

**DOSSIER CON DATI E TESTIMONIANZE**

*Numero 60 | Novembre 2020*

 **Caritas  
Italiana**  
organismo pastorale della CEI



## **Casa, bene comune**

**Il diritto all'abitare nel contesto europeo**

<b>Introduzione</b>	3
<b>1. Il diritto all'abitare in Italia e in Europa</b>	5
1.1 Il quadro socio-normativo di riferimento: un'analisi comparata	
1.2 Le competenze statali, regionali e degli enti locali	
1.3 L'impatto della pandemia da Coronavirus nelle politiche e nelle prassi	
<b>2. La condizione abitativa dei poveri: uno studio di Caritas Europa</b>	18
<b>3. Buone pratiche di intervento nel settore abitativo in Europa</b>	21
<b>4. Linee di impegno per il futuro, tra Europa e Italia</b>	24
4.1 La necessità di uno shock fiscale	
4.2 Gli obiettivi di politica abitativa, tra Italia ed Europa	
<b>5. Conclusioni: perché non riusciamo a garantire una casa per tutti?</b>	27
Note	28





«Come sono belle le città che superano la sfiducia malsana e integrano i differenti, e che fanno di tale integrazione un nuovo fattore di sviluppo! Come sono belle le città che, anche nel loro disegno architettonico, sono piene di spazi che collegano, mettono in relazione, favoriscono il riconoscimento dell'altro!»

Papa Francesco, *Evangelii Gaudium*, 210

In Italia oltre 1,8 milioni di famiglie sono in condizioni di povertà assoluta, più di 3 milioni di famiglie hanno i titoli per essere incluse nella fascia di povertà relativa; chi vive in affitto ha una situazione più critica: circa 850 mila famiglie povere in locazione, quasi la metà di tutte le famiglie povere, con condizioni più critiche nel Mezzogiorno.

Il 57% delle famiglie ha un reddito inferiore a quello medio; il 22% vive in situazione di disagio economico. Il 72,4% delle famiglie sono proprietarie dell'abitazione nella quale vivono, l'8,6% dispone dell'abitazione ad altro titolo, ma non sempre con la garanzia di potervi permanere nel lungo periodo.

L'edilizia pubblica (4% del patrimonio abitativo nazionale) risponde a una quota minima di popolazione: un quinto del mercato dell'affitto, una delle quote più basse d'Europa.

La morosità è passata da percentuali irrisorie dei primi anni Ottanta all'attuale 90% del totale delle ragioni delle sentenze di sfratto emesse. Negli ultimi 5 anni<sup>1</sup>, 320.000 provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili, dei quali circa 283.000 per morosità; oltre 166.000 le esecuzioni con la forza pubblica.

Le domande di edilizia pubblica inevase presso Comuni e IACP ammontano a circa 650.000; 4 milioni di giovani tra i 25 e i 39 anni risiedono ancora nelle famiglie di origine; 4 milioni i lavoratori stranieri che vivono in affitto, l'80% in coabitazione e in condizioni di sovraffollamento.

Dei 4,3 milioni di famiglie in locazione, quasi 3 milioni pagano un canone di locazione superiore al 30% delle loro entrate; oltre il 70% vive (in prevalenza) nelle grandi aree metropolitane, dove gli affitti sono più cari, con un reddito inferiore ai € 30.000 annui; i pensionati rappresentano il 40% della fascia con reddito inferiore a € 10.000 annui e il 35% di quella tra € 10.000 a € 15.000.

Il 21% delle famiglie composte da anziani abitanti in casa di loro proprietà ha un risparmio basso o nullo<sup>2</sup>.

E poi: milioni di alloggi e fabbricati vuoti, invenduti, inutilizzati, costruiti, a volte, per triangolazioni specu-

lative tra costruttori, banche e fondi immobiliari; case che vengono vendute e comprate, date in garanzia per ottenere nuovi prestiti da investire (magari all'estero) ma che restano completamente neutre rispetto al fine abitativo per il quale era stata concessa la licenza di edificazione.

Le politiche abitative sono parte costitutiva del processo di mutamento della società e di crisi del modello fondato sull'intervento pubblico: seppur con molti effetti collaterali non poco controversi, con l'Edilizia residenziale pubblica (*d'ora in poi ERP*) hanno dato risposte al bisogno di casa dei ceti meno abbienti. Nella non-organica rivisitazione del welfare abitativo degli ultimi tre decenni, abbiamo assistito a un progressivo disinvestimento nell'offerta di abitazioni pubbliche sostituita da misure non strutturali di contributo diretto alle famiglie in difficoltà che vivevano in affitto e con risorse scarse e discontinue.

La preponderante lettura che ha pervaso la cultura socio-economica e politica del nostro Paese negli anni

---

*Le politiche abitative sono parte costitutiva del processo di mutamento della società e di crisi del modello fondato sull'intervento pubblico: seppur con molti effetti collaterali non poco controversi, con l'edilizia residenziale pubblica hanno dato risposte al bisogno di casa dei ceti meno abbienti*

Ottanta voleva far credere che la questione abitativa fosse stata sostanzialmente risolta: laddove, invece, si stava fortemente acuendo, complici la perdurante crisi economica, unita all'assenza di adeguate politiche pubbliche, e i mutamenti socio-economici e demografici che hanno concorso ad accentuare il tasso di disuguaglianze e di esclusione sociale.

Il modello italiano di privatizzazione del problema abitativo da tempo dimostra profonde strutturali debolezze, rivelando un arretramento rispetto a Paesi europei dove la maggior parte del parco abitativo è pubblico o sociale, gli affitti accessibili: e uscire da una casa per passare a un'altra non è un dramma epocale.

In Italia, da qualche decennio si spende troppo poco e male per l'emergenza abitativa: non si costruiscono più alloggi sociali o con canoni di locazione accessibili/sostenibili, non si agisce sull'enorme patrimonio di abitazioni vuote e invendute. La costruzione di case popolari ha spesso marginalizzato le persone in casermoni edificati in periferie lontane e insane.

Declinare il *diritto all'abitare* ci pare sia molto più che *un tetto sulla testa*: rappresenta uno dei fattori centrali della sostenibilità economica e sociale delle persone e delle famiglie; è difesa del bene comune e dell'idea del corretto uso del patrimonio abitativo non utilizzato.

Processi di valorizzazione dei suoli, cartolarizzazione<sup>3</sup> delle proprietà, non hanno aiutato la trasformazione in obiettivi certi di quel diritto a una vita decente e a standard alloggiativi dignitosi. Il suolo e l'immobile sono ancora, prioritariamente, concepiti come occasione per surplus economici: gli interessi degli abitanti non hanno il medesimo peso specifico nelle scelte di chi governa le metropoli.

Valorizzazione dei centri storici, gentrificazione<sup>4</sup>, città vetrina: sono sovente occasioni di sviluppo e speculazione. Mentre le mille periferie tagliate fuori sono considerate solo come occasione di ulteriore speculazione.

Non si costruiscono più case popolari: vengono, invece, facilmente (e velocemente) progettati e realizzati enormi centri com-

merciali che pretendono ricchezza a chi li frequenta, luoghi dove si riversano sogni e bisogni di chi a quel livello di ricchezza non può ambire, almeno lecitamente. Forse, e lo vedremo negli anni a venire, lo smart working, effetto collaterale del Covid-19, potrebbe concorrere nel mutare questo quadro.

L'accesso alla casa è, innanzi tutto, un tema di diritto. L'esperienza degli ultimi 30 anni insegna che sull'attuazione del diritto all'abitare, come sulle risposte per l'emergenza sociale abitativa, occorre cambiare completamente registro: chiedendo ai decisori politici una nuova visione. ■■■

---

*L'accesso alla casa è, innanzi tutto, un tema di diritto. L'esperienza degli ultimi 30 anni insegna che sull'attuazione del diritto all'abitare, come sulle risposte per l'emergenza sociale abitativa, occorre cambiare completamente registro: chiedendo ai decisori politici una nuova visione*



# 1. Il diritto all'abitare in Italia e in Europa

## 1.1 IL QUADRO SOCIO-NORMATIVO DI RIFERIMENTO: UN'ANALISI COMPARATA

### IL CONTESTO ITALIANO

#### Premessa

L'analisi di taglio comparativo internazionale riportata nel testo di questo Dossier configura una chiara violazione del diritto sociale all'abitare, riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>1</sup>, dal Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali<sup>2</sup> e da altre importanti Carte e Convenzioni<sup>3</sup>.

Può un individuo vivere dignitosamente, e nell'ambito di una società civile, senza un'abitazione adeguata al suo status di essere umano? La mancanza di abitazioni (adeguate) è uno dei problemi più urgenti che l'umanità è chiamata ad affrontare: soprattutto in ragione del fatto che, al di fuori delle logiche economiche e finanziarie che ruotano attorno alla questione abitativa, il diritto all'alloggio si inserisce in un approccio che offra all'individuo la possibilità di recuperare la piena e completa dignità.

Anche in Italia si osservano analoghe carenze e notevoli aspetti di disagio: durante lo scorso inverno erano 51.000 gli "invisibili"<sup>4</sup> che nel nostro Paese vivevano in rifugi di fortuna sui marciapiedi, nelle stazioni e sotto i portici delle città. Per loro l'unica speranza erano i servizi di assistenza dei comuni, delle associazioni di volontariato, delle cooperative sociali. Ogni anno arriva l'assalto del gelo che crea situazioni ad alto rischio per chi non ha una casa o una sistemazione al coperto e riscaldata: dai clochard ai ragazzi sbandati, dagli anziani ai padri separati e magari disoccupati che non hanno più le risorse per pagarsi un'abitazione.

Più di 8 senzatetto su 10<sup>5</sup> sono maschi, oltre la metà stranieri. Una fascia di disagio sociale che comprende i 300.000 nuovi poveri che hanno fatto superare all'Italia la quota di oltre 5 milioni di persone che vivono in miseria. Un panorama di difficoltà materiali e sociali nel quale rientrano anche 1,4 milioni di persone sopra i 65 anni che non possono pagarsi un pasto completo o le bollette di luce e riscaldamento.

#### **Il diritto all'abitazione nelle fonti nazionali, europee, internazionali: il fondamento costituzionale del diritto all'abitare a confronto con la copertura riconosciuta nella Carta al diritto alla casa (o all'abitazione)**

In Italia, contrariamente ad altri Paesi europei, non è presente nel dettato costituzionale una norma che sancisca il diritto all'abitazione come diritto sociale

esplicitamente riconosciuto. La giurisprudenza costituzionale ha iniziato a delineare i contorni di tale diritto agli inizi degli anni '80, ma sempre collocandolo in una posizione funzionale all'affermazione di altri diritti a esso collegati. La prima sentenza della Corte Costituzionale in cui ritroviamo un richiamo del diritto all'abitazione è la 252/1983, dove la casa è riconosciuta come bene primario dell'individuo. Successivamente, con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988, si affermerà il carattere inviolabile del diritto all'abitazione e la sussistenza di un generale dovere da parte della collettività di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione.

Nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia cercato di delineare i contorni di tale diritto – ancorandolo agli artt. 2, 3 e 47 Cost., includendolo nella sfera dei diritti inviolabili della persona – manca ancora oggi una chiara definizione del contenuto minimo

---

*In Italia lo scorso inverno erano 51.000 gli "invisibili" che vivevano in rifugi di fortuna sui marciapiedi, nelle stazioni e sotto i portici delle città. La loro unica speranza era costituita dai servizi di assistenza di comuni, associazioni di volontariato, cooperative sociali*

essenziale di tale diritto rendendone impossibile la diretta rivendicazione in sede giurisprudenziale.

Il diritto all'abitazione non risulta un diritto soggettivo assoluto e direttamente tutelabile, ma rilevante se condizione necessaria per l'affermazione di altri diritti quali il diritto alla salute<sup>6</sup>.

Non risulta, altresì, configurabile un obbligo in capo al proprietario a contrarre con chi abbia un'esigenza abitativa, né è possibile ricavare un diritto per i soggetti meno abbienti a chiedere finanziamenti statali per l'acquisto della prima casa di abitazione<sup>7</sup>.

Nel nostro assetto costituzionale, il diritto all'abitazione viene considerato realizzabile in proporzione alle risorse delle collettività, lasciando al legislatore e al corpo politico la libertà di decidere se e in che termini attuarlo: e ciò comporta disomogeneità nell'attuazione tra il livello nazionale e quello regionale.

Se la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 217 del 1988<sup>8</sup>, ha affermato che «il "diritto all'abitazione" rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto



dalla Costituzione»<sup>9</sup> e, prima, con la sentenza n. 252 del 1983<sup>10</sup>, aveva rilevato 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»<sup>11</sup>, è possibile, preliminarmente, osservare (e affermare) che l'attuazione del diritto all'abitare dipenda da una serie di prestazioni sociali da parte dello Stato che vanno oltre i meccanismi di accesso all'edilizia residenziale<sup>12</sup>, tenendo conto di tutte le altre implicazioni e bisogni che afferiscono a tale diritto<sup>13</sup>.

