



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2016

CRISI E CONFLITTI NELL'UNIONE EUROPEA: UNA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE

Gli stranieri e il diritto all'abitazione

di FRANCESCO PALLANTE



GLI STRANIERI E IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

di *Francesco Pallante*
Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

ABSTRACT

ITA

Appoggiandosi alla riflessione dottrinale in materia di diritto all'abitazione e tenendo presente, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, il quadro normativo di riferimento, il lavoro intende valutare se ai residenti stranieri sia garantita parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani nelle politiche inerenti al diritto in questione. Il punto che, in particolare, si vorrebbe chiarire non è se a fronte della domanda di “casa” proveniente dai residenti stranieri bisognosi il diritto all'abitazione sollevi peculiari questioni riconducibili al profilo sostanziale del principio di eguaglianza, ma se a fronte della domanda di “casa” proveniente dai residenti in Italia bisognosi, siano essi italiani o stranieri, vi sia un problema di rispetto del principio di eguaglianza in senso formale tra i primi e i secondi.

EN

Starting from a doctrinal reflection on the right to housing and bearing in mind the Italian regulatory framework, especially in the light of the Constitutional Court case law, the work aims to assess whether, in the implementation of housing policies, foreign residents are guaranteed equal treatment as compared to Italian citizens.

The focus of the paper is not the right to housing of indigent foreign residents per se. It will rather try to clarify whether, in dealing with

housing requests from indigent residents – be they Italians or foreigners
- the principle of equality in the formal sense is violated.

GLI STRANIERI E IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

di *Francesco Pallante*

SOMMARIO: 1. *Diritto all'abitazione e principio di uguaglianza (in senso formale)*; 2. *Il diritto all'abitazione nell'ordinamento e nella dottrina*: 2.1. *Gli interventi legislativi*; 2.2. *Accezione forte e accezione debole del diritto all'abitazione*; 3. *Il diritto all'abitazione degli stranieri*; 4. *Conclusione*.

1. Diritto all'abitazione e principio di uguaglianza (in senso formale)

Il diritto all'abitazione si colloca al crocevia di una pluralità di linee di tensione che attraversano il diritto costituzionale italiano contemporaneo: è considerato presupposto di molti diritti costituzionali¹; riflette la vigente concezione dei rapporti tra politica ed economia; contribuisce a definire il confine tra competenze statali e regionali²;

¹ Così T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, pp. 392 ss., per il quale «l'abitazione costituisce punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di "valori" strettamente legati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale» (specificando, poi, che tali valori sono, oltre al domicilio, la famiglia, la scuola, la salute, il lavoro). Analogamente F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 63, scrive che «il diritto all'abitazione è un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale». Tra coloro che, più di recente, assumono questa prospettiva, cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 172 e S. CIVITARESE MATTEUCCI e G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, in *Pausania.it*, pp. 7-8. *Contra* A. PACE, *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il d.c. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1988, pp. 1801 ss., che denuncia l'atteggiamento della Consulta troppo orientato verso la scoperta di "nuovi" diritti.

² Sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 94 del 2007, n. 166 del 2008, n. 209 del 2009 e n. 121 del 2010), la competenza legislativa in materia può essere, indicativamente, distinta in tre livelli: (a) spetta alla competenza esclusiva dello

rappresenta una delle principali criticità del governo degli insediamenti abitativi, soprattutto in conseguenza dei fenomeni migratori³.

A tale centralità fa, paradossalmente, da contraltare la mancata previsione, almeno in termini espliciti, del diritto in parola all'interno del dettato costituzionale. Se ne trova traccia nell'art. 47, co. 2, Cost., ma più come sbocco, per così dire, "naturale" del risparmio privato – «l'accesso alla proprietà dell'abitazione» – che come diritto a sé⁴. La parzialità della disciplina costituzionale è evidente, e non soltanto perché la proprietà di certo non esaurisce le modalità attraverso cui dare soddisfazione alle esigenze scaturenti dal bisogno di abitazione, ma anche perché sottesa resta la questione se la stessa acquisizione della proprietà possa, e in che limiti, realizzarsi anche al di fuori dei circuiti resi percorribili dal mercato.

Stato la determinazione del livello essenziale delle prestazioni inerenti al diritto all'abitazione (il che comporta, principalmente, l'individuazione dell'offerta minima di alloggi e la fissazione dei principi generali delle modalità di assegnazione); (b) spetta alla competenza concorrente la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica (essendo un profilo della materia «governo del territorio»); (c) spetta alla competenza residuale delle regioni la gestione del patrimonio di immobili riconducibili all'edilizia residenziale pubblica (anche con riferimento ai profili di assistenza sociale a ciò riconducibili). In argomento cfr. 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, Editoriale scientifica, Napoli 2014, pp. 415-417.

³ Cfr., per questa impostazione, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2010, pp. 238-241.

⁴ E, per di più, a fianco all'accesso alla «proprietà diretta coltivatrice» e all'«investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese». Nega che dall'art. 47 Cost. possa farsi derivare un diritto all'abitazione 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*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 1037-1038. Su analoga posizione, ma a condizione di considerare l'art. 47, co. 2, Cost. isolatamente, U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 30 (diverso se si considera il quadro costituzionale nel suo complesso, con riferimento in particolare agli artt. 31, 32, 36, 37, 38; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., pp. 31 ss.). A proposito del dato testuale sul diritto all'abitazione, merita rilevare che, pur nella sua laconicità, il dettato dell'art. 47, co. 2, Cost. mostra una sorprendente attualità: la «tutela» del «risparmio popolare» come strumento di «accesso alla proprietà dell'abitazione» è esattamente quel che è mancato nella vicenda dei c.d. mutui *subprime*, a quanto pare il fattore scatenante della crisi che, dal 2008, sta colpendo l'intera economia mondiale (la notazione è di F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit., pp. 245 ss.; cfr. altresì P. CHIARELLA, *Il diritto alla casa: un bene per altri beni*, in *Tigor: rivista di scienze della comunicazione*, n. 2, luglio-dicembre 2010, pp. 140 ss.).

