilizia sociale; h) non essere stato dichiarato decaduto dall'assegnazione dell'alloggio a seguito di morosità, salvo che il debito conseguente a morosità sia stato estinto prima della presentazione della domanda; i) essere in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 ("Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"), non superiore al limite stabilito con il regolamento di cui all'articolo 19, comma 2 (art. 1)".

[68] La l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001 prevede che le politiche abitative della Regione e degli enti locali siano dirette: a rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie meno abbienti e a quello di particolari categorie sociali; la l.r. Umbria n. 23 del 2003 si prefigge l'obiettivo di "risolvere, anche con interventi straordinari, gravi ed imprevedibili emergenze abitative presenti nei Comuni od espresse da particolari categorie sociali"; l.r. Marche n. 36 del 2005 è finalizzata a promuovere politiche abitative dirette, tra l'altro, " rispondere meglio a particolari categorie sociali"; la l.r. Valle d'Aosta si popone di risolvere "anche con interventi straordinari, gravi e imprevedibili emergenze abitative presenti sul territorio regionale o espresse da particolari categorie sociali" (art. 1); la l.r. Lombardia n. 16 del 2016 si pone come obiettivo la riduzione del disagio abitativo "dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio".

[69] Con l.r. 29 giugno 2004, n. 10 ("Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, successivamente modificata con l.r. 6 giugno 2017, n. 13).

[70] Oltre agli italiani che vivono in un alloggio di edilizia pubblica che, per gravi motivi di salute o per motivi di lavoro, si spostano in Comuni vicini, purchè nello stesso bacino, coloro che risiedono da più anni in Liguria. La normativa prevede, tuttavia, tra i principali requisiti per l'accesso agli alloggi: per gli stranieri il possesso della residenza da 10 anni sul territorio nazionale; per tutti da 5 anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando; assenza di condanne penali passate in giudicato ad eccezione di coloro che hanno concluso un percorso di riabilitazione (art. 5).

Per altro verso, poi, alcune leggi regionali hanno promosso politiche abitative dirette ad integrarsi con altre politiche pubbliche, soprattutto urbanistiche e ambientali[71], o con quelle sociali e per il lavoro, per l'immigrazione e per il diritto allo studio[72].

Altre leggi regionali prevedono interventi organici per la costruzione di abitazioni e infrastrutture e l'erogazione di servizi[73] o la realizzazione di soluzioni abitative caratterizzate da elevati standard di accessibilità e dotate di verde e servizi[74]. Diverse leggi regionali, inoltre, promuovono nuove finalità che riguardano l'esigenza di garantire anche una certa qualità delle abitazioni, attraverso l'introduzione del concetto di un'edilizia sostenibile. In questo contesto, sono previsti: interventi di recupero del patrimonio edilizio, ai fini di adeguarlo ai requisiti di risparmio energetico, di sicurezza sismica e accessibilità[75]; forme di sperimentazioni finalizzate, in particolare, alla sostenibilità ambientale, con l'introduzione di tecniche bioclimatiche ecologiche e di bioedilizia[76]; l'utilizzo di tecniche, materiali e forme di gestione orientati alla tutela dell'ambiente e della salute e all'efficienza e al risparmio energetico[77]; la diffusione di soluzioni di architettura ecocompatibile e di risparmio energetico[78]; interventi edilizi che perseguono obiettivi di qualità e di vivibilità dell'ambiente interno ed esterno all'abitazione[79].

Altre Regioni, invece, hanno adottato leggi settoriali volte a realizzare i seguenti obiettivi: recuperare il patrimonio edilizio esistente[80]; riordinare gli enti di edilizia residenziale pubblica[81]; sostenere l'attività edilizia e migliorare il patrimonio edilizio e residenziale[82]; incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, in alcuni casi anche attraverso i beni confiscati alla criminalità organizzata[83];

---

71 L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

72 Art. 1, comma 3, l.r. Marche n. 36 del 2005.

73 L.r. Umbria n. 23 del 2003.

74 L.r. Sardegna n. 22 del 2016.

75 L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003.

76 L.r. Marche n. 36 del 2005.

77 L.r. Sardegna n. 22 del 2016.

78 L.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

79 L.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

80 L.r. Abruzzo 1 agosto 2017, n. 40; l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; l.r. Molise7 luglio 2006, n. 17 ("Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica", successivamnete modificta con l.r. 6 maggio 2014, n. 14); ll.rr. Sicilia 10 luglio2015, n. 13 ("Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici") e 3 gennaio 2012, n. 1 ("Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico"); l.r. Toscana 8 maggio 2014, n. 24.

81 L.r. Abruzzo 1 agosto 2017, n. 40.

82 L.r. Calabria 27 dicembre 2016, n. 46; l.r. Molise 14 aprile 2015, n. 7; l.r. Toscana 22 gennaio 2014, n. 5.

83 È questo il caso della l.r. Campania 12 febbraio 2018, n. 3. Volte a incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e al recupero patrimonio edilizio è anche la l.r. Molise 7 luglio 2006, n. 17 ("Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica").

disciplinare l'esercizio delle funzioni di edilizia residenziale pubblica da parte di diversi soggetti[84]. Si tratta, in questi casi, di leggi che contengono misure tampone per cercare di far fronte al disagio abitativo non affrontando, invece, la problematica nella sua globalità.

Significativo, poi, è il caso della Regione Toscana: quest'ultima, sebbene non abbia previsto una legge organica in materia di edilizia residenziale ha, comunque — attraverso diversi provvedimenti volti a far fronte al disagio abitativo sul territorio — intrapreso iniziative, basate sul coinvolgimento dei privati, finalizzate ad ampliare l'offerta di abitazioni in affitto (ed in parte anche in vendita). Si tratta soprattutto di abitazioni in locazione per il medio/lungo periodo a costi adeguati alla capacità economica di famiglie che non sono in grado di accedere al libero mercato. In particolare, tra le misure previste, alcune hanno lo scopo di definire politiche abitative, sostenibili economicamente, maggiormente integrate con le politiche pubbliche locali e con i programmi comunali che riguardano l'edilizia sociale, la riqualificazione e trasformazione urbana, nonché la realizzazione di infrastrutture strategiche per l'offerta di servizi ai cittadini.

5. Le politiche abitative italiane nella prospettiva del cd. s*ocial housing*

Una volta esaminate le forme attraverso le quali il legislatore, statale e regionale, ha cercato di tutelare il diritto all'abitazione, diventa stimolante considerare gli aspetti peculiari delle recenti politiche abitative, al fine di stabilire se queste ultime si inseriscono o meno nell'ottica del cd. social housing concetto sviluppato a livello europeo e introdotto in numerosi Stati membri.