La stessa Consulta ha usato toni solidaristici nella sentenza 217/1988. Prezioso è il contributo che, nell'adempiimento dei doveri di solidarietà, sono chiamati a operare due dei tre poteri dello Stato: il legislativo (Parlamento) e l'esecutivo (Governo), senza trascurare il compito demandato a tutti i cittadini.

È stato, altresì, sostenuto che «un approccio meramente quantitativo ai temi dell'abitazione... che non presti attenzione alla qualità dell'abitare e alla fitta rete di relazioni sociali e culturali in cui ciascuno è immerso, deve ritenersi del tutto fallace»<sup>14</sup>. La Costituzione potrà dirsi affermata solo laddove la solidarietà non verrà meramente declamata bensì messa in pratica.

La disponibilità di un alloggio dignitoso o la garanzia del valore della dignità abitativa per chiunque e, quindi, la possibilità di esercitare il relativo diritto (anche nella declinazione di diritto all'abitare), costituisce una condizione fondamentale per favorire l'equità sociale: la casa come appartenenza sociale<sup>15</sup>. Al contrario, tutte le misure che, per un motivo o per l'altro, riducono le possibilità di abitare uno spazio (nella sua dimensione interna ed esterna), così incidendo negativamente sull'elemento della necessaria socialità (esigenza indispensabile di ogni essere umano), complicano e rallentano i processi di socializzazione e integrazione.

È stato, ad esempio, osservato che «una politica della casa inclusiva contribuisce a lenire la tensione tra i diversi gruppi etnici poiché il riconoscimento dei bisogni connessi alla dignità umana esprime l'apertura della società ricevente nei confronti dello straniero»<sup>16</sup>; una strada percorsa (tra le altre) è quella del *social housing*<sup>17</sup>, immaginato non solo per coloro che non hanno la disponibilità economica per sostenere l'acquisto o l'affitto di una casa, ma anche per coloro che non hanno i requisiti richiesti per accedere all'edilizia residenziale<sup>18</sup>, potendo così venire incontro – almeno in parte – alle esigenze abitative di molte persone (italiane e non)<sup>19</sup>. Il diritto all'abitare (o, se si preferisce, all'abitazione) appare, quindi, cruciale per una società equilibrata ove la dignità umana non venga messa sotto stress né sul piano della persona<sup>20</sup> né su quello dell'ordinamento giuridico sul quale si fonda.

Se, com'è ovvio, le politiche (specialmente quelle urbanistiche) adottate in un Paese e in un determinato periodo storico hanno un peso determinante in materia, non si può fare a meno di rilevare «l'incompatibilità irriducibile tra progetti per l'integrazione ed estremismo securitario»<sup>21</sup>, come quello che sembra essere stato il percorso intrapreso da tempo a questa parte nel nostro ordinamento. In definitiva, «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»<sup>22</sup>.

Le questioni sono ampie e complesse e il legislatore fatica non poco nell'entrare nella (o nel rimanere nell'alveo della) logica costituzionale, che è accogliente e solidarista perché è personalista. Se è così, è il caso di sforzarsi di stare al passo con i tempi, con

---

*La disponibilità di un alloggio dignitoso o la garanzia del valore della dignità abitativa per chiunque e, quindi, la possibilità di esercitare il relativo diritto, costituisce una condizione fondamentale per favorire l'equità sociale: la casa come appartenenza sociale*

tutto ciò che questo implica per poter offrire effettiva tutela ai diritti inviolabili dell'uomo (compresi quelli sociali) che, in quanto tali, sono di tutti gli uomini. Si tratta di non snaturare e tradire il senso profondo della nostra Carta; volendo prendere in prestito le parole pronunciate già una decina di anni fa da un illustre autore, «ecco perché, invece di eludere la realtà domandandoci "chissà dove andremo a finire", inviterei tutti ad interrogarci piuttosto, senza indulgenza, sul "dove siamo finiti". È il primo passo per invertire di segno una legislazione che ci rende sempre più stranieri alla nostra Costituzione»<sup>23</sup>.

Il diritto alla casa come diritto fondamentale dell'essere umano, il cosiddetto diritto all'abitazione, viene ricondotto alla categoria dei diritti sociali che trovano legittimazione nel secondo comma dell'art. 3 Cost. Il principio di uguaglianza non viene garantito solo in senso formale<sup>24</sup> ma anche in senso sostanziale sicché, mediante l'eliminazione degli ostacoli sociali ed economici, viene garantito al singolo il godimento dei diritti fondamentali collegati allo sviluppo della propria personalità.

La riconducibilità del diritto all'abitazione agli artt. 2 e 3 Cost., sebbene manchi un riferimento espresso e testuale al diritto all'abitare, comporta il dovere dello

Stato di intervenire positivamente per dare concreta attuazione al precetto costituzionale.

Sul tema assume rilievo anche l'art. 1, Prot. 1, CEDU<sup>25</sup>, posto a tutela del diritto di proprietà, costituito da tre norme di enunciazione: 1. del principio del rispetto del diritto di proprietà; 2. delle ipotesi di privazione della proprietà, subordinate alla sussistenza di determinate condizioni; 3. della regolamentazione dell'uso dei beni riconosciuta in capo allo Stato nell'ottica del perseguimento dell'interesse generale.

Per la legge italiana il diritto all'abitazione esiste e si declina all'interno del macro-quadro dei diritti sociali, quell'insieme di diritti in grado di affermare sostanzialmente, oltre che formalmente, il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.). Un principio che la stessa Costituzione Italiana pone, insieme ad altri, a fondamento della struttura costituzionale stessa: lo Stato è chiamato a favorire, promuovere e affermare un'uguaglianza sostanziale in grado di permettere a tutti gli esseri umani di sviluppare una propria personalità. Attenzione particolare è posta nei confronti dei cittadini più deboli per superare le differenze sociali ed economiche che determinano di fatto situazioni di disuguaglianza e discriminazione<sup>26</sup>.

Dato che alcune Corti italiane<sup>27</sup> si sono pronunciate sul fatto che il diritto all'abitazione non abbia valore assoluto in sé, bensì vada posto in correlazione alla disponibilità di risorse nell'interesse collettivo, in tema di emergenza abitativa locativa assume carattere decisivo la qualità dell'implementazione delle attribuzioni delle singole istituzioni pubbliche preposte all'assistenza sociale e dei fondi necessari e indispensabili per la loro operatività; perché le intimazioni di sfratto e le fissioni di udienza chieste allo scopo presso i Tribunali giungono egualmente ai conduttori in crisi di liquidità: e, ciò, indipendentemente sia dalla nuova norma introdotta in tempo di Covid-19 con l'art. 91 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18<sup>28</sup> – una disposizione generale di salvezza, volta a temperare il criterio di responsabilità per eventuali inadempimenti dovuti, in maniera evidente e conclamata, alla contingente causa di forza maggiore determinata dalla chiusura delle attività sull'intero territorio nazionale – sia dal temporaneo blocco dell'esecuzione degli sfratti<sup>29</sup> disposto dall'art. 103, comma 6<sup>30</sup>, del medesimo D.L. 18/2020, comunque attivo solo fino al 31/12/2020<sup>31</sup>.

### **Il diritto all'abitazione come diritto sociale costituzionalmente garantito. Dottrina, legislazione, attuazione**

Se non ci si limita a considerare l'art. 47 Cost.<sup>32</sup> isolatamente, ma si guarda alla Costituzione nel suo complesso, si può allora affermare l'esistenza di un diritto

costituzionale sociale all'abitazione. Subito, però, si era posta la questione inerente al grado di effettività assicurabile al diritto stesso: riconoscere il diritto all'abitazione nel novero dei diritti sociali costituzionalmente garantiti implica, infatti, che si tratti di un diritto immediatamente azionabile o di un vincolo essenzialmente politico? La risposta andrebbe ricercata nella prima direzione. Se davvero un diritto costituzionale all'abitazione è entrato a far parte – ancorché implicitamente – della nostra Costituzione, allora il legislatore ha il dovere di provvedere alla sua attuazione, quantomeno per quel che concerne il suo contenuto minimo essenziale.

In tal senso sembra andare la stessa giurisprudenza costituzionale. Con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988<sup>33</sup> la Consulta aveva proclamato l'esistenza di un «dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»<sup>34</sup>, precisando che tale dovere assume una duplice valenza: «a. connota (...) la forma costituzionale di Stato sociale; b. riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabi-

---

*Scriva la Corte che tra i compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso rientra quello di concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, il diritto all'abitazione*

le fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione»<sup>35</sup>. Ne deriva – scrive ancora la Corte – 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 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»<sup>36</sup>.

Una presa di posizione molto netta<sup>37</sup> che stride drammaticamente con la realtà odierna: se solo si ricorda lo iato tra domanda e offerta di edilizia residenziale pubblica. Stupisce la direzione opposta lungo cui si sono mosse dottrina e politica negli ultimi decenni: quanto più, infatti, cresceva il riconoscimento del diritto all'abitazione nella prima, tanto più diminuiva nella seconda.

In dottrina, si distinguono le posizioni degli studiosi che ricostruiscono il contenuto del diritto all'abitazione in un'accezione "debole" (per i quali lo stesso va configurato come un diritto strumentale rispetto ad altre situazioni soggettive riconosciute di bisogno) o in un'accezione "forte", secondo i quali ultimi il medesimo diritto si configura come un vero e proprio diritto soggettivo a ricevere un'abitazione (a qualsiasi

titolo: proprietà, locazione o assegnazione) o a conservarla qualora la si sia già ricevuta<sup>38</sup>. Ciascun essere umano, cittadino o meno, risulterebbe, quindi, titolare di un vero e proprio diritto soggettivo alla casa 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 e 3. esista una struttura organizzativa pubblica alla quale sia stato attribuito dal legislatore il compito di assicurare l'attuazione del diritto all'abitazione.

Se nel corso degli anni la dottrina ha seguito un percorso segnato dalla progressiva valorizzazione del diritto all'abitazione, la politica, attraverso l'attività legislativa, si è invece distinta in un processo di progressiva svalutazione di quel diritto. Storicamente, due sono le linee lungo le quali si è mosso l'intervento del legislatore:

1. l'incremento del numero delle abitazioni disponibili, da ottenersi tramite la realizzazione di un sistema di edilizia residenziale pubblica con cui provvedere alla costruzione di nuove unità abitative e alla loro assegnazione ai bisognosi<sup>39</sup>;
2. la tutela della parte debole nei rapporti contrattuali di diritto privato (locazione) che vedono entrare in relazione il proprietario di un immobile e un soggetto interessato a fare di quell'immobile il proprio luogo di abitazione.

Gli interventi del primo tipo (edilizia residenziale pubblica) si snodano, sia pure a pause alterne, lungo l'arco della storia repubblicana, dal piano INA-casa del 1949 (legge 43/1949) alle cosiddette riforme federaliste (d.lgs. 112/1998 e revisione del Titolo V Cost.) realizzate sul finire del secolo scorso<sup>40</sup>. In mezzo, il cosiddetto piano Gescal-Gestione Case per i lavoratori (legge 60/1963), la razionalizzazione degli IACP e l'istituzione del Comitato edilizia residenziale (CER) come cabina di regia centralizzata a livello statale (legge 865/1971), 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. 616/1977), il cosiddetto piano decennale per l'edilizia residenziale (legge 457/1978), gli interventi di recupero del patrimonio esistente (legge 179/1992) e di alienazione del patrimonio (legge 560/1993).

Si tratta di un percorso di progressivo abbandono dell'impegno pubblico in materia, sino al passaggio delle principali competenze in materia dallo Stato alle regioni, origine di quello che potrebbe essere definito un vero e proprio collasso del sistema. Un dato su tutti: le risorse destinate alla realizzazione del diritto all'abitazione, pari al 26% degli investimenti pubblici totali negli anni Cinquanta, crollano a meno dell'1% negli anni Duemila. Oggi l'Italia riserva alle politiche

abitative appena lo 0,06% delle proprie spese per il welfare, contro l'1,19% del Regno Unito, il 2,05% della Germania e il 2,62% della Francia<sup>41</sup>.

Quanto agli interventi del secondo tipo (limitazioni alla libertà contrattuale dei privati nelle locazioni immobiliari per uso abitativo), meritano di essere ricordate la legge 392/1978 (che ha predefinito la durata delle locazioni abitative e previsto, come corrispettivo, un canone prefissato dalla legge in base alle caratteristiche dell'immobile locato, cosiddetto 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 (cosiddetto blocco degli sfratti).

L'insieme di questi interventi rende evidente come, sul finire degli anni '70, vi sia stato 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, quali il blocco degli sfratti, volti a sopperire a quella che allora poteva ritenersi una carenza di alloggi temporanea e in via di superamento<sup>42</sup>. Di seguito, il progressivo abbandono dell'impegno in materia.

### **Dall'(in)attuazione del diritto all'abitazione alla repressione del disagio abitativo**

Oggi sembra di poter affermare che il problema abitativo delle fasce della popolazione maggiormente disagiate risulti oramai quasi del tutto espunto dall'agenda politico-legislativa.