A favore di un'accezione del diritto all'abitazione più ampia di quella che si potrebbe ricavare ragionando in termini strettamente economici depone senz'altro il diffuso riconoscimento – dovuto inizialmente alla dottrina, poi anche alla giurisprudenza – del diritto all'abitazione come diritto sociale, vale a dire come elemento che contribuisce a definire quel quadro volto alla realizzazione sostanziale, e non solo formale, del principio di eguaglianza, che l'art. 3, co. 2, Cost. pone, assieme ad altri, a fondamento dell'edificio costituzionale⁵. Con il che, però, subito si apre la questione inerente al grado di effettività assicurabile al diritto stesso. Che cosa significa, concretamente, riconoscere il diritto all'abitazione nel novero dei diritti sociali costituzionalmente garantiti? Che i poteri pubblici hanno il dovere di garantire a tutti l'accesso a un'abitazione, quale che sia il titolo legale reso disponibile? O la garanzia implica, più rigidamente, l'acquisto in proprietà? E come si configura il corrispettivo di tale dovere: come diritto immediatamente azionabile (alla stregua del diritto alla salute) o come vincolo anzitutto politico (com'è per il diritto al lavoro)? E ancora, con più specifico riferimento all'oggetto di questo scritto: a chi spetta il diritto all'abitazione? Ai soli cittadini o anche agli stranieri residenti?

Il presente lavoro non pretende di offrire esaustiva risposta a queste domande. Più limitatamente – appoggiandosi alla riflessione dottrinale in materia e tenendo presente, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, il quadro normativo di riferimento – intende concentrarsi sull'ultima questione sollevata: valutare se ai residenti stranieri sia garantita parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani nelle politiche inerenti al diritto all'abitazione. Il punto che si vorrebbe chiarire, in altri termini, non è se a fronte della domanda di “casa” proveniente dai residenti stranieri bisognosi il diritto all'abitazione sollevi peculiari questioni riconducibili al profilo sostanziale del principio di eguaglianza, ma se a fronte della domanda di “casa” proveniente dai residenti in Italia bisognosi, siano essi italiani o stranieri, vi sia un problema di rispetto del principio di eguaglianza in senso formale tra i primi e i secondi. Così inquadrata, la questione pare, peraltro, riconducibile a un interrogativo più ampio, inerente alla diversità di trattamento – se non all'aperta discriminazione – che negli ultimi anni è

⁵ È un riconoscimento che ricorre senza eccezioni: per autorevolezza, può essere qui sufficiente rinviare a T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, cit., pp. 391 ss. e F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 61 ss.

stata riservata agli stranieri in una pluralità di ambiti costituzionalmente rilevanti: la libertà di associazione, la libertà di riunione, il diritto allo studio, il diritto all'iscrizione anagrafica, la libertà di professare la propria fede religiosa, e via dicendo⁶.

2. Il diritto all'abitazione nell'ordinamento e nella dottrina

Centrali, per il riconoscimento esplicito del diritto all'abitazione nell'ordinamento costituzionale italiano, sono le sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988⁷. In quest'ultima pronuncia, assumendo la prospettiva dei poteri pubblici, la Consulta configura la disciplina costituzionale sull'abitazione nei termini di un «dovere collettivo di “impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione” [sentenza n. 49 del 1987]» e precisa che tale dovere assume una duplice valenza: da un lato, «connota [...] la forma costituzionale di Stato sociale»; dall'altro lato, «riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione». Ne deriva che, tra i «compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso», al fine di «creare le condizioni minime di uno Stato sociale», rientra quello di

⁶ Il fenomeno ha particolarmente interessato la produzione normativa comunale attraverso le ordinanze dei sindaci. Un'impressionante panoramica della sfrenata fantasia discriminatoria di molti amministratori locali, non solo in materia abitativa, può essere consultata sul sito dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) all'indirizzo: <http://www.asgi.it/tematica/discriminazioni/>. La maggior parte dei provvedimenti normativi discriminatori adottati dagli enti locali sono poi stati annullati dalla magistratura ordinaria; meno sensibile al tema della discriminazione si è invece mostrata la magistratura amministrativa (si pensi, per esempio, alla sentenza del TAR Piemonte n. 323 del 2002, che non ha ritenuto di dover annullare il bando del Comune di Torino che consentiva il concorso degli stranieri solo a condizione che svolgessero un'attività lavorativa in Italia da almeno tre anni).

⁷ Più prudenti erano state la sentenza n. 45 del 1980, l'ordinanza n. 128 del 1980 e la sentenza n. 252 del 1983 (che, come dice la Corte stessa, «non aveva[no] dato il dovuto rilievo all'abitazione come bene primario»). Cfr., in argomento, S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2012, pp. 8-12. G.F. FERRARI, «Diritto alla casa» e interesse nazionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1988, p. 843 fa notare come, sulla base della giurisprudenza costituzionale antecedente alla sentenza n. 217 del 1988, la dottrina fosse, generalmente, indotta a ritenere che «nel sistema costituzionale-amministrativo italiano il diritto alla casa non potesse intendersi riconosciuto in forma diretta né come preconditione per l'esercizio effettivo di altri diritti a piena protezione costituzionale».

«concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione», così contribuendo «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988).

Una posizione assai netta, che non scaturisce, peraltro, esclusivamente dalla ricostruzione giurisprudenziale del dettato costituzionale, bensì anche dal riconoscimento dell'esistenza di vincoli di diritto positivo, riconducibili all'ordinamento internazionale. La Corte ricorda la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 25) e il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 11), ma meritano di essere richiamati anche la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (art. 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (art. 14), la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 (art. 27) e, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea del 1961 e 1996 (artt. 30 e 31)⁸. Interessante notare come anche il diritto internazionale pattizio tenda a ricostruire il diritto all'abitazione nel quadro di una più ampia aspettativa, di cui sarebbero titolari tutti gli esseri umani, a condurre un'esistenza realmente dignitosa, ottica nella quale l'avere una “casa” si pone come strumento particolarmente idoneo a combattere l'emarginazione sociale e la povertà.

2.1. Gli interventi legislativi

In questo quadro – scrive ancora la Consulta (sentenza n. 217 del 1988) – la soddisfazione del diritto sociale alla casa richiede «l'impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica», il cui scopo deve essere la realizzazione di misure che soddisfino l'«inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari». Non ci si può arrestare, insomma, al riconoscimento del diritto; occorre agire per renderlo effettivo in capo al novero più ampio possibile di cittadini, facendo così fronte «alla acuta tensione tra il ri-

⁸ Sull'abitazione nella Carta sociale europea cfr. G. GUIGLIA, *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 *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

conoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello all'abitazione, e la situazione reale, caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto». In particolare, due linee d'intervento sembrano prefigurabili: in primo luogo, l'incremento del numero delle abitazioni disponibili, da ottenersi tramite la realizzazione di un sistema di edilizia residenziale pubblica, che provveda alla costruzione di nuove unità abitative e alla loro assegnazione ai bisognosi⁹; in secondo luogo, la tutela della parte debole nei rapporti contrattuali di diritto privato – caso tipico, il rapporto di locazione – che vedono entrare in relazione il proprietario di un immobile e un soggetto interessato a fare di quell'immobile il proprio luogo di abitazione¹⁰.