Nel contesto europeo, ci si riferisce al social housing per indicare un insieme di politiche dagli aspetti particolarmente innovativi[85]. Il primo aspetto consiste nell'introduzione di nuovi modelli di governance sia nel finanziamento sia nella gestione dei cd. "progetti abitativi". In particolare, il social housing può essere finanziato direttamente dalle istituzioni pubbliche o indirettamente, attraverso la concessione di terreni a prezzi scontati o agevolazioni fiscali che riducano i costi di costruzione per privati. Il secondo aspetto riguarda i beneficiari, che non sono più solo famiglie numerose in difficoltà economiche, ma quelle persone, sempre più numerose, appartenenti alla cd. "classe media impoverita"; persone non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo, perché non hanno i requisiti reddituali per accedere all'edilizia popolare ma nemmeno un reddito che gli permetta di ricorrere al mercato immobiliare. Il terzo aspetto

[84] Come nel caso della recente l.r. Veneto 3 novembre 2017 n. 39 ("Norme in materia di edilizia residenziale pubblica") la quale, oltre a definire le funzione della Regione, definisce "gli indirizzi e le modalità per l'esercizio delle funzioni di edilizia residenziale pubblica, da parte delle aziende territoriali di edilizia residenziale (ATER) e dei Comuni" (art. 1, comma 2, artt. 3, 6 e 7).

[85] Mentre più restrittiva è la definizione fornita da Cecodhas Housing Europe, che descrive il social housing come "l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari".

attiene alla particolare attenzione per le nuove tipologie di bisogno che il social housing cerca di soddisfare: bisogni che derivano da esigenze abitative temporanee (studenti fuori sede, lavoratori temporanei, genitori separati, anziani soli, parenti di pazienti ricoverati in ospedale, homeless, ospiti di strutture di accoglienza) e da nuove situazioni di marginalità, non più esclusivamente derivanti dalla situazione economica (malattia, disabilità, ecc.). L'obiettivo è quello di far fronte a diverse esigenze abitative che includono situazioni di emergenza abitativa assoluta, di alloggio temporaneo, di abitazione stabile attraverso nuove tipologie di alloggio che tengano conto, tra l'altro, della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico. L'ultimo aspetto, il più innovativo del social housing concerne la modalità di soddisfare il bisogno abitativo: l'obiettivo delle iniziative di social housing sono volte a offrire un alloggio di una certa qualità, in un contesto abitativo dignitoso. Iniziative che considerano le caratteristiche urbane e sociali e gli elementi architettonici del contesto abitativo e, al contempo, garantiscono, attraverso le politiche abitative, l'inclusione sociale, come previsto dalla normativa europea, mediante la fornitura di servizi sul territorio e il rafforzamento del senso di appartenenza ad una comunità. In questo contesto, si inseriscono quelle politiche volte alla realizzazione di abitazioni con spazi comuni e servizi di vario tipo (servizi di orientamento, servizi socio-sanitari e di accompagnamento, assistenza domiciliare, ecc.) e, talora, al coinvolgimento attivo dei residenti nella fase di realizzazione o di manutenzione (autocostruzione, autorecupero, recupero e cohousing) delle abitazioni.

Al riguardo, è significativo come si sia assistito ad un progressivo interesse per il social housing da parte delle istituzioni comunitarie[86]. La sessione plenaria del Parlamento europeo, ad esempio, in data 11 giugno 2013, ha approvato una relazione sul Social Housing nell'Unione Europea, in cui si affronta il tema dell'edilizia sociale europea in relazione alle attuali problematiche delle diverse società e si sottolinea come il diritto alla casa sia da considerare come diritto fondamentale per il raggiungimento della giustizia e della coesione sociale in tutti gli Stati membri, con particolare riferimento a quei gruppi di popolazione vulnerabile (donne con basso reddito, persone con disabilità, anziani, assistenti familiari, migranti, ecc.) che vivono in alloggi inadeguati, in condizioni che influiscono negativamente sulla loro salute e sicurezza.

Altrettanto indicativo è che siano state intraprese, con successo, alcune iniziative di social housing in diversi Paesi europei, in cui si sono vieppiù sviluppate politiche di maggiore coesione sociale, volte a fronteggiare le esigenze abitative che tengono conto, altresì, della domanda di servizi da parte dei

[86] La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha preso in considerazione il social housing seppure indirettamente, in una sentenza del 2015. Il caso riguardava la Gran Bretagna, dove veniva applicata un'aliquota Iva ridotta ai "materiali efficienti sotto il profilo energetico" da impiegare in immobili residenziali, non rispettando le regole europee in materia di Iva. I giudici, riconoscono la possibilità di applicare un'aliquota Iva ridotta per gli interventi di social housing che riguardano "cessioni, costruzioni, restauri e trasformazioni che si rapportino ad abitazioni o a servizi forniti nell'ambito della politica sociale".

soggetti coinvolti. Così, ad esempio, il social housing in Olanda è stato utilizzato per garantire il diritto all'istruzione, all'assistenza e ai servizi sociali e in Gran Bretagna, oltre che per sviluppare comunità integrate e sostenibili, anche per supportare l'erogazione di servizi quali istruzione e salute.

Si può quindi sostenere che, pur essendo consapevoli della difficoltà a fornire un'univoca definizione di social housing — in quanto il concetto varia, in parte, da Stato a Stato — vi sono alcuni elementi, sopra esaminati, che lo caratterizzano. In questo quadro, dunque, appare interessante vagliare se le recenti politiche abitative, introdotte nel nostro Paese, possono essere inserite nell'ambito del social housing.

A livello statale, si è iniziato a parlare di "Social Housing" e dell'opportunità di realizzare un modello per l'edilizia parallelo rispetto alla tradizionale "edilizia residenziale pubblica" a seguito della normativa sul "Piano casa2, contenuta nel d.l. n. 112 del 2008. Ciò alla luce del fatto che tale decreto, oltre a prevede la realizzazione di "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale" [87], inserisce le politiche abitative in una nuova prospettiva. Tale prospettiva è maggiormente incentrata sulla collaborazione pubblico-privato[88] che permette di trasferire, in una certa misura, il costo sostenuto per la costruzione delle abitazioni sui soggetti privati (imprenditori, cooperative, gruppi immobiliari, soggetti non profit, banche e fondazioni private) dando loro, in cambio, una serie di benefici e di agevolazioni nella realizzazione di immobili (riduzione degli oneri di costruzione, agevolazioni e detrazioni fiscali e la cessione di diritti edificatori)[89]. In questo contesto, dunque, le politiche abitative più recenti sono volte a stimolare gli investimenti privati in aree che non sono caratterizzate da un estremo disagio abitativo; ciò al fine di offrire alloggi, anche non in proprietà[90], a diverse categorie sociali, rispetto al passato.