A fronte di una crisi abitativa dalle dimensioni enormi (quasi 1,5 milioni di famiglie impossibilitate ad accedere all'edilizia residenziale pubblica per insufficiente disponibilità di abitazioni)<sup>43</sup>, gli ultimi interventi (pre Covid-19) in materia paiono ispirati, oltre che dall'intento di rilanciare il settore edilizio a sostegno della ripresa economica<sup>44</sup>, essenzialmente dalla preoccupazione di reprimere i comportamenti privati di reazione al disagio abitativo<sup>45</sup>.

Siamo, di fatto, dinanzi al ribaltamento dell'impostazione costituzionale: anziché dare attuazione al diritto previsto nella Carta fondamentale, in modo da dare soddisfazione alle esigenze materiali a esso sottostanti, il legislatore interviene (quasi) esclusivamente per impedire che tali esigenze possano sfociare in azioni volte a farvi autonomamente fronte. Con l'assurdo risultato che comportamenti – come l'occupazione di immobili abbandonati – mossi dall'intento di dare soddisfazione a un bisogno riconosciuto come diritto costituzionale provocano la reazione penale dello Stato sulla base di previsioni normative di rango legislativo: un vero e proprio cortocircuito logico-giuridico.



## IL DIRITTO ALLA CASA NELLA CORNICE GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA (E NON SOLO)

In questa materia, molte direttive europee<sup>46</sup> accompagnano le tante leggi italiane<sup>47</sup> a completare il panorama normativo del nostro ordinamento giuridico.

Il diritto all'abitazione storicamente si presenta di difficile collocazione; trova espressione internazionale nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>48</sup>, nel Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali<sup>49</sup>, nella Carta sociale europea che tutela espressamente il diritto all'abitare<sup>50</sup>, nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>51</sup>.

Il diritto alla casa viene regolato e tutelato da diversi trattati internazionali e da molte costituzioni nazionali; responsabilità condivise e tutela dei diritti umani sono i cardini sui quali sono nate tali disposizioni. La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966 e il Trattato di Lisbona del 2007, mirano a garantire a ogni persona un alloggio adeguato e un riparo sicuro, riconoscono l'essere umano al di là di ogni forma di razzismo o pregiudizio e sanciscono il diritto a un tenore di vita e di benessere personale in grado di andare oltre la mera sopravvivenza.

Anche l'Europa guarda l'uomo nella sua interezza, tutela l'essere umano tenendo conto della sua complessità, dei suoi aspetti spirituali, fisici e materiali. Con la Carta sociale europea del 1961 (riveduta nel 1996) il Consiglio d'Europa dichiara che «le Parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale e internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire l'esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi». Nel novero elencato di tali garanzie, gli artt. 30 e 31 esplicitano che «ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale e tutte le persone hanno diritto all'abitazione».



### La Carta sociale europea

È un trattato del Consiglio d'Europa, adottato a Torino nel 1961 e rivisto a Strasburgo nel 1996. La Carta, riveduta, è entrata in vigore nel 1999 e sta gradualmente sostituendo il trattato iniziale entrato in vigore nel 1965.

La Carta **riconosce i diritti umani e le libertà** e stabilisce un meccanismo di controllo per garantirne il rispetto da parte degli Stati. Realizzata in modo da supportare il Consiglio d'Europa circa i "diritti di seconda generazione", garantisce i diritti positivi e le libertà che riguardano tutti gli individui nella loro esistenza quotidiana.

I diritti fondamentali enunciati nella Carta sono: diritto di abitazione, salute, educazione, i diritti del lavoro, l'occupazione, il congedo parentale, la protezione sociale e legale, dalla povertà e l'esclusione sociale, la libera circolazione delle persone e di non discriminazione, e anche i diritti dei lavoratori migranti e delle persone con disabilità.

Gli Stati aderenti alla Carta devono presentare relazioni annuali su ogni parte delle disposizioni della Carta (siano esse relative alla Carta del 1961 che alla Carta riveduta del 1996), mostrando la loro attuazione nel diritto e nella pratica. Il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) è l'organo responsabile del controllo di conformità degli Stati aderenti alla Carta. La versione riveduta della Carta è stata ratificata dall'Italia con la legge 30/1999.

Anche la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea (2000) prevede specifiche tutele in merito: il suo recepimento nel Trattato di Lisbona del 2007 fa sì che il diritto all'housing sociale e alla casa assumano, a tutti gli effetti, valore legale in tutto il territorio europeo. La casa non è, dunque, una dimensione meramente materiale: si configura come espressione della dignità umana, del diritto; diviene sinonimo di crescita e sviluppo, di indipendenza, di autonomia e integrazione.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>52</sup> sostiene il più ampio diritto a uno standard di vita adeguato: «Ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari»<sup>53</sup>.

Il diritto all'abitazione viene inserito anche nel Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali<sup>54</sup> che parla di diritto a uno standard di vita adeguato che includa alimentazione, vestiario e abitazione.

Per arrivare a una statuizione autonoma di *housing right* bisogna attendere la Convenzione internazionale su Diritti economici, sociali e culturali<sup>55</sup>, che insieme ai General Comments 4<sup>56</sup> e 7<sup>57</sup>, ha identificato il contenuto del diritto all'abitazione condiviso a livello internazionale. Il diritto all'abitazione trova una sua definizione che lo discosta dai diritti alla proprietà, garantendo il diritto all'abitazione un raggio di protezione più ampio, e alla terra.

All'interno della strategia globale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>58</sup>, tale organismo ha redatto una serie di indicatori allo scopo di definire il concetto di *adequate housing*<sup>59</sup>. Tali indicatori fanno riferimento a sette aspetti essenziali legati all'abitazione definita come un luogo sicuro, dove vivere in pace e dignitosamente:

1. **Garanzia del godimento** (*Legal Security of Tenure*) di una protezione legale contro sfratti,

vessazioni e altre minacce. Secondo il CESC (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite), anche qualora lo sfratto sia legittimo è necessario che la legislazione statale predisponga determinate garanzie procedurali (ragionevole preavviso, divieto di sgombero in condizioni meteorologiche avverse); inoltre, è sempre necessario che vengano vagliate tutte le possibili alternative prima di procedere con uno sgombero e minimizzare l'uso della forza.

2. **Disponibilità dei servizi, materiali, agevolazioni e infrastrutture** (*Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructures*), intesa come possibilità per i beneficiari dell'abitazione di accedere alle risorse naturali comuni come acqua potabile, energia per cucinare, riscaldamento e luce, misure igieniche e per la pulizia, mezzi di conservazione per gli alimenti, smaltimento dei rifiuti, fognature e servizi di emergenza; e, più in generale, a tutti i mezzi disponibili per garantire salute, sicurezza, comfort e alimentazione. Ciò nonostante, la CESC afferma che la mancata erogazione di servizi minimi essenziali non determina la violazione del diritto all'abitazione adeguata.
3. **Accessibilità economica** (*Affordability*), quale garanzia che i costi dell'abitazione siano così elevati da compromettere la capacità degli occupanti di accedere ad altri beni di prima necessità (alimentazione, vestiario) o minacciare il godimento di altri diritti umani (istruzione, salute). Secondo quanto disposto dalla CESC, gli Stati sottoscrittori dovrebbero predisporre aiuti finanziari adeguati per coloro che non possono permettersi un'abitazione e stabilire delle garanzie per i conduttori al fine di evitare aumenti irragionevoli degli affitti sia in ambito privato che pubblico.
4. **Abitabilità** (*Habitability*), quale garanzia della sicurezza fisica attraverso uno spazio vitale che sia congruo, stabile strutturalmente e salubre.
5. **Facilità di accesso** (*Accessibility*), quale garanzia dei bisogni specifici delle persone più svantaggiate e marginalizzate, con particolare attenzione ad anziani, bambini, persone con disabilità fisiche, malati terminali o sieropositivi, persone con disabilità mentali, con malattie croniche, vittime di disastri naturali o che vivono in zone di rischio, ai quali deve essere garantita una priorità di accesso all'abitazione.
6. **Collocazione** (*Location*), intesa come attenzione nella ricollocazione di persone in seguito a sfratti o disastri naturali. Si vuole evitare che i nuovi insediamenti siano costruiti a una significativa

distanza dalle abitazioni e dalle comunità di origine.

7. **Adeguatezza culturale** (*Cultural Adequacy*), intesa come attenzione all'identità culturale: il modo in cui sono costruite le abitazioni, i materiali e le politiche gestionali devono rendere possibile l'espressione della dimensione culturale degli abitanti.

Diversa la disciplina europea, assente fino agli anni '80, adesso implementata con l'introduzione nel 2017 del Pilastro europeo<sup>60</sup>.

La questione dei diritti diviene più complessa in un'ottica, ormai imprescindibile, di tutela giurisdizionale multilivello, soprattutto nel rapporto strettissimo tra normative statali e comunitarie<sup>61</sup>. Fino all'adozione del Trattato di Lisbona<sup>62</sup> la tutela dei diritti in ambito comunitario avveniva per lo più in via giurisprudenziale; ora, invece, il Trattato dell'Unione riconosce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>63</sup>,

---

*L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha redatto una serie di indicatori per definire il concetto di adequate housing, che fanno riferimento a sette aspetti essenziali legati all'abitazione definita come luogo sicuro, dove vivere in pace e con dignità*

un embrione di tavola di diritti e di valori presente anche a livello sovranazionale.

Si deve ricordare la Carta sociale europea, rimasta in ombra rispetto alle altre fonti, a causa del suo vero punto debole: quello di non potere fornire ai diritti sociali un quadro di garanzie giurisdizionali equivalente a quello fornito da altre Corti sovranazionali<sup>64</sup>.

Per quanto riguarda la collocazione dei diritti sociali la dottrina sembra riconoscere cautamente qualche timido passo in avanti<sup>65</sup>, ma nella sostanza il mosaico di disposizioni sociali presenti nel trattato non ha per ora contribuito a conferire una maggiore effettività a essi in ambito comunitario<sup>66</sup>.

Il testo svolge una funzione di guida nei confronti della Corte di giustizia, ma si tratta di un catalogo sui generis che non può certo, al momento, apportare garanzie e tutele analoghe a quelle contemplate nel diritto interno: la Carta, infatti, riconosce un ricco sistema ordinato dei diritti, ma non li mette in relazione tra di loro e non definisce le garanzie per ognuno di essi<sup>67</sup>.

Quanto alla materia complessiva del welfare, essa resta ancora competenza dei singoli Stati. In prospettiva futura è probabile che l'Unione potrà offrire migliori e più ampie garanzie. Al momento, la sua natura economica è ancora prevalente e tutti i diritti sociali

– e non solo essi – sono condizionati da questa caratteristica ineludibile<sup>68</sup>.

Un cambiamento c'è stato con l'entrata in vigore della Carta, che permette alla Corte di Giustizia di comportarsi come un giudice costituzionale<sup>69</sup>.

### **Il Pilastro europeo dei diritti sociali (European Pillar)**

Il 16 novembre 2017 Parlamento, Consiglio e Commissione europei proclamano solennemente il testo del Pilastro europeo dei Diritti sociali.

Al Capo III, intitolato alla Protezione sociale e inclusione, il par. 19 è dedicato agli «Alloggi e assistenza per i senzatetto:

- 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».

Fra gli obiettivi dell'Unione<sup>70</sup> vi è la promozione del benessere dei suoi popoli e l'adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali<sup>71</sup>.

Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione<sup>72</sup> tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

Il Parlamento europeo ha chiesto un solido Pilastro europeo dei diritti sociali per rafforzare i diritti sociali e produrre effetti positivi sulla vita delle persone nel breve e medio termine<sup>73</sup>.

Il progresso economico e quello sociale sono interconnessi e lo sviluppo di un Pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere parte di un più ampio sforzo teso a costruire un modello di crescita più inclusivo e sostenibile, migliorando la competitività dell'Europa e rendendola più propizia agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale<sup>74</sup>.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali<sup>75</sup>.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali non impedisce agli Stati membri o alle parti sociali di stabilire norme sociali più ambiziose<sup>76</sup>. La realizzazione degli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali dipende dall'impegno e dalla responsabilità politici condivisi<sup>77</sup>.

Lo sviluppo del Pilastro europeo dei diritti sociali non compromette la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e di gestire le proprie finanze pubbliche, e non deve incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso<sup>78</sup>.

### **La Carta sociale europea (Social Charter)**

All'interno della Carta sociale europea<sup>79</sup> viene disciplinato il diritto all'abitazione insieme all'indicazione degli obblighi riservati agli Stati al fine di garantirne l'esercizio effettivo.

Gli obblighi, contenuti all'art. 31, sono:

- favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente;
- prevenire e ridurre lo stato di senzatetto in vista di eliminarlo gradualmente;
- rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che dispongono di risorse sufficienti.

La mancanza di meccanismi diretti di giustiziabilità del diritto all'abitazione è un problema che accomuna la gran parte dei diritti sociali: nonostante siano ampiamente riconosciuti in quasi tutte le convenzioni internazionali, difficilmente poi gli Stati ratificanti si adoperano per renderli effettivi. Le ragioni hanno sicuramente un'origine storica e politica e soprattutto vanno ricercate nell'ormai sorpassata teoria per cui l'attuazione dei diritti sociali dipenderebbe esclusivamente dalla discrezionalità dei governi, poiché strettamente legata a scelte di opportunità politica e vincoli di bilancio.