Gli interventi del primo tipo (edilizia residenziale pubblica) si snodano, sia pure a pause alterne, lungo tutto l'arco della storia repubblicana (i primi interventi, a livello comunale, risalgono agli inizi del Novecento e vengono, poi, sviluppati dal regime fascista)¹¹. Tappe principali possono essere considerate¹²: (1) il c.d. piano INA-casa (legge 28 febbraio 1949, n. 43)¹³; (2) il c.d. piano Gescal – Gestione Case per i lavoratori (legge 14 febbraio 1963, n. 60); (3) la razionalizzazione degli IACP e l'istituzione del Comitato edilizia residenziale (Cer) come “cabina di regia” centralizzata a livello statale (legge 22

⁹ Più precisamente, si distingue tra (P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/4, 2010, p. 252): (a) edilizia sovvenzionata: è quella che «fruisce di contributo diretto dello Stato ed è finalizzata a realizzare alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo (in base a parametri legati al reddito e alla categoria lavorativa) destinati a ruotare man mano che gli assegnatari escono dai parametri reddituari»; (b) edilizia agevolata: è quella «diretta alla proprietà della casa per categorie “protette o corporative” con la previsione di agevolazioni statali circa la copertura degli interessi sui mutui contratti dagli assegnatari»; (c) edilizia convenzionata: è quella «diretta anch'essa alla proprietà della casa e per specifiche categorie che si avvale di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i Comuni». In argomento cfr. altresì M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1957, pp. 118 ss.

¹⁰ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 173.

¹¹ Vengono in rilievo, in proposito, la legge 31 maggio 1903, n. 251 (c.d. legge Luttazzi), che istituì i primi IACP (Istituti Autonomi per le Case Popolari) e il TU 28 aprile 1938, n. 1165.

¹² Per una ricostruzione complessiva cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2010, pp. 163-210.

¹³ Ricostruisce quello che può essere considerato il più rilevante intervento in materia P. DI BIAGI, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli Editore, Roma, 2001.

ottobre 1971, n. 865); (4) il coinvolgimento degli enti territoriali con funzioni di programmazione locale, per quanto riguarda le regioni, e assegnazione degli alloggi, per quanto riguarda i comuni (d.lgs. 24 luglio 1977, n. 616); (5) il c.d. piano decennale per l'edilizia residenziale (legge 5 agosto 1978, n. 457); (6) gli interventi di recupero del patrimonio esistente (legge 17 febbraio 1992, n. 179) e di alienazione del patrimonio (legge 24 dicembre 1993, n. 560). In esito, si pone quello che, in conseguenza del passaggio delle principali competenze in materia dallo Stato alle regioni (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, prima; revisione del Titolo V, poi), può essere considerato il vero e proprio «collasso del sistema», segnato dal crollo delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione del diritto in esame (nonostante il piano nazionale di edilizia abitativa di cui alla legge 25 giugno 2008, n. 133¹⁴)¹⁵. Oggi si stima che l'edilizia residenziale pubblica sia in grado di far fronte alle esigenze abitative di 700 mila famiglie, pari ad appena un terzo di quelle che avrebbero realmente necessità di un alloggio¹⁶.

¹⁴ Sul piano-casa del 2008 (art. 11, legge 6 agosto 2008, n. 133) si veda P. CHIARELLA, *Il diritto alla casa: un bene per altri beni*, cit., pp. 147 ss.

¹⁵ Così P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, cit., p. 251. In particolare, l'autore fa notare come le risorse destinate alla realizzazione del diritto all'abitazione siano passate dal 26% degli investimenti totali degli anni Cinquanta a meno dell'1% degli anni Duemila (a fronte di una quota di popolazione priva di una casa di proprietà che si stima ammontare, ancora oggi, ad almeno il 20% del totale). Secondo i dati del Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale (CeRGAS) dell'Università Bocconi (maggio 2013), l'Italia riserva alle politiche abitative appena lo 0,09% delle proprie spese per il *welfare*, contro l'1,19% del Regno Unito, il 2,05% della Germania e il 2,62% della Francia. A incidere su questo dato – come rilevato da 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, p. 2 – è anche la circostanza che gli ultimi interventi in materia sono ispirati, diversamente dal passato, più dall'intento di rilanciare il settore edilizio, per sostenere la ripresa economica, che dalla volontà di far fronte al problema abitativo delle fasce di popolazione maggiormente disagiate. In argomento cfr. altresì G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2012, pp. 247 ss. e G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), Rassegna n. 9 del 2015, pp. 17 ss.

¹⁶ Il dato viene da un'indagine condotta da Nomisma per Federcasa nel gennaio del 2016. Lo stesso studio segnala come le famiglie con disagio abitativo, oggi ammontanti a 1 milione e 600 mila, fossero 650 mila negli anni Novanta. A integrare tali dati può essere utile ricordare che, secondo l'Istat, le persone che in Italia risultano senza fissa dimora sono almeno 50 mila (cfr. audizione di Cristina Freguja, direttore centrale delle statistiche

Quanto agli interventi del secondo tipo (limitazioni alla libertà contrattuale dei privati nelle locazioni immobiliari per uso abitativo), meritano soprattutto di essere ricordate la legge 27 luglio 1978, n. 392, che ha predefinito la durata delle locazioni abitative e previsto, come corrispettivo, un canone prefissato dalla legge in base alle caratteristiche dell'immobile locato (c.d. equo canone, venuto poi meno nel 1998), e i numerosi provvedimenti legislativi che, a partire dal 1979, hanno costantemente rinnovato la sospensione degli sfratti per rilascio di immobili, tanto per fine locazione, quanto per morosità (c.d. blocco degli sfratti).