Tuttavia, sebbene tale disciplina si ponga in un'ottica di Social Housing sembrerebbe più corretto definire le politiche ivi previste come un insieme di interventi di "edilizia residenziale sociale" [91], che comprende solo alcune delle caratteristiche del social housing, quali: il partenariato pubblico-privato nei progetti di

---

[87] Art. 11, comma 3, d.l. n. 112 del 2008.

[88] In tal senso, si veda, G. SCOTTI, Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti, in www.forumcostituzionale.it, 2015, p. 28.

[89] In tal senso, M. ALLENA, Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo, cit., p. 177 ss.

[90] Si è quindi sviluppato un approccio diverso alle politiche abitative, rispetto al passato — politiche che derivavano da una lettura congiunta degli artt. 42 e 47 della Costituzione dalla quale si ricavava un favor per la proprietà della casa — che considera soddisfatti i bisogni abitativi anche attraverso politiche alternative a quelle dirette alla proprietà.

[91] In tal senso, R. LUNGARELLA, Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?, in Istituzioni del federalismo, n. 3-4/ 2010, p. 271 ss., il quale mette in evidenza la continuità di obiettivi perseguiti, di condizioni di fattibilità e soggetti coinvolti tra l'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia residenziale sociale. In proposito, F. BILANCIA, Brevi osservazioni sul diritto all'abitazione, cit., p. 242 parla di "specifica declinazione del cd. social housing". Si veda, sull'argomento, M. BRONZINI, Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia, Roma, 2014; A. PISANESCHI, "Diritto all'abitazione" e housing sociale, in Scritti in onore di Gaetano Silvestri, III, Torino, 2016, p. 1799 ss.

edilizia; la rilevanza della dimensione sociale degli interventi; l'intervento in contesti di disagio sociale non estremo. Ciò che, invece, non sembra essere adeguatamente preso in considerazione, dalla disciplina delle politiche abitative, è proprio l'elemento maggiormente innovativo del social housing ossia l'effettiva promozione di iniziative di coesione sociale — coesione imposta, come si è sottolineato, dall'Unione europea — da perseguire, principalmente, coniugando le diverse esigenze abitative con il bisogno di servizi di determinate categorie di persone. Nel nostro Paese, pertanto, il concetto di social housing sembra essere più restrittivo di quello che si è sviluppato in ambito europeo[92] . Del resto, sembra difficile assimilare il nostro concetto di "edilizia residenziale sociale" al social housing sviluppatosi in Unione europea e sperimentato con successo in altri Paesi (soprattutto, come si è visto, in Gran Bretagna).

Alcune Regioni, invece, hanno compiuto qualche passo avanti nel disciplinare nuove politiche incentrate su interventi che presentano gli aspetti tipici del social housing. In alcuni leggi regionali, infatti, vi è un approccio ampio alla nozione di edilizia residenziale sociale — tradizionalmente tripartizione in edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata — spingendosi in taluni casi a ricomprendere la nozione anglosassone ed europea di social and affordable housing. Ciò è da considerare senz'altro positivo, anche se, in realtà, andrebbe valutata, caso per caso, la concreta realizzazione di interventi abitativi.

Si può, pertanto, affermare, che il concetto di social housing in Italia non ha ancora trovato una piena definizione. È pur vero che, in concreto, vi sono state alcune esperienze significative di social housing ma sono state alquanto isolate e realizzate, per lo più, a livello regionale e locale. Si tratta, inoltre, di iniziative eterogenee che hanno prodotto, a differenza di altri Stati membri dell'Unione europea (Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Regno Unito, Svezia, Francia e Finlandia)[93], uno scarso impatto sulle politiche abitative[94].

---

92 Peraltro, il concetto di social housing introdotto dalla legislazione italiana è particolarmente restrittivo anche rispetto alla definizione che ne ha fornito l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato; essa ha definito l'housing sociale come una "modalità di intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, affrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove al contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare" (cfr. Cons. Stato. ad. Plen. n. 7 del 2014).

93 I Paesi Bassi presentano il livello più alto di social housing (pari al 32%), segue l'Austria (con il 23%), la Danimarca (con il 19%), il Regno Unito e la Svezia (con il 18 %), la Francia (con il 17%) e la Finlandia (con il 16%). Dall'altro verso, poi, vi sono Paesi dove la percentuale di social housing è particolarmente bassa, dalla Germania (5%) fino alla Grecia (0%) (dati Cocodhas 2012). In proposito, si veda C. LODI RIZZINI, Le politiche di Social Housing in Unione europea: a che punto siamo?, in http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/le-politiche-di-social-housing-in-unione-europea-a-che-punto-siamo.html, 7 gennaio 2013, p. 1 ss..

94 Sulle esperienze di social housing nel nostro Paese, si veda: C. LODI RIZZINI, Le politiche di Social Housing in Unione europea: a che punto siamo?, op.cit., p. 17 ss.

Da un lato, alcune Fondazioni hanno intrapreso iniziative, insieme ad enti pubblici e locali, finalizzate a garantire il diritto all'abitazione a famiglie con redditi bassi, attraverso la creazione di un fondo immobiliare etico diretto a finanziare il social housing[95].

Dall'altro lato, si sono avute esperienze abitative diverse e innovative rispetto al passato: di cohousing che consistono in contesti abitativi costituiti da alloggi privati destinati alla coabitazione, avente un debole impatto ambientale ed energetico, dalle dimensioni ridotte con ampi spazi condivisi destinati ai servizi comuni, al fine di potenziare la coesione sociale tra i soggetti[96]; di "condomini solidali" basati su forme di cooperazione tra soggetti che, pur abitando in alloggi separati, svolgono insieme una serie di attività e, talora, forniscono servizi ai residenti del quartiere[97]; di "eco-villaggi", il cui obiettivo è quello di vivere in complessi abitativi collocati al di fuori del contesto urbano e che si ispirano all'ecologia e al rispetto dell'ambiente (e in cui si può anche arrivare ad un'autosufficienza energetica). In alcuni casi, si sono

---

95 In Lombardia è stato sperimentato, a livello locale, il primo Fondo etico dedicato al social housing il Fondo Immobiliare Lombardia, nato dalla collaborazione tra Regione Lombardia, Società Polaris Investment SGR Spa, Fondazione Housing Sociale (FHS) e Fondazione Cariplo, volto ad incrementare gli investimenti per la realizzazione di nuovi interventi di edilizia, al fine di fronteggiare il crescente disagio abitativo. A Torino, la Compagnia di San Paolo ha avviato, a partire dal 2006, il Programma Housing che ha realizzato, in collaborazione con i soggetti pubblici e privati del territorio, un fondo immobiliare etico per finanziare la costruzione o la ristrutturazione di edifici da affittare a canone moderato. Va segnalato, inoltre, il Fondo Parma Social House, fondo comune di investimento immobiliare chiuso, riservato a investitori qualificati (Comune di Parma, Fondazione Cariparma, Parma Social House Scarl, Coopfond-Legacoop, Regione Emilia Romagna), destinato all'investimento nel territorio della città di Parma e gestito da Polaris Investment Italia Sgr. La Regione Toscana ha altresì intrapreso iniziative immobiliari che comprendono la realizzazione di fondi immobiliari da destinare a finalità abitative.