Per contrastare questo vuoto di tutela, il Comitato europeo dei Diritti sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) ha avviato un'operazione di riforma della Carta Sociale prevedendo differenti meccanismi di controllo. Il CEDS produce periodicamente dei *country reports* contenenti le raccomandazioni rivolte agli Stati. Dal 1998, con un protocollo addizionale, è stato inserito un meccanismo di reclami collettivi attraverso i quali NGO riconosciute e enti operanti nel sociale possono denunciare eventuali violazioni della Carta Sociale.

Le decisioni sui reclami collettivi mirano alla raccolta di precedenti giurisprudenziali che possano rendere sempre più effettive le disposizioni della Carta Sociale, al pari di quanto già avviene per la CEDU. Il comitato ha affermato in diversi reclami che gli Stati citati devono sforzarsi di raggiungere gli obiettivi della Carta entro una data di scadenza, in termini progressivi e misurabili.



## LA TUTELA GIURISDIZIONALE DEL DIRITTO ALLA CASA NELLA DIMENSIONE EUROPEA: LA CORTE DI GIUSTIZIA E LA CORTE EDU

### Gli obblighi in capo agli Stati

Nonostante l'ampia definizione derivante dalle fonti internazionali, queste non comportano degli obblighi specifici per gli Stati. Non è richiesto che gli Stati provvedano attraverso la costruzione di abitazioni per l'intera popolazione al fine di eliminare immediatamente il problema dei senza tetto. Tuttavia sono previsti obiettivi programmatici che comportano l'attivazione degli Stati attraverso la predisposizione di politiche adeguate per realizzare il diritto di ogni individuo, nel minor tempo possibile ed entro il massimo delle risorse disponibili. Inoltre, sono previsti specifici obblighi di monitoraggio rispetto alle categorie particolarmente vulnerabili.

Interessanti le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>80</sup> sulla tutela del diritto all'abitare: le sue interpretazioni spingono verso un riconoscimento effettivo dei diritti sociali, nonostante l'Unione non abbia aderito a tutte le Convenzioni in tema.

La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>81</sup> riconosce una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali ai cittadini dell'Unione e ai residenti negli Stati membri, includendoli nella giurisdizione europea. La Carta non include una specifica tutela del diritto alla casa, tuttavia sancisce il diritto all'housing sociale: con l'obiettivo di combattere povertà ed esclusione sociale, l'Unione riconosce e rispetta il diritto alla casa e all'housing sociale, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non siano in possesso delle risorse minime, in accordo alle regole stabilite dalla legislazione comunitaria e dalle legislazioni e pratiche internazionali<sup>82</sup>.

Il fatto che la Carta sia stata inserita nel Trattato di Lisbona conferisce validità legale al "diritto all'housing sociale e alla casa", in tutta Europa. Il paragrafo 34.3<sup>83</sup> è basato sull'art. 13 della Carta sociale dell'Unione europea<sup>84</sup> e sugli artt. 30<sup>85</sup> (che include

l'obbligo a promuovere una serie di servizi, compreso l'abitare) e 31<sup>86</sup> (che promuove l'accesso a un'abitazione di standard adeguato per prevenire e ridurre il fenomeno della *homelessness*<sup>87</sup>, nella prospettiva della graduale eliminazione dello stesso e l'accessibilità dei prezzi per coloro che non possiedono le risorse necessarie) della versione definitiva della Carta sociale.

### Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea rispetto al diritto alla casa

La Corte di Giustizia<sup>88</sup> dell'Unione europea riconosce i trattati internazionali sui diritti umani come ulteriore fonte dei diritti fondamentali della UE e assicura che il rispetto e l'interpretazione degli stessi siano costantemente monitorati in tutti gli Stati membri.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea può accogliere cinque tipologie di casi: richieste di giudizi preliminari, azioni per mancato adempimento, azioni per l'annullamento, provvedimenti per mancata azione, azioni dirette<sup>89</sup>.

La procedura sui giudizi preliminari<sup>90</sup> prevede la richiesta di chiarimenti sulla natura e la misura dei vincoli stabiliti dalla Carta in relazione al diritto all'assistenza sociale e alla casa. Poiché le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea sono vincolanti per tutti i tribunali nazionali degli Stati membri, questo viene visto come uno strumento molto efficiente ai fini dello sviluppo del diritto alla casa per i senza dimora di tutta Europa.

Pochi casi di *homelessness* hanno raggiunto la Corte Europea di Giustizia della UE, nonostante la Corte europea per i Diritti umani abbia considerato le questioni legate alla *homelessness* nell'ambito del dovere dei singoli Stati di prevenire condizioni di vita degradanti e inumane<sup>91</sup>.

---

*La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea non include una specifica tutela del diritto alla casa, tuttavia sancisce il diritto all'housing sociale*



### UN MERCATO ABITATIVO DISTORTO

L'Italia si distingue, tra i Paesi europei più sviluppati, oltre che per una delle più basse quote di edilizia pubblica, anche per una minore dimensione del patrimonio in affitto privato, pilastro dell'offerta in molti Paesi europei e, più in generale, per una scarsa disponibilità di alloggi con costi commisurati ai redditi.

Nel settore pubblico, dall'abolizione dei fondi Gescal mancano investimenti. Lo Stato, pur detenendo la responsabilità del settore dell'edilizia pubblica in concorrenza con le Regioni, non eroga finanziamenti dal 1998. Le poche risorse, reperite in sede di formazione del bilancio, non consentono una programmazione degli interventi tale da fornire una risposta socialmente significativa.

Le Regioni, che hanno avuto competenza con il D.L. 112/98, non hanno adeguatamente sostenuto il settore abitativo, utilizzando (per lo più) risorse ottenute dallo Stato, all'atto del trasferimento delle competenze, destinandole a situazioni emergenziali o per ambiti circoscritti.

Nel settore privato la sostenuta produzione edilizia, seppure in flessione negli ultimi anni, non è riuscita a rispondere alla domanda: questo è confermato dal numero di abitazioni, sempre maggiore del numero delle famiglie, dal dato numericamente rilevante degli alloggi vuoti e, parallelamente, dalla domanda di fasce di reddito medio-basse che non ha trovato una risposta compatibile con le proprie condizioni economiche.

È evidente che una modificazione delle tipologie familiari con una crescita consistente dei nuclei, comporta un fabbisogno abitativo a esso rapportato: oggi l'80% della popolazione è proprietaria dell'abitazione in cui vive o ne dispone ad altro titolo, ma permane il problema per ampie categorie che esprimono una domanda in relazione a condizioni di reddito (famiglie con redditi bassi che esprimono una domanda di casa primaria, famiglie monoreddito) e a particolari condizioni di vita (anziani, single, giovani coppie, lavoratori mobili, immigrati, giovani, famiglie monogenitoriali)<sup>92</sup>.

Molti Paesi europei, tra cui l'Italia, hanno avviato negli ultimi anni un percorso di decentramento di competenze a livello territoriale, motivato dalla crescente richiesta di maggiore autonomia da parte delle comunità territoriali e dalla necessità di ridefinire i rapporti finanziari tra centro e periferia, favorendo, in nome del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, una ripartizione dell'offerta di servizi pubblici, dei poteri di regolazione e dei poteri tributari tra diversi livelli di governo, funzionale a realizzare una maggiore ef-

ficienza, responsabilizzazione finanziaria, assicurando al contempo uniformità dell'offerta di servizi sul territorio nazionale e finalità redistributive e perequative.

La diversa allocazione delle funzioni tra i livelli di governo di uno Stato è strettamente connessa all'esigenza di ripartire correttamente le risorse pubbliche tra livelli di governo e, a fronte di mutate competenze di spesa, di definire gli strumenti e le fonti di finanziamento più idonei degli enti decentrati.

Su questo tema, appare lecito un interrogativo: attraverso quali strategie gli enti locali in Italia hanno reagito alle manovre di consolidamento fiscale negli anni recenti? Quali sono state le determinanti delle scelte degli enti in termini di aumento delle entrate proprie derivanti dall'imposizione immobiliare? Esistono interazioni strategiche tra gli enti locali italiani nella scelta e nella determinazione delle aliquote fiscali? Su queste tematiche si è sviluppato negli ultimi anni un ampio dibattito centrato, in particolare, sulle determinanti delle scelte fiscali degli enti di uno stesso livello di governo e sulle implicazioni in termini di interazione strategica tra gli enti.

---

*L'Italia si distingue, tra i Paesi europei più sviluppati, oltre che per una delle più basse quote di edilizia pubblica, anche per una minore dimensione del patrimonio in affitto privato e per una scarsa disponibilità di alloggi con costi commisurati ai redditi*

Le aliquote dei due principali tributi immobiliari sono l'Imposta Municipale Propria (IMU) e il Tributo per i Servizi Indivisibili (TASI).

L'IMU è un'imposta dovuta per il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. La TASI si applica al possesso o alla detenzione, a qualsiasi titolo, di fabbricati e di aree edificabili, mentre sono esclusi i terreni agricoli. Entrambi i tributi non si applicano all'abitazione principale ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9; la loro aliquota ordinaria è fissata dalla legge e può essere modificata dai Comuni. La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile.

Il gettito derivante da tali imposte è di gran lunga l'entrata tributaria più importante per gli enti locali italiani; la loro base imponibile, essendo commisurata alla rendita catastale e poco variabile nel tempo, è poco influenzata dal ciclo economico; questi tributi rispondono al criterio del beneficio.

Diverse sono le politiche fiscali adottate dai Comuni italiani. Le politiche adottate su IMU e TASI risultano

spesso influenzate, oltre che dalle caratteristiche socio-economiche dell'ente, anche dai comportamenti dei Comuni limitrofi. Sovente le scelte delle aliquote presentano una correlazione spaziale con aree omogenee in cui le amministrazioni locali vicine tendono ad assumere comportamenti simili tra loro.

## IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI: TRA LUCI E (TROPPE) OMBRE

È evidente, come riconosciuto dalla legislazione nazionale, che nei processi di integrazione un ruolo fondamentale spetta agli enti territoriali: dal punto di vista delle politiche inclusive, molto è nelle competenze regionali e locali<sup>93</sup>.

Non si può non sottolineare la difficoltà di proporre un discorso unitario, essendo assai articolato il panorama della legislazione regionale, con differenze talvolta significative da regione a regione<sup>94</sup>. Occorre ricordare, ad esempio, che negli anni in cui il Governo promuoveva l'approvazione di leggi ispirate a logiche securitarie con disposizioni tese a colpire gli stranieri, alcune regioni approvavano, per sottolineare una propria specificità politica, leggi che disciplinano interventi socio-sanitari anche nei confronti degli stranieri non regolarmente soggiornanti<sup>95</sup>. E di fronte alle censure governative che asserivano una violazione delle competenze dello Stato, in quanto la previsione di eventuali provvidenze sociali a favore anche di chi non soggiorna regolarmente avrebbe finito per agevolare la permanenza sul territorio nazionale di persone irregolarmente presenti, la Corte Costituzionale ribadiva la possibilità per le regioni di predisporre sistemi di tutela sociale con prestazioni rivolte anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno.

E, come è stato rilevato, «la Corte ha ritenuto di poter utilizzare il ricco bagaglio di argomenti utilizzato fin dal 1967... [per] dire, in sostanza, che i diritti fondamentali non conoscono permessi di soggiorno...»<sup>96</sup> e per giungere a riconoscere che la finalità di queste leggi era tesa esclusivamente a garantire il godimento di diritti fondamentali senza incidere per questo su materie di esclusiva spettanza statale<sup>97</sup>.

Negli stessi anni, però, a fronte di questa legislazione regionale che ampliava le forme di tutela nei confronti degli immigrati, venivano approvate anche diverse leggi regionali tese a limitare l'accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri<sup>98</sup>.

Per gli enti locali, variegatissimo e complesso è il quadro relativo a discipline gravemente discriminatorie. Dai provvedimenti assunti per rendere più difficile l'iscrizione anagrafica in una determinata circoscrizione comunale, richiedendo ad esempio un reddito minimo, o la titolarità di determinati tipi di permesso di soggiorno, o la dimostrazione del titolo di possesso dell'immobile o infine la dimostrazione che l'alloggio soddisfacesse determinate condizioni: disposizioni palesemente illegittime; più volte la magistratura è stata chiamata a intervenire per accertarne il carattere discriminatorio<sup>99</sup>.

Alle delibere comunali tese a escludere o limitare l'accesso degli immigrati ad alcune prestazioni sociali (es. al bonus bebè<sup>100</sup>, agli asilo nido, a misure connesse al diritto all'abitazione, a determinati contributi economici ecc.) o che, invocando la tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza urbana, hanno finito per incidere su libertà costituzionali (solo per citarne qualcuna: divieto di chiedere l'elemosina, obbligo di

---

*Vi sono state tante amministrazioni impegnate in progetti di integrazione; ma quando azioni di marginalizzazione ed esclusione sociale vengono portate avanti da chi in primis deve farsi carico della tenuta di una comunità e del rispetto dei principi di un ordinamento democratico, non possiamo minimizzare*

tenere le riunioni in lingua italiana, divieto di utilizzare lingue diverse dall'italiano nelle insegne dei negozi, chiusura di sale di preghiera o divieto di apertura, ecc.).