L'insieme di questi interventi rende evidente, nel frangente storico di fine degli anni Settanta, il tentativo, da parte del legislatore, di intervenire organicamente sulla materia, da un lato prevedendo il rilancio delle misure di edilizia residenziale pubblica, dall'altro adottando provvedimenti-tampone (il riferimento è soprattutto al blocco degli sfratti) volti a sopperire a quella che poteva immaginarsi essere una carenza di alloggi temporanea e in via di superamento. In realtà, le cose andarono poi diversamente da quanto previsto, in particolare con riferimento alla seconda tipologia di interventi, che risultò, quanto all'equo canone, largamente elusa nelle contrattazioni private e, quanto al blocco degli sfratti, oggetto delle censure della Corte costituzionale per la trasformazione del suo carattere temporale da transitorio a permanente (sentenze n. 310 del 2003 e n. 155 del 2004).

Quanto agli ultimi orientamenti normativi, sembra di poter dire che il problema abitativo delle fasce di popolazione maggiormente disagiate sia sempre meno presente nell'orizzonte di azione del legislatore. A fronte di un contesto in cui l'Unione Inquilini denuncia 80 mila sentenze di sfratto all'anno (di cui 30 mila eseguite con il ricorso alla forza pubblica)¹⁷, due provvedimenti meritano, in particolare, di essere brevemente ricordati: (1) il d.-l. 28 marzo 2014, n. 47 (convertito in legge 23 maggio 2014, n. 80), il cui art. 5 mira a contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva degli immobili, sancendo il divieto di concessione della residenza anagrafica e la nullità dei contratti di allaccio o voltura delle utenze di gas, acqua, elettricità e telefono (previ-

socio-economiche dell'Istat, innanzi alle Commissioni Lavoro e Affari sociali della Camera svoltasi il 16 marzo 2016).

¹⁷ Notizia riportata su *Il Manifesto*, 28.10.2016.

sione, quest'ultima, che ha causato non poche preoccupazioni ai sindaci, spesso chiamati a scegliere, specie in presenza di minori o anziani, tra il rispetto della legge e la salvaguardia di esigenze inerenti alla tutela dell'ordine pubblico e sanitario)¹⁸; (2) il d.lgs. 21 aprile 2016, n. 72, recante attuazione della direttiva 2014/17/UE, in cui si prevede che, in caso di mancato pagamento di diciotto rate di mutuo, 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 in caso di vendita tramite intervento dell'autorità giudiziaria¹⁹.

2.2. Accezione forte e accezione debole del diritto all'abitazione

L'incisività – almeno potenziale – di alcuni di tali interventi normativi, unita alla perentorietà di alcune affermazioni della Consulta e all'evoluzione della giurisprudenza di merito, ha indotto parte degli studiosi della materia a ricostruire il diritto costituzionale all'abitazione in un'accezione “forte”, tale per cui esso configurerebbe un vero e proprio diritto soggettivo a ricevere un'abitazione (a qualsiasi titolo: proprietà, locazione o assegnazione) o a conservarla qualora la si fosse già ricevuta (la giurisprudenza di merito degli anni Settanta ha parlato, in proposito, di «diritto alla stabilità di godimento del proprio alloggio»)²⁰. All'estremo di tale posizione²¹ si pone chi arriva

¹⁸ Il caso forse più noto è quello del sindaco di Bologna, Virginio Merola, iscritto nel registro degli indagati dalla Procura della sua città per il reato di abuso di ufficio per aver disposto l'allaccio dell'acqua a due edifici occupati abusivamente (cfr. *Il Corriere di Bologna*, 22 luglio 2015). In dottrina si veda E. PONZO, *L'articolo 5 del “Piano Casa” del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, cit.

¹⁹ Si legga, in argomento, la scheda di lettura predisposta dai servizi studi di Camera e Senato, consultabile sul [sito istituzionale della Camera dei Deputati](#).

²⁰ La dottrina, sulla scia di F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58, tende a distinguere le posizioni relative all'accesso e alla conservazione parlando, rispettivamente, di «accezione forte» e di «accezione intermedia» del diritto all'abitazione. Qui si propone, invece, di considerarle espressione di una medesima accezione «forte», declinata diversamente a seconda che l'accesso all'abitazione (a qualsiasi titolo) debba ancora avvenire o già sia avvenuto. Per alcuni esempi di come la giurisprudenza comune abbia trattato il tema del diritto all'abitazione cfr. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 11.

²¹ A tale filone possono essere ascritti, oltre al contributo di A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n. 6, 2007, pp. 1129-1138, F. CORVAJA, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, n. 3, 2009,

a ipotizzare la configurabilità di un ricorso giudiziale volto a ottenere (eventualmente anche in via d'urgenza, *ex art. 700 c.p.c.*) effettiva tutela del diritto qualora i pubblici poteri non si fossero attivati per rendere realmente esercitabile quanto costituzionalmente previsto. In questo modo di intendere il diritto all'abitazione, ciascun essere umano, non importa se cittadino o meno, risulterebbe titolare di un «vero e proprio diritto soggettivo alla casa»²² a condizione che: (1) il bene «abitazione adeguata» sia considerato essenziale; (2) tale bene sia già realizzato per iniziativa di un soggetto pubblico o privato; (3) esista una struttura organizzativa pubblica alla quale sia stato attribuito dal legislatore il compito di assicurare l'attuazione del diritto all'abitazione. La prima condizione è soddisfatta dall'assunzione di una prospettiva interpretativa della Costituzione *magis ut valeat*²³ (e comunque è stata fatta propria dalla stessa Corte costituzionale); la seconda dalla constatazione della presenza, specie nei centri urbani, di numerose abitazioni non abitate; la terza dalle previsioni legislative che attribuiscono a Stato, regioni ed enti locali il compito di attuare i precetti costituzionali in materia di abitazione: ne consegue che i giudici sono, effettivamente, nella condizione di «ordinare l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) o, in alternativa, l'erogazione di una somma di denaro, pur non prevista nel bilancio nazionale, regionale e locale, tale da consentire anche ai meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata»²⁴. Una posizione, questa, che sembra trovare conforto nell'atteggiamento di chi ritiene che il riconoscimento di un diritto in Costituzione imponga alla politica il dovere di dargli attuazione anche attraverso la destinazione a bilancio delle necessarie risorse finanziarie: per le spese che corrispondono a veri e propri diritti di prestazione sanciti dalla Costituzione, infatti, «non c'è politica (e

pp. 89 ss., G. GILARDI, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2008, pp. 111 ss., M. GOLINELLI, «La casa è il mio mondo». *I migranti e la questione abitativa*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2008, pp. 136 ss.