96 Si veda, al riguardo, M. ZUCCHINI, Aspetti operativi: il cohousing dal punto di vista giuridico, in A. SAPIO (a cura di), Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare, Roma, 2010, p. 211 ss. Significativi sono, ad esempio, due progetti del Comune di Torino: "Portierato solidale –coabitazioni solidali" e "Stesso piano – coabitazioni per giovani". Il progetto "Portierato solidale" è volto a creare comunità di coabitazione per giovani volontari, i quali, in cambio di uno sconto del 90% sul costo dell'affitto degli alloggi messi a disposizione dal Comune, offrono ore di lavoro volontario finalizzato a sostenere le persone fragili e ad accompagnare ai servizi sociali o sanitari i più deboli. Il progetto "Stesso piano" è finalizzato a promuovere la formazione di gruppi di coabitazione tra giovani (il 50% lavoratori e per il resto studenti universitari), cofinanziata dalla Compagnia di San Paolo, e realizzati dall'associazione Y.L.D.A. (composta da giovani coabitanti) e dalla cooperativa sociale Tenda Servizi. Per i proprietari sono previsti incentivi a fondo perduto e un budget di garanzia in caso di morosità. Elementi caratterizzanti il progetto sono, inoltre: la previsione di momenti di socialità collettiva tra tutti i coabitanti o aspiranti tali e la disponibilità, da parte dei coabitanti, per attività di buon vicinato tra i condomini.

97 In quest'ottica, degno di nota è condominio solidale "A casa di zia Jessi", a Torino, in via Romolo Gessi, area residenziale con un'alta percentuale di anziani e con una carenza di esercizi commerciali e servizi. L'edificio è stato ristrutturato dal Comune di Torino, con un contributo della Compagnia di San Paolo, e gestito dall'Agenzia Territoriale per la Casa (A.T.C.). Il condominio è composto da 30 bilocali, di dimensioni contenute, che accolgono anziani inseriti nell'edilizia popolare e ospiti temporanei (giovani single, coppie o genitori soli con figli minori). Il piano terreno è destinato a servizi e funzioni collettive: il "soggiorno comune" del condominio solidale, un ampio locale polivalente più una cucina comune ed un locale per il gioco dei bambini; "spazio anziani" aperto agli anziani del quartiere (con doccia assistita, lavanderia, pedicure e parrucchiera). La gestione del condominio solidale è stata affidata all'Associazione Gioventù Salesiana per il Territorio (AGS) e prevede la disponibilità di un educatore, di due famiglie volontarie che si occupano dei soggetti ospiti "fragili" e di alcuni volontari.

concretamente implementate politiche volte a garantire un'abitazione adeguata e decorosa, attraverso l'offerta di diverse tipologie di alloggi: residenze temporanee (che consistono in alloggi, individuali e collettivi, per far fronte a situazioni di difficoltà temporanea di determinati soggetti, in un contesto di maggiore inclusione sociale e di condivisione di servizi: es. pensioni e alberghi sociali, case di accoglienza, micro comunità protette)[98] e alloggi individuali destinati alla locazione permanente[99]. Non mancano nemmeno esempi di politiche abitative che hanno particolarmente tenuto conto delle politiche locali, in particolare riguardanti la riqualificazione urbana e una maggiore garanzia di servizi ai cittadini, nonché della sostenibilità sia sociale che ambientale e della qualità dell'abitare[100].

---

[98] Un'innovativa struttura di social housing temporanea è rappresentata dal "Sharing Hotel Residence Torino", avente la finalità di rispondere alle esigenze di ospitalità temporanea in città, a costi calmierati, con un'attenzione particolare alla sostenibilità ambientale e all'efficienza energetica. La struttura, situata nella periferia nord di Torino, offre 58 camere a uso hotel 3 stelle e 122 unità residenziali arredate. Una caratteristica della struttura è l'estrema flessibilità dell'offerta abitativa: vi è una Formula Housing, relativa alle camere con cucina per soggiorni di almeno 12 mesi; la Formula Campus, per soggiorni di minimo 6 mesi pensata per lo più per studenti, giovani professionisti e ricercatori; la Formula Residence, per soggiorni superiori a 14 notti; la Formula Hotel, per brevi soggiorni. Altra caratteristica è rappresentata dalla previsione di spazi comuni per rafforzare la socialità e la condivisione di servizi (poliambulatorio con servizi dentistici e di psicoterapia; sportello di orientamento al lavoro, Centro di Mediazione Culturale; sportello di consulenza legale; attività di microcredito; banca del tempo; attività a carattere socio-culturale; servizio di car sharing e bike sharing; esercizi commerciali (ristorante, sala bar, lavanderia automatica, biomarket); caffè letterario; sportello di ascolto con esperto psicologo; doposcuola per bambini delle elementari). Un significativo progetto è rappresentato anche dal progetto "Parma Social House", finanziato attraverso il Fondo Parma Social House, volto a realizzare alloggi nella città di Parma destinati in gran parte alla vendita a prezzo convenzionato, e in parte minore all'affitto convenzionato con successiva possibilità di riscatto e all'affitto a canone sostenibile. Gli alloggi, caratterizzati da elevati standard di qualità e funzionalità, in un'ottica di sostenibilità ambientale, sono destinati alle categorie sociali "deboli", quali giovani coppie, famiglie monogenitoriali, famiglie numerose, nuclei composti da almeno un anziano di età superiore ai 70 anni e studenti. Il progetto prevede servizi per i residenti (definiti "Servizi integrativi per l'abitare" (verde comune, lavanderia d'uso condominiale, sala ricreativa per incontri, laboratorio per il bricolage) e servizi per i residenti e per gli abitanti del quartiere, finalizzati potenziare una maggiore integrazione sociale (definiti "Servizi locali e urbani"): spazi ricreativi, atelier per giovani creativi, centri dedicati a bambini e genitori).