Vi sono state anche tante amministrazioni impegnate in progetti di integrazione; ma non possiamo non stigmatizzare quelle forme di discriminazione – diretta o più spesso mascherata – poste in essere dalle istituzioni: quando azioni di marginalizzazione ed esclusione sociale vengono portate avanti da chi in primis deve farsi carico della tenuta di una comunità e del rispetto dei principi che connotano un ordinamento democratico, non possiamo minimizzare. Se è vero che, talvolta, si tratta più di politiche dichiarate che praticate, «sarebbe tuttavia sbagliato ridurle a manifestazioni provinciali e folkloristiche. Le politiche dell'esclusione sono un potente strumento retorico che definisce i confini dell'appartenenza legittima alla comunità» e che finiscono per alimentare ulteriori e più diffuse forme di discriminazione<sup>101</sup>.



L'emergenza Covid-19 ha esacerbato molte situazioni: una di queste è quella della casa. Le persone senza dimora, che una casa non hanno, sono state impossibilitate a rispettare l'ordine di stare a casa e si sono dovute arrangiare come possibile, nelle strutture di prima accoglienza o in strada.

Anche tra chi una casa ce l'ha, le differenze sono state enormi. Stare reclusi per due mesi in un monolocale sovraffollato non è la stessa cosa che (re)starci in una casa ampia e luminosa. Avere un lavoro stabile fa anche qui la differenza: «Molte persone che lavoravano in nero hanno perso il reddito da un giorno all'altro senza avere accesso agli ammortizzatori, e presto perderanno anche la casa»<sup>102</sup>.

Troppe persone hanno visto aggravata la loro (già) oggettiva condizione di quotidiana difficoltà, anche a causa della mancanza di informazioni utili e utilizzabili per affrontare l'acuta emergenza Covid-19. In molte persone la fragilità si è aggravata o manifestata con la pandemia: molti di loro non conoscono nemmeno l'esistenza di una serie di strumenti utili ad agire i diritti loro riconosciuti da norme varate dalle istituzioni pubbliche nazionali, regionali e locali, o da iniziative autonomamente promosse da parti sociali; o, comunque, desistono di fronte alle difficoltà.

Dal febbraio 2020, le politiche e le prassi dei governi e dei legislatori nazionali europei non sono state omogenee, muovendosi i Paesi in ordine sparso. Dalla sottovalutazione del dramma in arrivo alla negazione della difficoltà di risolverlo nel breve periodo il passo è stato brevissimo. Nessuno era preparato a politiche di così esponenziale emergenza e tutti hanno ritenuto di fare il meglio nelle condizioni date nei singoli Paesi. Così, alcuni Paesi hanno adottato misure di immediata efficacia, altri di medio respiro, altri di sostegno emergenziale diffuso. Ma nessuno ha prospettato una o più visioni possibili del futuro che verrà, dei riflessi dell'indebitamento oggi necessario per affrontare l'emergenza e di quali politiche di welfare, abitativo in particolare, adottare nel breve-medio periodo.

In ogni Paese gli interventi dei governi e dei legislatori nazionali europei hanno seguito un comprensibile metodo in progress: la continua evoluzione della pandemia e delle norme adottate per affrontarla ha imposto, impone e imporrà un costante lavoro di aggiornamento, proiezione e capillare informazione.

I Paesi hanno messo in campo una sorta di nuove proprie complesse "cassette degli attrezzi": perché nuove sono le circostanze e le situazioni necessarie per sostenere la dignità piena di ogni persona, nello stesso momento storico nel quale ognuno è chiamato

a esercitare in pienezza anche i propri doveri e le proprie responsabilità per concorrere al bene comune.

Ci pare che i diritti, ancor più per coloro che sono più deboli, non si giochino sulle affermazioni di principio, sui grandi proclami, sulle emozioni immediate della comunicazione ad alta tecnologia; è facile emanare leggi che "sulla carta" riconoscono diritti: affinché questi diritti siano realmente goduti da tutti coloro che ne hanno titolo, occorre un sostegno, culturale e sociale, che metta in condizione chiunque di farli propri.

La tutela effettiva (o il venir meno) di tali diritti si gioca proprio su quei meccanismi – irrisoriamente denominati tecnici, ma più banalmente e realisticamente burocratici: meno conosciuti e spesso di approccio arduo – solo apparentemente secondari e comunque spesso sottovalutati, ma sempre determinanti ai fini di far beneficiare l'interessato del contenuto di una determinata misura pubblica; i tempi e i costi richiesti, la documentazione occorrente senza la quale sei fuori, i soggetti, gli indirizzi e i luoghi ai quali potersi rivol-

---

*Dalle politiche adottate sfugge una visione centrale e unitaria della persona umana: non è più rinviabile, proprio in questi difficilissimi mesi che verranno, conoscere ed essere consapevoli di cosa e come concretamente poter fare per non restare travolti dagli effetti collaterali del Covid-19*

gere e la capacità di usare la tecnologia e le applicazioni informatiche per le richieste online (per le quali non è mai sufficiente "solo un clic") sono divenute, per molti, barriere il cui superamento è obiettivo decisivo e ineludibile per raggiungere la meta.

Dalle politiche adottate sfugge una visione centrale e unitaria della persona umana: non è più rinviabile, proprio in questi difficilissimi mesi che verranno, conoscere ed essere consapevoli di cosa e come concretamente poter fare per non restare travolti dagli effetti collaterali del Covid-19, facilitando non solo il pretendere o rivendicare, ma concretamente prendendo per mano le persone e permettere loro di esercitare i propri diritti, affinché l'esperienza concreta di cittadinanza li renda, a loro volta, attori e diffusori di un autentico senso civico che stimoli ciascuno a stendere la mano all'altro, anche per cooperare al fine di migliorare la propria condizione.

Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il governo e il legislatore italiani hanno da subito<sup>103</sup> previsto misure in materia abitativa, alcune in seguito aggiornate e prorogate di mese in mese.

L'erogazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione<sup>104</sup> – che rende disponibili ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per migliorare le condizioni di locazione di inquilini a basso reddito e in caso di aggravamento delle condizioni socio-economiche del nucleo – è previsto avvenga secondo una disciplina acceleratoria. Il fondo contava 60 milioni nel 2020<sup>105</sup>. Le Regioni hanno provveduto al riparto a cavallo degli scorsi mesi di marzo-aprile e i Comuni hanno pubblicato i relativi bandi nel mese di aprile<sup>106</sup>. Drammaticamente, centinaia di migliaia sono state le domande presentate in tutta Italia: in molti dei Comuni più grandi<sup>107</sup> sono state erogate somme estremamente inferiori a quanto annunciato da alcune amministrazioni comunali. Nel momento in cui scriviamo, non è solo l'esiguità della somma a preoccupare le famiglie che si sono trovate in difficoltà nel pagare l'affitto, ma anche i tempi: migliaia di persone, a metà settembre, non sanno quando potranno usufruirne.

Con il D.L. 19 maggio 2020, n. 341<sup>108</sup>, il Governo ha stanziato ulteriori risorse pari a € 160 milioni, sempre per l'annualità 2020 (20 milioni dei quali sono destinati alle locazioni di immobili abitativi degli studenti fuori sede che rientrano nella soglia ISEE non superiore a € 15.000), aggiuntivo ai precedenti € 60 milioni<sup>109</sup>, destinato sia al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione sia al Fondo inquilini morosi incolpevoli.

Il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli<sup>110</sup> rende disponibile ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per sostenere le famiglie destinatarie di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone di locazione a causa della perdita o consistente riduzione del reddito del nucleo familiare. La L. 24/4/2020, n. 27<sup>111</sup>, ha previsto risorse per € 9,5 milioni per le Regioni, per l'annualità 2020.

Dal 2019, la misura Reddito di cittadinanza include anche un contributo per il pagamento dell'affitto (€ 280/mese per i nuclei familiari unipersonali, con importi variabili a seconda della composizione del nucleo familiare).

Una misura<sup>112</sup> ha disposto un *credit tax* per locali commerciali (definito Bonus affitti), mai estesa alle locazioni abitative.

La novella dettata dall'art. 91<sup>113</sup> del D.L. 17 marzo 2020, n. 18<sup>114</sup>, tende a fornire una disposizione generale di salvezza, volta a temperare il criterio di responsabilità per eventuali inadempimenti dovuti, in maniera evidente e conclamata, alla contingente causa di forza maggiore determinata dalla chiusura delle attività sull'intero territorio nazionale. La disposizione propone una tutela rafforzativa che richiama

le disposizioni previste dal nostro ordinamento a tutela del contraente che abbia difficoltà o impossibilità di adempimento non dipese da sé, escludendo la categoria dell'inadempimento colpevole di coloro, persone fisiche o aziende, che a causa del blocco o della forte limitazione delle attività non hanno potuto eseguire le prestazioni contrattualmente dovute<sup>115</sup>.

Con successivi provvedimenti di proroga, è stata disposta la sospensione dell'esecuzione degli sfratti<sup>116</sup>: l'art. 103, comma 6, D.L. 18/2020 dispone, ora, che l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 31 dicembre 2020. Quest'ultima disposizione è destinata a trovare applicazione relativamente all'esecuzione di ogni provvedimento giudiziario che disponga il rilascio di qualsiasi immobile, abitativo e non.

Con l'art. 54 ter del D.L. 18/2020 è stata prevista la sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa (pignoramento immobiliare avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore), su tutto il territorio nazionale e per la durata di sei mesi a decorrere

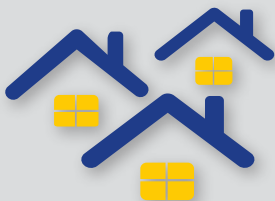
---

### *L'erogazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione – che rende disponibili ai Comuni risorse per migliorare le condizioni di locazione di inquilini a basso reddito e in caso di aggravamento delle condizioni socio-economiche – è previsto avvenga secondo una disciplina acceleratoria*

dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (quindi, fino al 30 ottobre 2020<sup>117</sup>).

Se le misure esistenti rischiano di essere insufficienti o inadeguate, la risoluzione di criticità nella sostenibilità dell'affitto viene lasciata alla libera contrattazione delle parti, prevedendo la possibilità di ufficializzare la riduzione del canone tramite un modulo telematico. In pratica, in questo momento di grande fragilità e di particolare bisogno di mantenere l'abitazione, la questione affitti viene mantenuta su un piano privato e individuale, mentre andrebbe posta su un piano pubblico e nazionale.

Sul tema della locazione è, invece, non più rinviabile un intervento straordinario che includa misure economiche, anche se con richieste e approcci molto diversi. Questa necessità è stata legittimata durante la seduta del Senato del 9 aprile 2020, in sede di conversione del D.L. 18/2020, nella quale è stato approvato un ordine del giorno in materia di misure sul settore abitativo per l'emergenza Covid-19 dove si riconosce che per gli inquilini vanno prese misure di sostegno come già fatto per i titolari di mutui prima casa. ■ ■ ■



In **EUROPA** nel 2017 le famiglie hanno speso il **24,2%** del proprio reddito disponibile per spese correlate all'abitazione | *EUROSTAT 2018*

Nel 2017 il **10,2%** delle famiglie europee ha speso più del 40% del proprio reddito in spese abitative (**37,8%** tra coloro a rischio povertà) | *HOUSING EUROPE 2019*

Il "tasso di sovra indebitamento per spese abitative" (oltre il 40% del reddito disponibile) coinvolge il **38%** delle famiglie povere europee (e solo il 5% delle famiglie non povere) | *EUROSTAT 2018*

In Europa il tasso di povertà è pari al **9,7%** tra le famiglie che vivono in affitto e al **5,2%** tra le famiglie con casa di proprietà | *UPB ISTAT-EUROSTAT 2015*

Nell'UE circa **700 mila** persone affrontano ogni notte il problema dell'assenza di casa. Il fenomeno è aumentato del 70% in dieci anni | *FONDAZIONE ABBÉ PIERRE/FEANTSA 2020*

La povertà energetica in Europa colpisce quasi **50 milioni** di persone | *HOUSING EUROPE 2019*



In **ITALIA** il tasso di povertà è pari al **17%** tra le famiglie che vivono in affitto e al **7,1%** tra le famiglie con casa di proprietà | *UPB ISTAT-EUROSTAT 2015*

L'Italia è il primo Paese europeo per numero di famiglie povere che vive in situazioni di sovraffollamento: **24%** (16% in media nei Paesi Ocse) | *OCSE 2018*

Solo il **4%** della popolazione italiana ha accesso a un alloggio con affitto calmierato, mentre il tasso di deprivazione abitativa si mantiene sull'**11%**, contro una media UE del 5,6% | *HOUSING EUROPE 2019*

In Italia, a fronte di **650 mila** richieste di casa popolare nelle liste di attesa municipali, sono presenti circa 700 mila alloggi pubblici, non disponibili in quanto già occupati o inagibili | *HOUSING EUROPE 2019*

Il **15,9%** dei poveri italiani vive in affitto sociale (15,1% in Europa) | *EUROSTAT 2018*





## 2. La condizione abitativa dei poveri: uno studio di Caritas Europa

Il gruppo di lavoro degli Osservatori delle Povertà (CPO) coordinato da Caritas Europa svolge da alcuni anni diverse indagini sul campo, su vari aspetti della povertà e dell'esclusione sociale nel continente europeo. Nel 2018, il gruppo di lavoro ha sviluppato uno studio sul tema della povertà educativa, che ha visto la collaborazione di alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia. I risultati di tale studio sono stati riportati in modo sintetico nel Rapporto Povertà di Caritas Italiana del 2019, *Povertà in attesa*<sup>1</sup>, e in modo integrale nella pubblicazione in lingua inglese disponibile sul sito di Caritas Europa<sup>2</sup>. Nel 2019 il tema dell'indagine è stato l'accesso ai servizi pubblici da parte delle persone in difficoltà che si rivolgono alla Caritas. Lo studio prevedeva una raccolta dati sul campo mediante l'utilizzo simultaneo di un questionario strutturato, destinato a persone in difficoltà che si rivolgono alla Caritas, con due fondamentali finalità conoscitive:

- evidenziare il profilo sociale degli utenti della Caritas in Europa (aspetti personali, familiari, umani e del capitale sociale, ecc.);
- evidenziare il livello di fruizione dei servizi sociali pubblici e, in caso di mancato utilizzo, i motivi che hanno reso impossibile tale fruizione.