²² A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 1132.

²³ Secondo quanto sostenuto da V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 11. Più in generale, sui diversi modi possibili di intendere la Costituzione, cfr. M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982.

²⁴ A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 1134.

quindi nemmeno dipendenza da *interpositio* di valutazioni discrezionali del legislatore) ma solo giurisdizione in nome della Costituzione»²⁵.

Al capo opposto della parabola interpretativa vi sono coloro che sostengono un'interpretazione in senso "debole" del diritto in questione²⁶. Assumendo questa prospettiva, si argomenta che il diritto all'abitazione va configurato come «un diritto strumentale rispetto ad altre situazioni soggettive riconosciute di bisogno»²⁷, situazioni tra cui vengono particolarmente in rilievo i diritti della famiglia di fatto, quale «tipo di formazione sociale in cui si svolge la personalità umana riconosciuta e protetta dall'art. 2 Cost.»²⁸. Ecco, allora, il riconoscimento del diritto a succedere nel contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, a favore: del convivente *more uxorio*; del coniuge separato di fatto, se tra i coniugi era stata convenuta la conservazione dell'abitazione per uno solo di essi; del già convivente quando vi sia prole naturale; dei figli di un figlio premorto del conduttore, se conviventi con quest'ultimo sino al momento del decesso²⁹. Si comprende la "debolezza" dell'accezione qui riassunta: il diritto alla casa può, sì, porsi come «obiettivo di un programma del legislatore e dei pubblici poteri» – programma che «può ritenersi, al limite, persino implicitamente imposto [...] dalla Costituzione» – ma non può giungere a «negare la proprietà privata, la libera iniziativa economica e quindi il libero mercato anche soltanto nel settore della offerta e della domanda delle abitazioni»³⁰.

²⁵ G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, p. 24.

²⁶ Emblematica la collocazione di F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 58 ss. e P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 424 ss.

²⁷ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58.

²⁸ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 63.

²⁹ Si vedano, rispettivamente, le sentenze n. 45 del 1980, n. 404 del 1988, n. 423 del 1988, n. 545 del 1989, n. 28 del 1990, n. 394 del 2005 della Corte costituzionale. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 10 mette peraltro in luce una certa contraddittorietà nell'orientamento della Corte costituzionale che, se da un lato proclama il diritto all'abitazione fondamentale per tutelare la dignità umana, dall'altro consente la successione nel contratto di locazione del convivente solo in presenza di figli (ordinanze n. 204 del 2003 e n. 7 del 2010).

³⁰ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58.

L'articolazione delle posizioni dottrinali pone, in definitiva, l'osservatore di fronte a un diritto «di grandi incertezze»³¹, la cui compiuta definizione – come per tutti i diritti sociali – è suscettibile di continua rielaborazione da parte della giurisprudenza (costituzionale e comune), oggi più che mai costretta a misurarsi con i sempre più stringenti vincoli cui sono sottoposte le finanze pubbliche. In quest'ottica, sembra assumere rinnovata attualità la sentenza n. 252 del 1989 (poi ripresa dalla sentenza n. 121 del 1996), in cui la Corte costituzionale afferma che il diritto all'abitazione «come ogni altro diritto sociale ... è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività», per cui «solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustificabili espressive di tale diritto fondamentale» (fattispecie che dovrebbero corrispondere al nucleo minimo essenziale del diritto stesso). Benché, dal punto di vista teorico, si tratti di una posizione «riduttiva», dal punto di vista pratico sarebbe già molto, posto che, al momento, gli interventi a sostegno della diffusione della casa sembrano usciti dall'orizzonte delle priorità della politica.

3. Il diritto all'abitazione degli stranieri

Nel passare a trattare i profili più direttamente legati al diritto degli stranieri all'abitazione, occorre anzitutto accennare alla giurisprudenza della Corte costituzionale in base alla quale «il principio di uguaglianza quando viene riferito al godimento di diritti inviolabili dell'uomo non tollera discriminazioni neanche tra la posizione del cittadino e quella dello straniero». Ne consegue che, avendo la Corte stessa riconosciuto il diritto all'abitazione quale diritto sociale fondamentale, in quanto «volto ad assicurare la soddisfazione di bisogni essenziali», nel nostro ordinamento costituzionale il diritto stesso «spetta potenzialmente a tutti gli esseri umani. L'unico requisito che l'individuo e/o la famiglia devono possedere per essere titolari del diritto in esame, al di

³¹ L'espressione ricorre sia in F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58, sia in P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, cit., p. 424.

là della condizione di oggettivo bisogno, è quello di essere sottoposti (anche secondo quanto prescrivono le norme costituzionali e di legge sul diritto di asilo e di immigrazione) alla sovranità dello Stato: altri aspetti, compreso lo stato legale di cittadinanza, non dovrebbero assumere alcun rilievo»³².

Oltre che dall'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali, questa posizione riguardo al diritto all'abitazione degli stranieri è suffragata dal diritto internazionale ed europeo. Per il primo, il riferimento va alla Convenzione su lavoratori migranti del 1949, promossa dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che impone agli Stati di riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro familiari un trattamento non meno favorevole rispetto ai cittadini nell'accesso all'alloggio (art. 6). Quanto al secondo, il divieto di discriminazione tra cittadini europei e tra questi e gli stranieri è sancito a partire dai Trattati fondamentali (e specialmente dall'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'art. 21 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea). Con riguardo particolare, poi, ai migranti aventi cittadinanza di Stati terzi, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio europeo, del 25 novembre 2003, prevede che coloro che risultano titolari di permesso di soggiorno per soggiornar-

³² A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 1130, nota 3. Le pronunce cui si fa riferimento nel testo citato sono principalmente le sentenze n. 10 del 1993, n. 198 del 2000, n. 105 del 2001, n. 252 del 2001, n. 222 del 2004, n. 224 del 2005, n. 432 del 2005 (ciò non toglie che anche precedentemente vi fossero già state decisioni in argomento: soprattutto le sentenze n. n. 120 del 1967 e n. 104 del 1969); tutte queste pronunce muovono dal dato letterale dell'art. 2 Cost., che riferisce i diritti inviolabili all'uomo e non al cittadino. In generale, per un quadro sulla posizione costituzionale dello straniero cfr. V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli 2010, pp. 3-23 (con i riferimenti ivi contenuti). Più complesso il discorso in ordine ai diritti degli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale: da un lato, è chiaro infatti che la loro posizione non può essere ragionevolmente equiparata a quella degli stranieri "regolari"; dall'altro lato, però, è altresì evidente che, almeno con riguardo alle situazioni in cui sono chiamati in causa diritti fondamentaliissimi (tra tutti: la salute), un atteggiamento di totale chiusura sarebbe incompatibile con il quadro costituzionale generale (su ciò, anche con riguardo a quanto stabilito dall'art. 35, co. 3, TUI, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 252 del 2001, in cui si afferma che il diritto alla salute spetta anche allo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale; in dottrina, con riferimento anche al diritto all'abitazione, cfr. F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2008, pp. 381 ss.).

nanti di lungo periodo (rilasciabile a condizione di essere residenti regolari da almeno cinque anni e disporre di risorse sufficienti per provvedere alle esigenze proprie e della propria famiglia) abbiano diritto a ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali riguardo all'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (art. 11).