[99] La Regione Piemonte, con delibera della Giunta n. 27-7346 del 5 novembre 2007, ha stabilito, al fine di diminuire il disagio e la vulnerabilità dei cittadini nella ricerca di un'abitazione adeguata e decorosa, delle linee guida per il social housing prevedendo, in particolare, due tipologie di alloggi. La prima tipologia riguarda residenze temporanee, a loro volta articolate in alloggi individuali e residenze collettive — al fine di offrire una prima risposta alla perdita di stabilità dovuta a cambiamenti delle condizioni di lavoro e/o delle situazioni familiari, nonché alla rigidità dell'offerta immobiliare in locazione — e alloggi per l'inclusione sociale (quali microcomunità protette o pensioni/ alberghi sociali), per lavoratori precari, studenti, stagisti, persone sfrattate, parenti di malati in cura in strutture ospedaliere che hanno un reddito del nucleo familiare inferiore a certi parametri. La seconda tipologia riguarda, invece, residenze individuali destinate alla locazione permanente, al fine di far fronte all'esigenza di trovare un alloggio stabile a canoni inferiori a quelli del libero mercato (con eventuale futura possibilità di riscatto per quei cittadini che pur avendo redditi superiori al limite di permanenza nell'edilizia sovvenzionata, non riescono ad accedere al mercato della libera locazione o della proprietà). Successivamente, sulla base di tali linee guida, la Regione Piemonte ha proceduto alla selezione e alla realizzazione dei casi pilota.

[100] In questo senso, come si è visto, si è mossa la Regione Toscana. La Regione Lombardia, insieme and ANCI Lombardia, Fondazione Housing Sociale e Fondazione Cariplo hanno promosso il social housing attraverso la partecipazione finanziaria e la realizzazione di progetti e interventi di carattere abitativo e sociale. In Lombardia, pertanto, si è cercato di offrire servizi abitativi in grado di coniugare finalità abitative e sociali, al fine di rispondere meglio ai bisogni diversificati del territorio e che si inserisce in un'ottica di sinergia tra soggetti

Infine, nell'ambito del social housing rientrano quegli interventi volti a sostenere l'accesso e il mantenimento dell'abitazione in locazione, a canone calmierato o concordato, da parte di persone e famiglie in condizioni di fragilità, attraverso la creazione di strutture (Agenzie sociali immobiliari) che facilitano l'incontro tra domanda e offerta abitativa, all'interno del mercato immobiliare privato, e garantiscono, al contempo, i proprietari contro il rischio di morosità, stimolandoli così ad affittare alloggi che altrimenti rimarrebbero sfitti[101].

---

pubblici e privati. Le finalità del social housing sono: garantire una pluralità di offerte abitative a canoni diversificati (moderato, convenzionato e sociale) per favorire l'accesso ai servizi abitativi e la sostenibilità dei costi di locazione; promuovere la crescita della comunità dei residenti attraverso l'intervento di operatori non profit in grado di coniugare gestione immobiliare e sociale; realizzare interventi di recupero e ristrutturazione di alloggi esistenti per renderli nuovamente disponibili in affitto in tutto il territorio lombardo. L'obiettivo principale è quello di realizzare alloggi di qualità a basso costo in un contesto in cui siano offerti adeguati servizi, al fine di creare le condizioni per sviluppare comunità maggiormente integrate e solidali che partecipano in modo attivo alla gestione degli stessi. In particolare, la Fondazione Housing Sociale, costituita dalla Fondazione Cariplo con la partecipazione della Regione Lombardia e dell'ANCI Lombardia, ha sviluppato soluzioni innovative e, al contempo, sostenibili per affrontare le esigenze abitative e sociali. La Fondazione, oltre ad occuparsi della pianificazione finanziaria, della progettazione e della gestione degli interventi di edilizia sociale, ha il compito di promuovere un maggiore coinvolgimento degli operatori non profit che si occupano della gestione non solo immobiliare ma anche dei servizi per i residenti dell'area e di sviluppare iniziative di residenzialità temporanea, attraverso, ad esempio l'Edilizia Universitaria Convenzionata. Nel Comune di Milano, il progetto "Figino, il borgo sostenibile" (situato nella periferia nord-ovest di Milano), volto ad affrontare bisogni abitativi, non solo attraverso la costruzione di alloggi, ma anche costruendo esercizi commerciali e offrendo servizi: spazi comuni destinati a servizi per i residenti (living room, sala brico, utensileria); servizi locali; living room per gli abitanti del quartiere; eco-club con orto didattico e allevamento di animali da cortile; area per il co-lavoro; assistenza sanitaria e centro medico. L'obiettivo principale è quello di realizzare un'inclusione di soggetti svantaggiati attraverso progetti che contribuiscono a rafforzare il senso di appartenenza e di identità "al Borgo" e i rapporti interpersonali. Gli interventi, inoltre, sono eco-compatibili e tengono conto dell'efficienza energetica e della tutela dell'ambiente. Il progetto è stato reso possibile attraverso un partenariato tra il Comune di Milano, la Fondazione Cariplo e la Fondazione Housing sociale. Il progetto è finanziato principalmente attraverso il Fondo Immobiliare Lombardia — comparto Uno (già "fondo abitare sociale 1") – gestito da Polaris Investment Italia Sgr S.p.A. — avente come investitori, tra gli altri, Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Cassa depositi e prestiti, Intesa Sanpaolo, Banca Popolare di Milano, Unicredit, Assicurazioni Generali, Cassa Italiana Geometri, Prelios-agenzia immobiliare di Milano, Telecom Italia. Sempre a Milano è particolarmente rappresentativo il progetto del Villaggio Barona (realizzato tra il 2003 e il 2009): nato da convenzione tra il Comune di Milano e la Fondazione Cassoni, supportato dal contributo di Fondazione Cariplo e Banca Polare di Milano, e basata sul coinvolgimento attivo degli abitanti: nel Villaggio coesistono residenze sociali con affitto agevolato, erogazione di servizi alla persona (assistenza e accompagnamento sociale), pensionato, gestito da una cooperativa sociale, per studenti e soggetti deboli, servizi di foresteria/ostello. In questa esperienza coesistono, pertanto, le principali caratteristiche dell'housing sociale: il partenariato pubblico-privato-non profit dei progetti; la considerazione di soggetti che appartengono ad un'area di disagio sociale non estremo, che non possono accedere all'edilizia popolare e non sono però in grado di accedere al mercato immobiliare; la considerazione di nuove tipologie di bisogno, dall'emergenza abitativa, al bisogno di un alloggio temporaneo (studenti fuori sede, lavoratori temporanei, parenti di pazienti ricoverati in ospedale, ecc.) o stabile; la dimensione sociale degli interventi, al fine di garantire una connessione tra diritto all'abitazione e inclusione sociale: residenze con spazi comuni e servizi di vario tipo (servizi di orientamento, servizi socio-sanitari e di accompagnamento, assistenza domiciliare, ecc.); progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento attivo dei residenti nella fase di realizzazione o di manutenzione (autocostruzione, autorecupero, recupero, cohousing, riqualificazione energetica); apertura di servizi forniti ai residenti e al vicinato.