È importante sottolineare che lo studio sull'accesso ai servizi di cui presentiamo alcune acquisizioni conoscitive, è unico nel contesto degli studi della Caritas, poiché per la prima volta è stato possibile implementare un sistema di raccolta dati condiviso, realizzato in tempo reale sugli utenti che si rivolgono alla Caritas, all'interno di una finestra temporale di circa un mese, nei quattro Paesi coinvolti nell'indagine: Italia, Malta, Repubblica Ceca, Lettonia.

L'indagine è stata effettuata a fine 2018 (tra settembre e ottobre), in più di 30 centri Caritas, nei quattro Paesi considerati. Come si può vedere dalla tabella in questa pagina, nel mese campione sono state contattate 1.413 persone, che possiamo considerare come capofamiglia o referente dell'unità abitativa: se prendiamo in considerazione la quantità totale di persone che vivono nei 1.413 nuclei familiari, si raggiunge un totale di 3.381 persone conviventi. I dati raccolti non sono quindi rappresentativi di situazioni personali, ma devono essere considerati in modo più ampio e inclusivo, in quanto si riferiscono a un pubblico molto più ampio (è evidente che molte delle problematiche

indagate dall'indagine non riguardano solo il singolo utente ma coinvolgono tutta la famiglia).

Per quanto riguarda la cittadinanza, è interessante notare che in tutti i Paesi considerati, ad eccezione dell'Italia, gli utenti sono massicciamente rappresentati da popolazioni autoctone. In Italia si osserva una suddivisione dell'universo in tre categorie: italiani (47,7%); stranieri non comunitari (38,2%); stranieri appartenenti a Paesi dell'Unione europea (14,1%).

**Dimensione del campione**  
(beneficiari Caritas intervistati)

Paesi	Numero	%
Repubblica Ceca	504	35,7
Italia	726	51,4
Lettonia	62	4,4
Malta	121	8,6
<b>Totale</b>	<b>1.413</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caritas Europa

I dati raccolti nel corso dell'indagine sono utili per comprendere meglio la tipologia sociale e il livello di disagio sociale ed esclusione sperimentato dalle famiglie dei beneficiari dell'intervento della Caritas. Anche la dimensione abitativa è stata sondata, in riferimento a due distinte dimensioni: lo status abitativo e la qualità del territorio dove vivono le persone intervistate.

Una prima domanda di carattere generale cercava di capire dove vivono le persone e il livello di incidenza dell'esclusione totale abitativa (*homelessness*). Quest'ultima categoria è composta al suo interno da due diversi tipi di situazioni: coloro che dormono per strada, senza nessun riparo per la notte (il cosiddetto *sleeping rough*), e coloro che, pur essendo privi di una propria dimora, sono accolti in qualche tipo di struttura di accoglienza.

Sommando tra di loro le due specifiche sotto-condizioni, si apprende che le persone escluse dal bene casa sono pari in media al 20% dell'intero campione, con alcune differenze tra i quattro Paesi considerati dall'indagine: in Italia si registra l'incidenza più elevata di persone senza dimora (22,9%), mentre il livello più basso di tali situazioni è presente in Lettonia (4,8%). Lo *sleeping rough* appare piuttosto rilevante in Italia (8,5% di tutti gli utenti).

**Hai un tetto per la notte?** (valori % sul totale degli utenti di ogni Paese)

	Rep. Ceca	Italia	Lettonia	Malta	Totale
Si, in casa in affitto/in casa di proprietà	68,8	58,6	79,0	82,6	65,1
Si, ma presso alloggio inadeguato (camper, baracca, edificio insalubre, in grave sovraffollamento, ecc.)	6,1	2,8	6,5	2,8	4,2
Si, ma in situazione precaria/provisoria (senza contratto, sotto sfratto, ospite di conoscenti, ecc.)	5,5	15,8	9,7	2,8	10,8
Senza dimora/senza tetto	19,6	22,9	4,8	12,0	20,0
<i>Ospite di un dormitorio/struttura di accoglienza</i>	15,3	14,4	3,2	9,2	13,8
<i>Non ho nessun riparo, dormo per strada</i>	4,3	8,5	1,6	2,8	6,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caritas Europa

Una seconda domanda cercava di approfondire il titolo di godimento dell'abitazione. Rispetto a tale parametro, è interessante osservare l'andamento anomalo del nostro Paese: su 100 utenti Caritas che possono contare su un'abitazione, solo il 15,1% è proprietario della casa in cui vivono, a fronte di una media complessiva dell'intero campione pari a 30,9%, con punte del 55,1% a Malta. Molto numerose invece le situazioni di persone/famiglie in affitto, soprattutto a canone di mercato (38,6%) e in affitto presso casa popolare (22%).

Tra i proprietari, che costituiscono una porzione comunque ridotta dell'utenza globale, non tutti hanno estinto l'eventuale mutuo fondiario. Nello specifico, la situazione appare notevolmente differenziata da Paese a Paese, con punte di estinzioni pari all'83,9% a Malta e minimi rilevanti in Lettonia (14,3%).

Una sezione del questionario è riferita alla presenza nel territorio di residenza e all'interno del nucleo familiare di una serie di servizi e beni di pubblica utilità.

Abbiamo di fronte una concezione di abitazione che si estende oltre le quattro mura della casa in cui si vive e che danno comunque all'abitare un senso più ampio e profondo, in quanto legato al tema dell'abitabilità e della qualità dei servizi di un territorio.

Sul versante dei servizi presenti nel territorio, è stato chiesto di indicare se nel quartiere/zona di residenza fossero facilmente raggiungibili a piedi le seguenti nove tipologie di *facilities*: supermercati, negozi e piccoli esercizi commerciali, banche, farmacie, medici, ufficio postale, fermate degli autobus, consulenti sociali e sanitari, biblioteche.

**Nella casa dove abiti...** (valori % sul totale degli utenti di ogni Paese)

	Rep. Ceca	Italia	Lettonia	Malta	Totale
Sono proprietario	40,5	15,1	44,6	55,1	30,9
In affitto da privato (canone di mercato)	31,5	38,6	3,6	7,5	30,6
In affitto c/o casa popolare/ERP	10,0	22,0	19,6	/	14,8
In affitto a canone ridotto (sotto il valore di mercato)	6,2	9,8	10,7	18,7	9,4
Ospite in comodato d'uso gratuito	6,4	13,3	10,7	11,2	10,3
Altre situazioni	5,4	1,3	10,7	7,5	4,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caritas Europa

**Presenza di un mutuo estinto tra i beneficiari Caritas proprietari di abitazione**  
(valori % sul totale degli utenti di ogni Paese)

Paesi	Si	No
Italia	45,5	54,5
Lettonia	14,3	85,7
Malta	83,9	16,1
<b>Totale</b>	<b>60,6</b>	<b>39,4</b>

Fonte: Caritas Europa

L'ipotesi alla base della domanda è che popolazioni caratterizzate da scarse risorse economiche tendano a posizionarsi su territori "poveri" dal punto di vista dei servizi e delle infrastrutture sociali e amministrative disponibili, ma più vantaggiose in termini di accessibilità del mercato immobiliare.

Questa ipotesi appare sostanzialmente confermata: esaminando le risposte fornite dagli utenti Caritas, si nota una debolezza infrastrutturale dei territori in cui vivono questi soggetti: vi sono infatti

quote di popolazione significative che dichiarano di non avere a disposizione vari servizi di base, come ambulatori e centri di consulenza socio-sanitaria (65,9%), farmacie (42,2%), fermate degli autobus (40,8%). Ad eccezione delle banche, è interessante notare che i servizi di natura privata e commerciale sono generalmente più diffusi di quelli di natura pubblica.

#### Servizi presenti nel territorio di residenza (valori % sul totale degli utenti)

	Sì	No	Totale
Supermarket	58,0	41,5	100,0
Negozi	60,7	39,1	100,0
Fermate autobus/metropolitana	59,2	40,8	100,0
Farmacie	57,7	42,2	100,0
Uffici postali	57,1	42,7	100,0
Dottori	52,4	47,5	100,0
Banche	47,8	52,2	100,0
Biblioteche	43,0	57,0	100,0
Ambulatori/ospedali	34,0	65,9	100,0

Fonte: Caritas Europa

Un secondo e ultimo aspetto che presentiamo in questa sede si riferisce alla disponibilità in casa di alcune dotazioni strumentali e che, anche in tempi pre-Covid, apparivano ormai indispensabili, in quanto la loro indisponibilità può seriamente limitare l'accesso e l'esigibilità di alcuni diritti. Ci riferiamo al possesso di un Pc e di una connessione Internet in casa.

Sul primo dei due aspetti, i dati dimostrano che la disponibilità di un personal computer riguarda una minoranza degli utenti Caritas nei quattro Paesi considerati. Nello specifico, il 27,4% dei beneficiari ha la disponibilità di un proprio computer (in altre parole, tre utenti su quattro non hanno la possibilità di usare un computer). Il tasso di disponibilità più basso si

registra proprio in Italia (20,2%), mentre quello più elevato a Malta (59,5%).

Per quanto riguarda l'accesso Internet, tale disponibilità è in media maggiore rispetto a quella relativa al possesso di un computer. In media, il 36% dei beneficiari riesce infatti a collegarsi da casa alla rete, tramite la disponibilità di strumenti evidentemente diversi da quelli del computer. Anche in questo caso, il tasso di accesso alla digitalizzazione più elevato si registra a Malta, dove il 66,9% degli utenti Caritas riesce ad accedere da casa alla rete Internet.

Il dato che abbiamo riportato lascia trasparire alcune interessanti possibilità di intervento per le Caritas, che potrebbero sostenere le famiglie in difficoltà sul versante del sostegno alla digitalizzazione, una forma strategica e lungimirante di aiuto, che può essere prestata in varie modalità, anche mediante accordi con i gestori di telefonia o mediante l'intervento di reti commerciali e aziendali del settore. ■ ■ ■

#### Disponibilità in casa di un personal computer (valori % sul totale degli utenti di ogni Paese)

	Rep.Ceca	Italia	Lettonia	Malta	Totale
Sì	29,0	20,2	35,5	59,5	<b>27,4</b>
No	71,0	79,8	64,5	40,5	<b>72,6</b>
Tot.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Caritas Europa

#### Accesso in casa alla rete Internet (valori % sul totale degli utenti di ogni Paese)

	Rep.Ceca	Italia	Lettonia	Malta	Totale
Sì	32,9	33,1	35,5	66,9	<b>36,0</b>
No	67,1	66,9	64,5	33,1	<b>64,0</b>
Tot.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Caritas Europa





## 3. Buone pratiche di intervento nel settore abitativo in Europa

La condizione abitativa in Europa risulta eterogenea e diversificata a seconda della situazione reddituale delle famiglie e delle politiche abitative attive, tra le quali l'offerta di edilizia residenziale pubblica svolge uno dei ruoli prioritari. Nonostante alcuni Paesi siano maggiormente strutturati rispetto alla dotazione di abitazioni sociali, le difficoltà economiche della crisi del 2008 e la crisi post-pandemica, i cui esiti sono ancora difficili da prevedere, hanno generato nuove fragilità abitative con differenti intensità.

A fianco alle categorie sociali strutturalmente in difficoltà rispetto al tema dell'abitare come immigrati, senza dimora, famiglie con disabili o disoccupati cronici si sono aggiunti anziani con pensioni basse, famiglie con figli a carico oppure i cosiddetti *working poor*, che rischiano sempre più lo scivolamento in povertà con la conseguente possibilità di perdere la casa. Dinanzi a tali problematiche le politiche abitative "classiche" non riescono più a fornire una risposta soprattutto nei Paesi del sud Europa, ma nel tempo vi sono stati tentativi innovativi rispetto al tema dell'abitare. Di seguito si riportano alcuni esempi di buone pratiche a livello europeo che potrebbero essere replicate in contesti differenti o comunque fornire elementi utili per progetti innovativi.