Buona parte della normativa italiana in materia di attuazione del diritto all'abitazione degli stranieri risulta, tuttavia, segnata da un rispetto più apparente che reale delle prescrizioni internazionali, sovranazionali e costituzionali in tema di uguaglianza tra italiani e stranieri. Se, per un verso, infatti, l'art. 41 del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI: d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come successivamente modificato e integrato) riconosce che tutti gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno «sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale», per altro verso, l'art. 40, co. 6, del medesimo TUI limita l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (e alle altre misure rivolte ad agevolare l'accesso alla casa) ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (ora: permesso di soggiorno di lungo periodo) o di un permesso di soggiorno almeno biennale esercitanti regolare attività lavorativa (requisito non richiesto agli italiani e che – evidentemente – viola il principio di pari trattamento)^{33 34}. A ciò si aggiunga che l'art. 11 del d.-l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133), istitutivo di un Piano nazionale di edilizia abitativa, prevede che pos-

³³ La disposizione è stata oggetto di rinvio alla Corte costituzionale da parte del TAR Lombardia, ma la questione si è conclusa con una dichiarazione di manifesta inammissibilità da parte della Corte costituzionale (ordinanza n. 76 del 2010). Per un approfondimento cfr. M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, cit., pp. 422-426.

³⁴ L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è, peraltro, solo una delle misure previste dalla legge per far fronte alle esigenze abitative degli stranieri, graduabili secondo una scala che va dalla prima accoglienza (presso centri in cui dovrebbero essere garantiti, oltre alloggio e vitto, anche una formazione di base linguistica e professionale), alla seconda accoglienza (pensionati a prezzi calmierati, accessibili anche a cittadini italiani), all'assegnazione di abitazioni di edilizia residenziale pubblica, all'accesso al credito agevolato per acquisto o locazione. Per approfondire cfr. P. BONETTI e L. MELICA, *L'accesso all'alloggio*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova 2004, pp. 1017 ss. e 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 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli 2010, pp. 178-190.

sano accedere alle abitazioni di edilizia residenziale e alle altre misure preposte all'attuazione del diritto alla casa, oltre agli italiani bisognosi (nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio), anche gli stranieri a basso reddito, ma a condizione che risultino «residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione»³⁵. In sintesi: il requisito, che inizialmente pareva essere il permesso di soggiorno annuale, si “gonfia” rapidamente, divenendo dapprima permesso di soggiorno biennale³⁶ e poi residenza decennale sul territorio nazionale (non a caso, la medesima durata necessaria per poter richiedere la cittadinanza)³⁷ e quinquennale su quello regionale.

Se, poi, ancora si considera: (1) che il TUI prevede che il permesso di soggiorno possa essere rilasciato e rinnovato solo a condizione, tra l'altro, che lo straniero disponga di un'abitazione «adeguata» (vale a dire rispondente ai requisiti igienico-sanitari stabiliti dalla legge) – e ciò che il permesso sia richiesto per motivi di lavoro (subordinato o autonomo: artt. 22 e 26, TUI), per ricongiungimento familiare (art. 29, TUI) o, sia pure con riferimento all'accompagnatore, per cure mediche (art. 36, TUI) – e (2) che la stessa direttiva 2003/109/CE è stata attuata dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, aggiungendo, alle condizioni richieste dal diritto europeo, l'ulteriore condizione della previa disponibilità di un alloggio per poter ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo; se, appunto, tutto ciò si considera, allora non sembra fuori luogo affermare che la legislazione italiana in tema di accesso all'abitazione da parte degli stranieri risulta, nel suo complesso, segnata da un cortocircuito logico: di fatto, per il non-cittadino, l'accesso al diritto

³⁵ Chi in dottrina ritiene incostituzionale il requisito della lunga residenza sul territorio statale e regionale suggerisce di interpretare la disposizione legislativa nel senso che gli stranieri hanno di concorrere all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in base a tutti i titoli elencati e, in più, se lungoresidenti a basso reddito, anche in assenza di tali titoli (così B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., pp. 183-184). È chiaro, però, che l'intenzione del legislatore muoveva esattamente in senso opposto.

³⁶ Va ricordato, in proposito, che il TUI stesso prevede che il permesso di soggiorno può avere durata non superiore a un anno per gli stranieri con contratto di lavoro a tempo determinato e non superiore a due anni per gli stranieri con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

³⁷ La notazione è di P. CHIARELLA, *Il diritto alla casa: un bene per altri beni*, cit., pp. 147-148.

all'abitazione è effettivo solo a condizione ... che egli risulti *già* titolare della disponibilità del bene oggetto di quel medesimo diritto! Naturalmente non si può escludere un'utile applicazione della normativa in argomento qualora, una volta effettuato l'ingresso, il migrante dovesse incorrere in situazioni di bisogno inizialmente non sussistenti; ma ciò non toglie che il sistema, per come è configurato nella sua ordinarietà, vanifica buona parte della portata protettiva del diritto all'abitazione, essendo evidente che la carenza di un alloggio adeguato è difficoltà che colpisce i migranti nella fase iniziale dell'emigrazione ben più che una volta che si sia stabilizzata la loro condizione. Il risultato è che, lungi dal porsi come esigenza collocata su un piano di parità con quella analogamente esprimibile da un cittadino italiano, la disponibilità di «un alloggio adeguato costituisce per lo straniero – prima ancora che l'oggetto di un diritto – la condizione per poter aspirare alla concessione stessa di un permesso di soggiorno (quindi un onere)»³⁸.