[101] Un significativo esempio, in tal senso, è offerto dall'Agenzia AISA (Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare), nata nel 2004 dalla collaborazione fra Fondazione La Casa Onlus, Cooperative Sociali aderenti al

Si tratta di iniziative interessanti che si sono sviluppate sul territorio ma che dovrebbero essere inserite in un'azione statale volta a sostenere politiche abitative nella prospettiva del social housing. Politiche finalizzate ad offrire alloggi dignitosi non più solo agli esclusi, ma a tutte le categorie che si trovano in difficoltà, non solo economica, in un contesto urbanistico e sociale decoroso che garantisca una serie di servizi e una maggiore inclusione sociale, nel quadro delle indicazioni che provengono, come si è visto, dall'Unione europea. Andrebbero, pertanto, realizzati interventi maggiormente innovativi, in grado di rispondere ad un nuovo e più diffuso bisogno abitativo, anche temporaneo[102], che riguarda categorie sociali diverse, rispetto al passato: categorie che non hanno i requisiti reddituali per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che non sono nemmeno in grado di affittare o comprare casa sul libero mercato immobiliare[103].

Al riguardo, non si può fare a meno di sottolineare che le politiche finora adottate nel nostro Paese si sono dimostrate inadeguate a soddisfare l'esigenza abitativa[104]. Soprattutto negli ultimi decenni, nonostante l'adozione degli importanti provvedimenti legislativi, sopra esaminati, e la previsione del "Piano casa", avviato nel 2008, non vi sono stati interventi significativi; ciò anche a causa di un certo disimpegno, sia politico che finanziario, da parte dello Stato e delle Regioni, nei confronti di un crescente disagio abitativo[105]. Le risorse destinate agli interventi di edilizia pubblica (o sociale) sono state sempre più esigue[106] e a ciò ha contribuito una serie di fattori quali la crisi economico-finanziaria,

---

Consorzio Villaggio solidale e Camera di Commercio di Padova. L'obiettivo è di creare una rete integrata di agenzie che facilitino l'accesso alla casa, da parte di soggetti in situazione di disagio abitativo, attraverso una mediazione tra questi ultimi e i proprietari di immobili. L'AISA, oltre a fornire consulenza ai soggetti nella ricerca di un'abitazione, propone servizi innovativi: garanzie patrimoniali e accompagnamento sociale degli inquilini, attraverso un educatore che segue la locazione e si prende cura dell'immobile e del locatore; microprestiti; assicurazione sui rischi dell'immobile; indennizzo per morosità, garanzie per l'accesso al mutuo. In concreto, AISA ha attivato una rete integrata di agenzie in numerose province del Veneto (Padova, Verona, Rovigo, Venezia, Vicenza, Belluno e Treviso) e in Umbria (Perugia).

[102] Causato da lavori a tempo determinato e che richiedono maggiori spostamenti rispetto al passato.

[103] Si pensi, al riguardo: alle nuove forme di famiglie, monogenitoriali, senza figli, con un figlio (e non più "famiglie numerose"); alle famiglie a basso reddito; alle giovani coppie a basso reddito; agli anziani che vivono in condizioni di disagio sociale ed economico; ai lavoratori "atipici"; agli studenti fuori sede; agli immigranti regolari a basso reddito e agli sfrattati.

[104] Un'indagine condotta da Nomisma per Federcasa nel gennaio del 2016 mette in evidenza come l'edilizia residenziale pubblica sia in grado di far fronte alle esigenze abitative di un terzo di quelle che avrebbero realmente necessità di un alloggio.

[105] Si veda, al riguardo, G. SIRIANNI, Il disagio abitativo, in C. PINELLI (a cura di), Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti, Bagno a Ripoli, 2012, p. 247 ss. Su tema, in generale, si veda M. RUOTOLO, Povertà e diritto, in Liber amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia, Napoli, 2016, p. 873 ss.

[106] In Italia la spesa pubblica per l'abitazione è agli ultimi posti circa l'1% mentre in Gran Bretagna, ad esempio, si aggira attorno al 5% e in Francia per il 2,9%. Inoltre, la percentuale di famiglie italiane (5,3% nel 2008) che vivono in alloggi a canone ridotto rispetto a quello di mercato sono inferiori rispetto alla media europea (circa 7%). Anche la quota di alloggi di edilizia sociale pubblica (4%) è inferiore sia alla media comunitaria (20%) sia si quella di altri Paesi (36% in Olanda e 22% in Gran Bretagna (dati Cittalia-Anci 2011).

l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione[107], come conseguenza dei vincoli di bilancio europei[108], e il taglio della spesa pubblica destinata ai servizi sociali. Di conseguenza, gli obiettivi del "Piano Casa" sono rimasti in gran parte inattuati. Per altro verso, poi, le politiche pubbliche in materia di edilizia pubblica (o sociale) non hanno adeguatamente tenuto conto dei nuovi bisogni abitativi.

6. Il diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa nel Pilastro europeo dei diritti sociali

In questo complesso quadro, che definisce la tutela multilivello del diritto all'abitazione, si inserisce il Pilastro europeo dei diritti sociali (d'ora innanzi PSDE) presentato dalla Commissione europea nell'aprile 2017 e proclamato, congiuntamente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, al vertice sociale di Göteborg, nel novembre dello stesso anno. Si tratta di un Documento che si basa su tre Capi principali —riguardanti: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione e inclusione sociale — all'interno dei quali vengono specificati 20 principi o diritti, finalizzati a sostenere il buon funzionamento e l'equità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, garantendo i "livelli minimi di inclusione e coesione sociale".

In termini generali, si può affermare che il PEDS costituisce un passo importante nella direzione di una maggiore valorizzazione della dimensione sociale dei diritti dell'Europa. Esso, rivolgendosi in primis agli Stati membri, dovrebbe rappresentare un quadro di riferimento per questi ultimi che dovrebbero impegnarsi affinché determinati diritti sociali possano essere resi effettivamente esigibili. I diritti inclusi nel PEDS, infatti, dovrebbero essere intesi come diritti che i soggetti possono far valere nei confronti degli Stati membri. Pur non avendo il PEDS effetti giuridici vincolanti, esso dovrebbe spingere gli Stati membri a chiedersi se le prestazioni sociali fornite ai cittadini siano effettivamente sufficienti a garantire una vita dignitosa. Inoltre, appare significativo che nel Preambolo del testo del vertice sociale di Göteborg sia stata ribadita l'importante funzione del PEDS, volta sia a riaffermare diritti sociali già presenti nell'acquis comunitario sia a prevederne di nuovi. Gli Stati, quindi, dovrebbero dare attuazione, attraverso la propria legislazione, ai principi del PEDS, offrendo ai cittadini diritti nuovi e più efficaci.