### **El Casal Collaborative House | Spagna | 2013**

Il progetto El Casal nasce da un gruppo di circa 60 persone che hanno acquistato e ristrutturato una casa per sperimentare la proprietà collettiva. Il gruppo in parte era costituito da investitori che hanno fornito i prestiti necessari, mentre un secondo gruppo si è impegnato a gestire il progetto quotidianamente. Gli interessi dei prestiti sono stati scambiati in diritti di godimento della parte superiore della casa. Non si è trattato di un vero e proprio progetto di abitare collaborativo o di *co-housing* quanto di un mix di destinazioni nel tentativo di rendere remunerativo l'investimento con una casa vacanze al piano superiore assieme a destinazioni sociali al piano terra o semplicemente abitazioni condivise. Non erano presenti persone fragili o rifugiati ma un modello come El Casal potrebbe essere utile per raccogliere investimenti senza affossare il progetto con debiti e liquidità che spesso non è facile raccogliere.

### **Social Rental | Spagna**

In Europa, e in particolare in Belgio, le SRA o Social Rental Agency sono un modello diffuso ormai da alcuni anni mentre in Italia si iniziano a vedere le prime iniziative sul fronte dei gestori di affitti speculativi. La

SRA è una società che definisce un contratto con una serie di proprietari privati solitamente per una durata di 9 anni. L'obiettivo della SRA è quello di subaffittare le case a inquilini a basso reddito che non riescono ad accedere al mercato libero. In cambio, le SRA garantiscono il pagamento dell'affitto e il mantenimento dell'alloggio poiché lavorando su una massa di contratti elevata riescono a offrire tariffe inferiori eliminando il rischio morosità per il proprietario. Vi sono alcune esperienze in tal senso in Italia ma ancora poco mature e troppo legate a finanziamenti pubblici. Sarebbe importante comprenderne lo spazio di mercato in autonomia rispetto ai fondi pubblici e renderle uno strumento di politica abitativa strutturato e non più sperimentale.

### **CALM (Comme à la Maison) | Francia**

CALM (Comme à la Maison) è un programma di accoglienza abitativa temporanea tra cittadini francesi e rifugiati. La durata delle convivenze oscilla tra i 3 e i 12 mesi. Le persone ospiti hanno assistito uno o più rifugiati e attraverso il progetto molti di essi sono riusciti a praticare la lingua e condividere per alcuni giorni la vita quotidiana delle famiglie ospitanti. La convivenza ha permesso alle persone di praticare la lingua francese, di familiarizzare con i codici socio-culturali francesi e di creare reti sociali e professionali per una maggiore inclusione. L'obiettivo di CALM era mettere in contatto i rifugiati con persone con interessi ed esperienze lavorative simili. La convivenza ha permesso alle persone di praticare la lingua francese, acquisire familiarità con la cultura francese e creare reti sociali e professionali per una maggiore inclusione. L'obiettivo di CALM è stato quello di mettere in contatto i rifugiati con persone con interessi ed esperienze lavorative simili. Il progetto si è concentrato sulle interazioni tra ospiti e rifugiati. Le interazioni hanno dato vita anche a legami di amicizia. La costruzione di relazioni, infatti, ha aiutato i rifugiati a sentirsi "accolti" e ha fornito loro importanti conoscenze per trovare lavoro e costruire una vita stabile.

### **Sharehaus Refugio | Berlino | 2015**

Sharehaus Refugio è uno spazio di proprietà del comune adibito ad alloggi condivisi per rifugiati, centro comunitario e altri servizi verso l'esterno. Sharehaus Refugio ospita circa 40 rifugiati che vivono in un appartamento condiviso per 12-18 mesi con una propria organizzazione di vita comunitaria. Sharehaus Refugio non è solo una casa ma un esperimento di vita olistico e una comunità lavorativa. Il Refugio café

Berlin è stato un progetto di co-working, formazione e networking in una parte dello spazio concesso. Molti residenti hanno avuto l'affitto pagato tramite fondi pubblici come Jobcenter o Sozialamt o il LAGeSo mentre alcuni rifugiati avevano già un reddito con il quale pagare l'affitto e co-finanziare il progetto. Gli obiettivi della comunità dei rifugiati sono stati quelli di sviluppare indipendenza e responsabilità dei rifugiati in un ambiente protetto per poi integrarsi nel quartiere e nella città attraverso la realizzazione del centro comunitario e del bar.

### **Rental Mediation Programme Provivienda<sup>1</sup> | Spagna**

Provivienda è un'organizzazione senza scopo di lucro creata nel 1992 da un gruppo di imprenditori interessati ai valori della solidarietà comunitaria e della responsabilità sociale. La missione principale della fondazione è alleviare i problemi associati alla povertà migliorando le condizioni abitative e di vita nei quartieri a basso reddito. Attraverso il Rental Mediation Programme, Provivienda ha mediato tra i proprietari di immobili e le persone che avevano difficoltà ad accedere agli alloggi. Le garanzie offerte dal programma, che assicuravano il pagamento dell'affitto da parte degli inquilini, erano fornite tramite una compagnia di assicurazione esterna o direttamente da una fidejussione bancaria in capo a Provivienda. I proprietari erano in genere diffidenti nei confronti dell'affitto o imponevano condizioni contrattuali eccessive a coloro che percepivano redditi medio-bassi o instabili. Provivienda ha affrontato questo problema predisponendo garanzie assicurative multirischio per il pagamento del canone, tramite una compagnia di assicurazioni o, più spesso, fornendo esse stesse tali garanzie. Provivienda ha lavorato in collaborazione con le autorità locali, che hanno in gran parte finanziato le sue attività e indirizzato i residenti. Il programma è stato incorporato all'interno di alloggi e altre misure politiche per i giovani e le persone a rischio di esclusione a livello nazionale e regionale. Da settembre 2015, il programma ha aiutato oltre 120.000 persone, in oltre 60.000 abitazioni.

### **IMBY (In My Back Yard) | Francia | 2017**

Laddove non sono presenti investitori sociali o sperimentazioni di coabitazione finanziate anche attraverso bandi pubblici o fondi europei l'inventiva locale ha trovato nelle leve urbanistiche una modalità di risposta al fabbisogno abitativo di nuclei fragili. Si tratta di incentivi legati a premialità edificatorie (maggiori metri quadrati da sviluppare) per ospitare, ad esempio, mini appartamenti per senzatetto o rifugiati. In genere tali premialità rientrano nel massimo del 20% della superficie attuale o del valore di mercato e possono essere usate per mettere a reddito (calmierato) i

volumi aggiuntivi. Tale formula risulta limitata a case singole con giardino o condomini con spazi verdi adeguati mentre in aree ad alta densità e verticali è più complesso applicarla se non tramite il riuso di spazi condominiali o sottotetti se abitabili. Il caso di Montreuil in Francia è un esempio in tal senso: un proprietario con un cortile privato ha realizzato una mini casa per ospitare un senzatetto, un rifugiato o una persona con fragilità abitativa. La casa è stata installata gratuitamente per due anni nel giardino e al termine del periodo è possibile rinnovare il contratto minimo e continuare a ospitare. Il progetto ha permesso al proprietario di una casa di ospitare qualcuno con una posizione finanziaria e sociale più instabile della sua. Soprattutto, essendo incorporata nel tessuto urbano esistente, la mini casa combatte l'espansione urbana e l'esclusione verso la periferia. Inoltre i proprietari e gli ospiti si incontrano preservando la loro intimità grazie ad alloggi separati.

### **Empty Homes Initiative | Irlanda | 2015**

La Empty Homes Initiative è un'iniziativa portata avanti dall'organizzazione senza scopo di lucro per l'edilizia abitativa, Peter McVerry Trust. L'associazione ha l'obiettivo di usare gli immobili altrimenti sfitti fornendo gli appartamenti recuperati alle comunità esistenti di senza dimora. Lo stimolo a usare case sfitte ha impegnato molto l'associazione in termini di comunicazione e di advocacy sul territorio. Il lavoro di advocacy ha avuto un impatto tangibile a livello politico. Ha portato all'inclusione del tema "case vuote" nella strategia 2016-2021 "Housing and Homeless Strategy". Il programma ha anche portato a un'analisi di una tassa sulle case vuote in modo tale da aumentare la consapevolezza e la comprensione del pubblico e l'azione per risolvere il problema.

### **Homelab Romodrom | Repubblica Ceca**

Homelab Romodrom è un progetto pilota che mira a connettere persone in cerca di alloggi economici e proprietari privati alla ricerca di inquilini sicuri. Romodrom è dedicato alle persone che provengono da ambienti socialmente svantaggiati. Lavora a stretto contatto e intensamente con famiglie o individui che vogliono cambiare la loro situazione abitativa mentre collaborano con proprietari privati. In caso di successo, il risultato è un contratto di locazione tra il cliente e il proprietario. I servizi sociali sono presenti nella fase di preparazione, durante il trasloco del cliente e per diversi mesi dopo il trasloco secondo le indicazioni del cliente. Il progetto è vantaggioso per entrambe le parti: i clienti possono ottenere un contratto di locazione a lungo termine mentre il proprietario ha l'appartamento occupato e può realizzare un profitto sicuro. Per garantire il reddito della famiglia, Romo-

drom fornisce anche consulenza sul debito e motiva i clienti a trovare un'occupazione adeguata.

### **Mortgage to rent | Irlanda**

“Mortgage to rent” è un programma istituito in Irlanda nel 2012. In seguito alla crisi subprime del 2008 sono state numerose le esecuzioni immobiliari dovute al mancato pagamento delle rate del mutuo da parte dei proprietari in Europa e l'Irlanda è stato uno dei Paesi più colpiti. Il sovraindebitamento ha generato una serie di crisi bancarie ma soprattutto la perdita, da parte di molte famiglie, delle proprie abitazioni. Il programma mutuo (*mortgage*) per l'affitto (*rent*) è dedicato ai proprietari di case con mutui insostenibili in modo tale che la casa non venga acquisita dalla banca ma torni nel circuito di mercato con affitto calmierato. Secondo lo schema attuato, la proprietà dell'abitazione viene trasferita a un'associazione per l'edilizia abitativa, che acquista la casa dalla banca al suo valore attuale utilizzando un nuovo prestito. Lo Stato fornisce una parte del capitale per il nuovo prestito. I proprietari dell'abitazione rimangono nella loro proprietà e diventano inquilini dell'associazione edilizia con canoni inferiori al mutuo precedente, evitando di perdere la loro casa, e con meno spese legali o di altro tipo legate a una esecuzione.

### **Querstadtein<sup>2</sup> | Berlino**

Querstadtein è un'associazione senza scopo di lucro di Berlino che ha cercato di dare una risposta al problema dei senza dimora all'interno della capitale tedesca. Nonostante non vi sia alcuna proposta abitativa per i senza dimora, l'esperienza di Querstadtein risulta innovativa in quanto riduce la distanza tra i senza dimora e le persone attraverso una serie di tour cittadini in cui le persone possono incontrare e conoscere la storia dei senza casa direttamente dalle persone che vivono per strada. Nel corso dei tour, i senza dimora parlano della loro vita, presentano i luoghi in cui vivono e “abitano”; i rifugiati raccontano come sono arrivati in città. Tutto ciò aiuta anche le persone a superare le riserve e riconsiderare i propri pregiudizi. I tour non vogliono essere un momento turistico quanto un momento di reale consapevolezza della situazione a partire dalla quale le persone possano confrontarsi, mobilitarsi o decidere di supportare i senza dimora incontrati.

### **Lazare<sup>3</sup> | Francia**

Il progetto di co-housing Lazare riunisce persone che altrimenti non si sarebbero mai incrociate nella vita: giovani professionisti alla ricerca di un forte impegno verso la solidarietà e persone senza dimora. Lazare mantiene e sviluppa iniziative di co-housing basate sulla solidarietà tra giovani professionisti di età compresa tra 25 e 35 anni e persone senza dimora o

in condizioni di vita altamente precarie. In alternativa ai rifugi più grandi, le case Lazare sono di dimensioni normali e possono ospitare normalmente da 6 a 12 persone. Ogni casa è dotata di camere singole e di una cucina, soggiorno e bagno comuni. Le case sono gestite in base a principi di auto-organizzazione e responsabilità, e in ogni casa i residenti sono responsabili di tutte le attività quotidiane come le pulizie, l'acquisto di generi alimentari e la cucina. Lazare accoglie i senza dimora che vivevano per strada o in un rifugio o che si trovano ancora in alloggi temporanei. Sono presenti strutture per garantire un supporto sociale continuo durante la loro permanenza a Lazare. Inoltre, oltre ai propri impegni professionali e personali, i volontari si impegnano a essere presenti e disponibili come ulteriore fonte di sostegno.