Tra italiani e stranieri, sussistono, poi, due ulteriori significativi elementi di discriminazione, uno di rilievo pubblicistico, l'altro privatistico.

Con riguardo al profilo pubblicistico³⁹, il riferimento va alla normativa regionale e locale che fa dipendere dalla cittadinanza italiana o dalla prolungata residenza o dallo svolgimento di attività lavorativa sul territorio nazionale, regionale o comunale (se non addirittura dalla presenza di condizioni di reciprocità con gli Stati di provenienza) la possibilità di presentare la richiesta di assegnazione dell'alloggio o l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo.

Gli esempi più eclatanti sono rappresentati dalla legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 e dalla legge della Regione Toscana 20 dicembre 1996, n. 96 (entrambe richiedono la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale da almeno

³⁸ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit., p. 237. La questione è trattata anche da B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., p. 179. I dati più recenti attestano che il 54,4% di coloro che fanno richiesta di assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sono italiani, il 37,3% è rappresentato da stranieri extra-comunitari e l'8,2% da stranieri comunitari (cfr. la già ricordata indagine condotta da Nomisma per Federcasa nel gennaio 2016).

³⁹ Già U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., pp. 297 ss. faceva notare il rischio che il diritto all'abitazione potesse subire violazioni a causa delle modalità di svolgimento della fase pubblicistica del procedimento di assegnazione.

cinque anni) e dalla legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13 (richiede la residenza da almeno cinque anni e lo svolgimento di attività lavorativa da almeno tre anni sul territorio provinciale)⁴⁰. Più di recente, sempre la Regione Lombardia ha richiesto ai soli residenti stranieri non comunitari, come requisito per la concessione di un contributo economico alle spese di locazione, la residenza da almeno dieci anni sul territorio nazionale o da almeno cinque anni sul territorio regionale e l'esercizio di una regolare attività lavorativa (d.G.R. X/4145 dell'8.10.2015)⁴¹. A livello comunale merita, invece, segnalazione quello che può essere considerato «il primo caso di esercizio dell'azione antidiscriminatoria avverso un provvedimento amministrativo produttivo di effetti sfavorevoli sulla pretesa abitativa»⁴²: il bando del Comune di Milano, che prevedeva l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo ai richiedenti con cittadinanza italiana nella formulazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica⁴³.

⁴⁰ In generale, le leggi regionali in materia possono essere raggruppate nelle seguenti categorie: (1) leggi che si limitano a riprodurre i requisiti previsti dalla legislazione statale (Liguria, Marche e Puglia); (2) leggi che ai requisiti previsti dalla legislazione statale aggiungono lo svolgimento di attività lavorativa (Basilicata, Campania, Lazio, Provincia di Trento, Veneto); (3) leggi che ai requisiti previsti dalla legislazione statale aggiungono la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa pluriennale (Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta); (4) leggi che richiedono la condizione di reciprocità con lo Stato di provenienza dello straniero (Abruzzo, Calabria, Molise). Per questa panoramica cfr. A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, cit., pp. 286 ss., P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014, M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, cit., pp. 426-436.

⁴¹ Con ordinanza dell'11 marzo 2016 il Tribunale di Milano ha riconosciuto il carattere discriminatorio di tale delibera della Giunta regionale, conseguentemente ordinando alla Regione Lombardia di riaprire i termini per l'accesso al beneficio per consentire di accedervi anche agli stranieri non comunitari.

⁴² Così L. DE GREGORIS, *Provvedimenti amministrativi discriminatori e tutela delle pretese abitative degli immigrati extracomunitari*, in *Giustizia-amministrativa.it*, ottobre 2011, p. 6 e nota 49.

⁴³ Il bando del Comune di Milano è stato, poi, annullato dal Tribunale di Milano con sentenza n. 3614 del 21.3.2002. Successivamente, si sono verificati numerosi casi analoghi, riguardanti provvedimenti di Comuni che subordinavano l'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica alla condizione di reciprocità (su cui cfr. L. GILI, *La condizione di reciprocità non può essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2005, pp. 98 ss.), escludevano dalle agevolazioni per la prima casa le giovani coppie straniere, introducevano parametri più restrittivi per il rilascio della certificazione di idoneità all'alloggio agli stranieri, concedevano benefici assistenziali in materia locatizia solo ai residenti sul territorio comunale da

In proposito è stato fatto notare come – anche alla luce dell’art. 117, co. 2, lett. *m*, Cost, che affida allo Stato la competenza a determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» – «i requisiti di accesso sia all’edilizia residenziale pubblica, sia a tutti i servizi di agevolazione del credito a essa collegati, devono essere intesi come *standards* minimi essenziali non derogabili *in pejus* dalle legislazioni regionali ovvero dalle delibere di quei comuni che, in concreto, garantiscono l’accesso all’edilizia residenziale pubblica emanando gli specifici bandi di gara»⁴⁴. Ne consegue che l’approvazione di leggi o delibere regionali e di regolamenti comunali di opposta ispirazione «rasenta spesso, se non integra addirittura, fattispecie di non ragionevole discriminazione in base ai requisiti, a seconda dei contesti, di cittadinanza e/o di residenza, nel riconoscimento della effettività di tale diritto fondamentale» («pur in presenza di tutte le altre condizioni legislativamente richieste al fine di poter aspirare alla assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica»)⁴⁵.

In quest’ordine di idee, sia pure con riferimento all’accesso a diritti diversi da quello all’abitazione, la Corte costituzionale ha colpito con dichiarazione d’incostituzionalità la previsione selettiva, in ragione della cittadinanza non italiana, di requisiti d’accesso a servizi pubblici legati alla residenzialità (così con riferimento al diritto di circolazione, al diritto alle prestazioni sociali d’invalidità, al diritto alla salute, al diritto all’assistenza sociale, al diritto allo studio universitario), ritenendo il riferimento alla residenzialità ammissibile al solo scopo di dimostrare l’esistenza di un collegamento significativo con la collettività nazionale e non a fini limitativi dell’accesso e, in ogni caso, a condizione che non siano coinvolte prestazioni rivolte a far fronte a gravi situazioni di urgenza⁴⁶. Analogo atteggiamento di censura ha caratte-

almeno dieci anni, escludevano gli studenti stranieri dalla partecipazione alla procedura di assegnazione di alloggi agli studenti, ecc.

⁴⁴ A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., p. 282.