[107] Art. 97, comma 1, e 81, comma 1, Cost.

[108] Sul rapporto tra vincoli di bilancio e diritti sociali si veda, tra gli altri, D. CONTE, La nuova governace economica europea e la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio: il Parlamento nazionale tra partecipazione al funzionamento dell'Unione europea e spinte autonomiste, in A. PAPA (a cura di), Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità, Torino, 2016, p. 239 ss. Sul pareggio di bilancio, in generale, si vedano: A. MORRONE, La "Costituzione finanziaria". Un'introduzione, e T.G. GIUPPONI, L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea, entrambi in A. MORRONE (a cura di), La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo, Torino, 2015, pp. VII-XXI e p. 15 ss. Al riguardo, si veda, inoltre, B. CARAVITA DI TORITTO, Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo, Napoli, 2012.

Anche la Commissione dovrebbe proporre provvedimenti legislativi concreti, volti a dare attuazione al PEDS e, più in generale, l'UE dovrebbe ricorrere a strumenti di soft law per implementare, concretamente, il Pilastro e dei suoi principi. In altri termini, all'UE è attribuito un importante ruolo di sostegno nei confronti degli Stati membri[109]. Gli eventuali effetti positivi del PEDS dipenderanno, però, dalla volontà politica di implementarlo concretamente, attraverso l'adozione di determinate misure che, nel rispetto dell'autonomia degli Stati Membri, nel definire le proprie politiche sociali, e degli equilibri finanziari degli stessi, rispondano all'esigenza di rilanciare la dimensione sociale dell'UE. Per altro verso, poi, non va dimenticato che la proclamazione del Pilastro potrebbe avere effetti sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE: quest'ultima, nel pronunciare le proprie sentenze, potrebbe tener conto dei principi in esso contenuti. Al riguardo, non va trascurato che lo stesso riferimento alla Carta europea dei diritti fondamentali, nel Preambolo della proclamazione di Göteborg, porta ad auspicare che anche il PEDS possa essere successivamente incorporato nei Trattati, comportando, come conseguenza, la possibilità, per i soggetti interessati, di ricorrere in giudizio contro gli Stati membri che non hanno rispettato i principi in esso sanciti.

Ma quel che più interessa, ai nostri fini, è che alcuni diritti indicati dal PEDS, che potrebbero essere concretamente esigibili, sono fortemente legati al diritto dell'abitazione: l'inclusione sociale delle persone; il diritto a servizi adeguati ad un costo ragionevole per le persone non autosufficienti e l'accesso a servizi essenziali (dall'acqua ed energia elettrica fino ai servizi digitali).

Più precisamente, poi, il Pilastro europeo, nel prevedere principi e diritti fondamentali, in ambito sociale si riferisce, al punto 19, agli "Alloggi e assistenza per i senzatetto". In questo punto è previsto che: "a. Le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità. b. Le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato. c. Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale".

Le previsioni del PEDS assumono una particolare rilevanza rispetto al diritto di alloggio. Per la prima volta, tale diritto viene considerato in maniera globale nell'ambito europeo. La Carta dei diritti fondamentali stabilisce il diritto ad una abitazione adeguata, ad un costo accessibile, per le persone che non dispongano di risorse sufficienti, considerando soprattutto la possibilità di fornire un sostegno all'"alloggio sociale". Il principio 19, lettera a), invece, prevede due modalità volte ad assicurare il diritto all'alloggio: la fornitura di "alloggi sociali" o la garanzia ad un'assistenza abitativa, che può comprendere un'ampia gamma di iniziative quali, ad esempio, la previsione di indennità di alloggio, il sostegno al

[109] In tal senso, si cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo. Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali — COM(2018) 130 definitivo.

reddito, le detrazioni fiscali e le garanzie locative. Inoltre, l'assistenza abitativa non è prevista solo per coloro che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti — come disposto dalla Carta dei diritti — ma per chiunque abbia particolari bisogni, in relazione a situazioni di disabilità, disgregazione del nucleo familiare, ecc. Nello specifico, poi, il principio 19, lettera b), nell'ottica di rafforzare la sicurezza abitativa, prevede un'assistenza alle persone vulnerabili in caso di sgombero. Pur non specificando il testo quali sono le categorie di persone vulnerabili, appare ragionevole farvi rientrare sia i locatari che i proprietari che, a seguito di un'espropriazione, sono a rischio di sgombero. Quanto alle modalità attraverso le quali garantire assistenza ai locatari, si possono ipotizzare forme di assistenza legale e mediazione a costi accessibili e, per altro verso, misure di tutela nell'accesso al debito, per limitare il rischio di rimanere senza abitazione. Ciò, però, tenendo conto dei legittimi interessi dei proprietari dell'alloggio. Da ultimo, il principio 19, lettera c), del PEDS stabilisce l'accesso universale ad alloggi e servizi adeguati a coloro che sono senza fissa dimora, allo scopo di promuovere la loro reintegrazione sociale. Da un lato, quindi, è previsto che l'alloggio sia adeguato e idoneo dal punto di vista della sicurezza abitativa, dell'accessibilità, anche economica, del contesto urbano e socio-culturale. Dall'altro lato, è contemplata la promozione di servizi ai senza tetto, tra i quali, proprio al fine di realizzare una loro inclusione sociale, dovrebbero rientrare una serie indefinita di servizi volti al reinserimento.

Una volta analizzate le previsioni del PEDS in merito al diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa, occorre interrogarsi sulle possibili conseguenze delle stesse sulla concreta tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese.

Innanzitutto, va sottolineato che, mentre nell'ordinamento costituzionale italiano — come si è visto — la pretesa ad avere un'abitazione è stata intesa come un interesse semplice o come diritto sociale, il PEDS si inserisce in un contesto europeo che — come si è altresì evidenziato — riconosce il diritto all'abitazione come diritto fondamentale, caratterizzato da un "contenuto essenziale", implicante la pretesa di un individuo a vedere soddisfatta al propria esigenza abitativa qualora si trovi in una situazione di non poterla soddisfare.