⁴⁵ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, cit., pp. 237-238. Nel medesimo senso A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., pp. 265 ss. e F. CORVAJA, *L’accesso dello straniero extracomunitario all’edilizia residenziale pubblica* cit., p. 95.

⁴⁶ Cfr. le sentenze n. 432 del 2005 (in tema di circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico), n. 306 del 2008 (in tema di prestazioni sociali d’invalidità), n. 269 del 2010 (in tema di diritto alla salute), n. 187 del 2010, nn. 40 e 329 del 2011, nn. 40, 133, 222

rizzato l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea contro lo Stato italiano, con riferimento alla disposizione normativa, contenuta nella legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13, che riservava ai cittadini di Stati esterni all'Unione europea un trattamento deteriore rispetto ai cittadini italiani e di Stati membri nella distribuzione di fondi destinati al sussidio per l'alloggio⁴⁷, nonché alla previsione di agevolazioni tariffarie riservate ai residenti per l'accesso ai siti museali comunali⁴⁸. Occorre, però, anche segnalare che, quando è stata sollevata questione di costituzionalità proprio in materia di diritto all'abitazione, a proposito della legittimità della legge regionale della Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile, con un'ordinanza – la n. 32 del 2008 – contenente motivazioni apodittiche che hanno non poco sorpreso i commentatori⁴⁹.

Quanto, poi, al profilo privatistico, già Temistocle Martines stigmatizzava come incostituzionalmente lesivo del principio di uguaglianza il comportamento di chi, proprietario di un'abitazione, rifiutasse di «concludere contratti di locazione con soggetti determinati o determinabili con riferimento alle condizioni economiche o familiari, alla estrazione sociale, alle idee politiche, o altre ragioni discriminatorie»⁵⁰. Evidentemente, nello scrivere queste parole a metà degli anni Settanta, l'autore aveva innanzi ai propri occhi i cartelli con cui, nelle città del Nord Italia, si dichiarava preventivamente: «Non si affitta ai meridionali»; ma è chiaro che il discorso vale, a maggior ragione, oggi per i non cittadini, tanto più dopo l'adozione del d.lgs. 9 luglio 2003,

e 172 del 2013, n. 22 del 2015 (in tema di accesso a vari interventi di assistenza sociale), n. 2 del 2013 (in tema di diritto allo studio universitario).

⁴⁷ Cfr. Corte di giustizia, sentenza C-571/10 del 24 aprile 2012 della Corte di giustizia su cui cfr. A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 285-286.

⁴⁸ Cfr. Corte di giustizia, sentenza C-388/01 del 16 gennaio 2003, in cui si censura la «discriminazione dissimulata» prodotta dalla previsione di un criterio che, pur non apertamente discriminatorio, può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini (com'è quello della residenza).

⁴⁹ Cfr. 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. e, sia pure non con stretto riguardo al profilo discriminatorio, F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *le Regioni*, n. 3, 2008, pp. 611 ss.

⁵⁰ T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, cit., p. 404.

n. 215, che, dando attuazione alla direttiva 2000/43/CE, tutela la «parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica» (e il cui art. 3 prevede espressamente, come uno degli ambiti di applicazione del d.lgs., l'«accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio»)⁵¹.

4. Conclusione

La ricostruzione che precede dovrebbe aver mostrato quanto ancora i diritti – e, nella specie, il diritto sociale fondamentale all'abitazione – siano legati alla nozione di cittadinanza. Per quanto il diritto internazionale e il diritto sovranazionale mirino a far sì che gli Stati, almeno con riguardo alle situazioni riconosciute come di grave bisogno, operino per farsi carico dei portatori di tali bisogni senza riguardo al criterio della nazionalità, in realtà tale requisito immancabilmente ricompare quando la disciplina di attuazione chiama in causa il livello statale, regionale o locale (e, non di rado, tutti e tre contemporaneamente). D'altronde – sebbene la dottrina più sensibile al tema dei diritti ritenga da tempo irragionevole, in quanto lesivo del principio di uguaglianza in senso formale, introdurre distinzioni di trattamento tra individui a vario titolo assoggettati alla medesima autorità sovrana dello Stato – la stessa Corte costituzionale non ha mancato di ritenere compatibili con il quadro costituzionale limitazioni al godimento dei diritti per coloro che non possono dimostrare un legame sufficiente solido e continuativo con la collettività che a quei diritti, tramite i propri organi di governo, dà attuazione.

Tutto ciò origina un curioso paradosso, che ha a che fare con la condizione giuridica generale dello straniero nel nostro ordinamento: per un verso, infatti, il territorio nazionale non riveste rilievo in ordine al riconoscimento della cittadinanza ai nati in Italia; per altro verso, tuttavia, quello stesso territorio riveste rilievo decisivo per distinguere, all'interno del novero degli stranieri, coloro che possono e coloro che non possono accedere a un trattamento paragonabile con quello dei cittadini italiani. Il nostro sembrerebbe, insomma, un territorio a corrente alternata, che pulsa in negativo riguardo al criterio della nascita e

⁵¹ Per un esempio, relativo alla città di Torino, cfr. G. MARTINI, *L'integrazione negata. Se sei straniero niente casa in affitto*, in *LaStampa.it*, 28 gennaio 2017.

in positivo riguardo al criterio della (più o meno prolungata) residenza.

Tale quadro generale è ben rispecchiato da quello, più specifico, inerente al diritto di abitazione, con in più l'aggravante che la disponibilità di un'abitazione è, per gli stranieri, anzitutto un onere senza il quale l'accesso regolare in Italia risulta pressoché impossibile. Il che aggiunge paradosso a paradosso: quello di un diritto che – come sopra ricordato – già deve risultare goduto per poter essere rivendicato.

In conclusione, la domanda iniziale – relativa alla configurabilità di una lesione del principio di uguaglianza formale ai danni degli stranieri residenti in Italia – trova risposta affermativa: rispetto ai cittadini italiani, agli stranieri residenti sono richieste ulteriori e più gravose condizioni per ottenere soddisfazione di un bisogno senza alcun dubbio riconducibile al novero dei diritti sociali fondamentali che andrebbero riconosciuti, in condizioni di parità, a tutti gli esseri umani sottoposti all'autorità dello Stato.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca
BASCHERINI, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto
CHERCHI, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo
FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio
IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano
PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,
Ilenia **RUGGIU**, Sara
SPUNTARELLI, Chiara
TRIPODINA

Redazione

Andrea
DEFFENU, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)