L'Italia, pertanto, potrebbe essere chiamata, ai sensi del punto 19, ad adottare misure in materia di alloggi; misure a livello nazionale, regionale o locale che possono consistere sia nella fornitura diretta di "alloggi sociali" sia nella garanzia ad un'assistenza abitativa — ad esempio con contributi in denaro — per sostenere un accesso universale all'alloggio, ossia per le persone che si trovano in "qualsiasi" situazione di difficoltà. Ciò dovrebbe implicare un impegno ad adottare nuove politiche abitative che offrano ai soggetti "deboli" — comprese le persone vulnerabili in caso di sgombero e i senza fissa dimora — accesso ad alloggi di qualità e, al contempo, garantiscano assistenza e servizi adeguati a promuovere, tra l'altro, l'inclusione sociale. Si potrebbe, quindi, avere una maggiore tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese, come conseguenza anche del fatto che l'Europa potrà potenziare le

misure di soft law per implementare tale diritto. L'UE potrebbe adottare, ad esempio, linee guida per la realizzazione di modelli di social housing che potenzino il partenariato pubblico-privato e garantiscano una serie di servizi, nonché per la formazione di soggetti chiamati non solo a realizzare gli alloggi ma anche, in un secondo momento, a gestirli.

Inoltre, potrebbero essere rafforzate le iniziative, da parte degli Stati, volte a scambiare informazioni e migliori prassi e a promuovere approcci innovativi al tema del diritto all'abitazione. L'Italia, dunque, potrebbe essere chiamata a un maggiore impegno nella lotta all'esclusione sociale, soprattutto attraverso politiche abitative ispirate al social housing, affinché il diritto all'abitazione possa essere reso concretamente esigibile.

7. Considerazioni conclusive sui possibili sviluppi del diritto all'abitazione

Ciò che si vuole ulteriormente sottolineare, infine, è che un'effettiva implementazione dei principi del PEDS dovrebbe portare il nostro Paese a rafforzare, alla luce anche del principio di sussidiarietà orizzontale, il social housing inteso come un insieme di iniziative volte ad offrire a soggetti in difficoltà, non solo economica, alloggi adeguati (garantendo un certo livello di qualità dell'abitare secondo parametri di salubrità, risparmio energetico, ecc.) o un'assistenza abitativa, sotto forma, ad esempio, di contributi in denaro, al fine di sostenere un accesso universale al diritto all'abitazione. Ciò in un contesto che garantisca assistenza (home care) e servizi adeguati a promuovere una maggiore inclusione sociale come previsto dalla normativa europea e, da ultimo, proprio dal PEDS. Appare evidente, al riguardo, che il punto 19 del PEDS debba essere letto in maniera coordinata con le altre previsioni in esso contenute e, soprattutto con il punto 20 ("Accesso ai servizi essenziali") che prevede: "Ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali. Per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi." In altri termini, il PEDS potrebbe portare ad un cambio di prospettiva nella tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese; prospettiva che implica una tutela non più limitata solamente, come in passato, agli "esclusi" ma a garantire a tutti i soggetti che si trovano in una situazione di fragilità, non solo economica (single, divorziati, anziani, immigrati, ecc.) l'accesso ad un'abitazione dignitosa e, al contempo, assicurare adeguati livelli di assistenza e di servizi.

Certamente il social housing non potrà essere in grado di risolvere i problemi abitativi del nostro paese ma potrebbe comportare, nell'ottica europea della tutela del diritto all'abitazione, una serie di vantaggi quali: una riduzione della disuguaglianza abitativa; un miglioramento dell'offerta di alloggi e della qualità delle costruzioni; una maggiore integrazione sociale e sostenibilità sociale, coniugata a quella economica.

In questo contesto, tuttavia, non si possono trascurare le principali problematiche che potrebbero impedire la concreta realizzazione del principio del PEDS relativo all'accesso all'alloggio.

Il primo ostacolo potrebbe essere costituito dalla mancanza di fondi da impiegare nelle politiche abitative. Al riguardo, l'attuazione di tale principio dovrebbe essere sostenuta dai fondi dell'Unione, fra cui il Fondo europeo per gli investimenti strategici a favore degli investimenti negli alloggi sociali, il Fondo europeo di sviluppo regionale per le infrastrutture edilizie, il Fondo sociale europeo per i servizi sociali e il Fondo di aiuti europei agli indigenti per l'assistenza alimentare ai senzatetto. Inoltre, l'UE dovrebbe continuare a finanziare, come già fa, le principali organizzazioni della società civile che operano nel campo della promozione dell'inclusione sociale e della riduzione della povertà, fra cui quelle che si occupano, più nello specifico, della lotta al fenomeno dei senzatetto. Ciò nonostante, sembra innegabile che vi sia un problema della sostenibilità finanziaria delle iniziative di politiche abitative in un contesto, peraltro, dove si è acuito il disagio abitativo. Al riguardo, peraltro, il PEDS prevede che le misure per la sua realizzazione non possono mettere in discussione gli equilibri finanziari degli Stati membri. Ciò rende difficile reperire le risorse necessarie ad implementare la garanzia del diritto all'abitazione anche alla luce della perdurante politica di austerità europea. In questo contesto, dunque, anche nel nostro Paese si renderà necessario implementare il partenariato pubblico-privato (con soggetti provenienti dal Terzo settore e dal mondo delle Fondazioni). Del resto, si è visto che nei casi di sperimentazione di social housing a livello locale, è stata determinante la sinergia tra diversi enti: Regione, Comune, Fondazioni, associazioni di imprese di costruzioni, cooperative sociali per la realizzazione e gestione degli immobili, società di investimento, banche e assicurazioni. Sinergia che ha talora portato alcuni Comuni a realizzare alloggi a costo zero. La partnership tra attori pubblici, privati e del Terzo Settore ha quindi portato a buoni risultati a livello locale. In quest'ottica, dovrebbe essere superato il modello dell'edilizia residenziale pubblica, in cui lo Stato gestiva quasi esclusivamente la realizzazione e l'offerta degli alloggi, e passare ad un modello maggiormente innovativo in cui l'ente pubblico si fa promotore della realizzazione delle abitazioni, affidando a investitori privati il finanziamento della costruzione degli immobili e al Terzo settore la gestione degli aspetti sociali.

Il secondo ostacolo alla concreta realizzazione del principio del PEDS, relativo all'accesso all'alloggio, potrebbe derivare, invece, dalla mancanza di volontà di dargli un'adeguata attuazione e di reperire sufficienti risorse economiche per farvi fronte. Appare evidente, al riguardo, che dovrà essere compiuto uno sforzo da parte degli Stati membri, delle istituzioni dell'UE, delle parti sociali e di altri soggetti interessati ad implementare, con risorse adeguate, il PEDS e dei suoi principi, al fine di rafforzare la dimensione sociale dell'UE, pur preservando l'autonomia degli Stati membri e i loro equilibri di bilancio. Altrimenti il rischio è che il Pilastro rimanga lettera morta, anche per quanto riguarda il diritto all'abitazione.

Al momento, comunque, appare estremamente difficile valutare se l'UE, in un'ottica di tutela multilivello dei diritti, riuscirà, concretamente, a realizzare i principi del PEDS.