### **Catalan Act | Spagna | 2015**

Un ultimo esempio innovativo riguarda non tanto progetti abitativi ibridi a supporto di determinate fasce della popolazione quanto una innovazione legislativa applicata in Spagna. In seguito alla crisi del 2008, all'interno del mercato immobiliare spagnolo si è iniziato a discutere del concetto di proprietà e di locazione arrivando a definire tipologie di possesso intermedie e nuove di origine inglese. Nonostante nei Paesi europei le famiglie continuino a preferire la proprietà, complici i tassi dei mutui molto bassi, nei prossimi mesi e anni le persone tenderanno a vivere la casa maggiormente come un servizio e, inoltre, la situazione reddituale non permetterà a molti di accedere alla prima casa. Per far fronte a tale situazione in Spagna si è immaginato di condividere la proprietà sulla base di determinate clausole che permettano al venditore di ricevere un'entrata economica coerente con il valore dell'immobile ma ripartita nel tempo. L'acquirente, al contrario, ha l'occasione di entrare in possesso di un'abitazione senza la necessità di pagare l'intero importo o legarsi a un mutuo pagando il proprietario con importi ridotti. Di seguito si riportano i punti cardine della riforma spagnola: l'acquirente inizia ad acquisire una quota di proprietà dal venditore il quale conserva la restante quota di proprietà. Un esempio può essere quello di una compravendita fino al 25% del valore (5% risorse proprie e 20% debito) da parte dell'acquirente con uso immediato della casa e la possibilità di pagare la restante quota negli anni. Ulteriori clausole sono che il proprietario può aumentare gradualmente la sua quota di proprietà ma non è un obbligo riscattare l'immobile al termine, le tempistiche del contratto sono fissate a un massimo di 99 anni ma nella pratica il periodo applicato nei contratti è mediamente pari a 30 anni e, infine, il divieto per entrambe le parti di compiere un atto di divisione del bene comune. ■ ■ ■



## 4. Linee di impegno per il futuro, tra Europa e Italia

È evidente quanto lontano sia il disegno costituzionale mirabilmente riassunto dalla Consulta nella sentenza n. 217 del 1988: considerata «l'acuta tensione [esistente] tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello all'abitazione, e la situazione reale, caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto, è necessario l'impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, allo scopo della realizzazione di misure che soddisfino l'inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel

godimento dei beni giuridici primari»<sup>1</sup>. Riaccendere i riflettori sul diritto all'abitazione può essere importante per contribuire a rilanciare questo impegno.

Lo Stato ha abdicato dalla sua funzione di regolatore del mercato: quando manca questa funzione è difficile che si realizzi una piena sussidiarietà, col rischio di lasciar spazio all'affarismo.

Il potere pubblico deve ritrovare la capacità di orientare il settore in modo da generare politiche in una dimensione sociale: non tutto nelle mani dello Stato, ma nemmeno l'assenza dello Stato.

### 4.1 LA NECESSITÀ DI UNO SHOCK FISCALE

Non è più rinviabile l'opzione dell'incentivazione in favore degli operatori economici per riutilizzare il costruito (specie se sfitto) così da offrire alloggi con determinate caratteristiche coabitative e contestuali.

La casa, da sempre oggetto di operazioni fiscali decisive per il consenso politico, è uno dei motori più visibili dello sviluppo immobiliare e finanziario del nostro Paese. Nonostante un elevato stock abitativo accumulato negli ultimi decenni, oggi il fenomeno maggioritario è la mancanza di casa.

Le forze politiche e i rappresentanti parlamentari non esprimono una nuova visione politica e strategica coerente con i fabbisogni abitativi futuri e i cambiamenti generazionali in atto. Restiamo uno dei Paesi europei più sottodotati e l'unico effetto visibile sul mercato è la reiterazione di slogan (*social housing, student housing, senior housing, smart housing*, e derivati del *living*): tutto da verificare se siano o meno rappresentativi di una domanda di abitare che difficilmente si manifesta per classi o ceti sociali<sup>2</sup>.

Sono le coppie con figli, fascia 45-54 anni, con vulnerabilità occupazionali (non occupati, senza lavoro stabile, con un solo percettore di reddito, esposti a crisi aziendali, ecc.), con un reddito medio familiare medio-basso, che manifesterebbero un bisogno di casa in senso ampio – per uscire dall'affitto, per un'altra prima casa più spaziosa, per riqualificare e rendere più confortevole l'attuale abitazione, per assecondare nuove esigenze geografiche di vita o di lavoro, ecc. – ma sono bloccati dalle condizioni economico-finanziarie o, in molti casi, pur non sentendosi poveri percepiscono forti rischi da un rilevante investimento familiare: principale motivo per cui molte forme di sostegno diretto alla domanda (incentivi fiscali, sussidi, reddito di inclusione e successivamente di cittadinanza, ecc.) non possono costituire l'antidoto ai rischi di

futuro e la soluzione per favorire nuovi investimenti privati.

Di fronte agli esclusi o ai vulnerabili desiderosi di casa, quali sono le possibili azioni pubbliche, private e sociali? Con 10,7 milioni di famiglie che non avvertono esigenze a breve termine e 2,5 milioni di famiglie che esprimono una domanda tradizionale (meno di un quarto soddisfatta dalla compravendita sul mercato), 10,8 milioni di famiglie fuori mercato rappresenterebbero una fascia non più minoritaria e non relegabile solo all'assistenza<sup>3</sup>.

Agire sulla (mancanza di) casa non deve diventare una tentazione crescente che alimenta attese di ricette immediate attraverso rischiose soluzioni low cost, last minute, più in sintonia con i tempi del consenso politico che con quelli di una visione strategica di sviluppo. Qualsiasi politica va pensata con una nuova concezione di casa non più casa-appartamento, figlia della cultura dell'appartarsi, ma co-abitazione capace di coniugare autonomia e condivisione di spazi o servizi comuni (verde, mobilità, bambini, anziani, tecnologie); non più casa-edificio, con attenzioni solo alle caratteristiche e all'efficienza dell'involucro, ma infrastruttura sociale in un contesto sicuro, accessibile, vivibile, ad alta qualità urbana. Qualsiasi soluzione per i fuori mercato dovrà essere anche coerente con una nuova idea di abitare.

Nel breve termine, l'unica via praticabile è quella fiscale: capace di correggere un settore distorto da rendite o spazi di mercato non più disponibili e convincere l'offerta (operatori e proprietari) a interessarsi di questo target sociale.

Non è questione di etica o responsabilità civile, uno shock fiscale sull'offerta di nuova casa è l'unico modo (attualmente) per far crescere insieme economia o società.

È necessario riaffermare una politica che agisca sia a livello centrale che locale, con alternative articolate, in riferimento alle diverse caratteristiche della domanda. Gli incentivi fiscali per la proprietà o per l'affitto, i bonus volti alla riqualificazione degli edifici, le detrazioni come la cedolare secca strutturale, non possono rappresentare l'unica politica legata alla casa messa in campo a livello centrale<sup>4</sup>.

Come l'offerta abitativa in affitto va incrementata con canoni commisurati ai redditi delle famiglie – articolando gli interventi in un percorso di sviluppo sostenibile del Paese, superando la tradizionale scissione tra politiche abitative e politiche di governo urbano che, sebbene nel passato abbia avuto delle giustificazioni, pur causando forti contraddizioni, oggi renderebbe impossibile dare soluzioni – così è necessario sostenere i redditi delle famiglie in difficoltà in relazione ai costi abitativi.

### **Incremento dell'offerta residenziale pubblica**

Per i nuclei a basso reddito, l'unica risposta può essere fornita in termini di edilizia pubblica, della quale è necessario incrementare lo stock sia attraverso il recupero degli alloggi non utilizzati, sia attraverso nuove unità.

Non è più rinviabile la valutazione in ordine all'opportunità di un nuovo programma pluriennale con sovvenzioni statali stanziare con continuità e consistenza adeguata per rispondere al fabbisogno, a partire dai fondi di Cassa Depositi e prestiti, individuando anche altre possibili fonti di finanziamento, in modo tale che possano essere programmate da Regioni e Comuni con modalità e procedure che devono diventare ordinarie.

### **Edilizia sociale a costi sostenibili**

È necessario rispondere alle necessità delle famiglie economicamente deboli per affrontare il mercato oltre i requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica. Un ruolo importante può essere svolto, come avviene da decenni in molti Paesi europei, dall'edilizia sociale a costi sostenibili che integra l'edilizia pubblica, la quale deve trovare il suo spazio nella collaborazione fra soggetti istituzionali, imprenditoriali, associativi e cooperativi. La sperimentazione nel nostro Paese non ha (finora) fornito risultati tali da incidere positivamente nel mercato. Può essere condivisibile la proposta di un Piano di edilizia sociale che formuli indicazioni su obiettivi e principi, a condizione di una durata significativamente lunga nel mercato delle locazioni, al fine di perseguire l'obiettivo di incrementare realmente il comparto dell'affitto a prezzi calmierati.

### **Rigenerazione delle città e riqualificazione delle periferie**

Nelle città l'ampliarsi degli strati sociali in condizioni di povertà ha reso più visibile le disuguaglianze nei modi di abitare e fruire di infrastrutture e servizi, accentuando differenze nella qualità urbana, nelle residenze, nella dotazione dei servizi tra i diversi quartieri; a tal fine, è necessario garantire un quadro coerente in termini di programmi e risorse.

A partire dagli anni Novanta, è emerso un approccio integrato rivolto ai quartieri più svantaggiati attraverso una serie di azioni fisiche e di rivitalizzazione economica e sociale. Accanto ai programmi URBAN I<sup>5</sup> e URBAN II<sup>6</sup>, sono stati messi in campo altri strumenti, denominati "Programmi complessi"<sup>7</sup>. Alcuni di questi hanno introdotto significative innovazioni al più tradizionale approccio alla riqualificazione in termini di integrazione delle azioni e di partecipazione di diversi attori al processo. Le amministrazioni locali hanno reagito in maniera diversa a questi stimoli e, in alcuni

---

*Come l'offerta abitativa in affitto va incrementata con canoni commisurati ai redditi delle famiglie – articolando gli interventi in un percorso di sviluppo sostenibile del Paese, ... – così è necessario sostenere i redditi delle famiglie in difficoltà in relazione ai costi abitativi*

casi, in mancanza di direttive nazionali, hanno tentato di sopperire all'inadeguatezza della macchina amministrativa e alla natura contrattuale e sperimentale della programmazione esistente con capacità e strumenti originali. Negli ultimi anni sono state lanciate due importanti iniziative riguardanti la rigenerazione e l'innovazione urbana<sup>8</sup>, con polemiche al vetriolo, da ultimo, su fabbricati restaurati, anziché rigenerati<sup>9</sup>.

Tuttavia è stata segnalata la mancanza di un quadro comune, che ha portato a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi che faticano a contribuire alla formazione di una strategia di lungo periodo. Su tali esperienze si sono riscontrati giudizi discordanti, talvolta negativi, basati su evidenze empiriche frammentate e discontinue, nonché su casi di studio di singoli processi<sup>10</sup>.

In Italia, del tema delle periferie se ne occupano a vario titolo sei diverse strutture ministeriali<sup>11</sup>. È dunque diffusa l'idea che la questione delle periferie vada posta come una cruciale sfida di policy che deve orientare le strategie del governo nazionale e locale.

Sarebbe sufficiente se il governo e il legislatore dessero esecuzione alle proposte approvate all'u-

nanimità dalla competente commissione<sup>12</sup>: tenere conto degli apprendimenti sulle esperienze pregresse completando il lavoro di *problem setting* avviato; costruire e sviluppare una condivisione del *problem setting*, includendo un ampio spettro dei soggetti maggiormente competenti; prevedere risorse annuali/pluriennali per la predisposizione di un piano per la riqualificazione urbana delle periferie; cooperazione multilivello con le regioni che costruisca un quadro di riferimento unitario per la loro legislazione e per i diversi strumenti operativi; definire un quadro delle priorità, posto in relazione alla strategia generale del governo per il rilancio di un'economia a basse emissioni di carbonio e ad alta intensità d'uso del capitale cognitivo, in relazione allo scenario del *Climate energy policy framework 2030* dell'UE; individuare le risorse sulla base di un piano poliennale, inserendo il tema quale priorità europea del potenziamento dell'*European fund for strategic investment* (Piano Juncker); azioni consapevoli, con forme di monitoraggio e valutazione con una periodicità costante in modo da fornire elementi utili alla rimodulazione progressiva della strategia.

Nell'ottica dell'attivazione territoriale di tali azioni, è fondamentale assumere un approccio di concertazione e di rete pubblico-privato. In molti Paesi europei, le istituzioni pubbliche sono interlocutori sia per gli organi di governo, nazionali e territoriali, che per il partenariato sociale. Questo permette di definire indirizzi ed elaborare programmi rispetto a obiettivi prioritari, individuando strategie e azioni, anche in relazione a misure economiche e sociali.

### Le risorse

Sul piano delle risorse, nel nostro Paese appare indispensabile ripristinare una po-

sta di bilancio centrale con risorse certe, costanti e sufficienti per dare attuazione a un piano di acquisizione di edifici/immobili abitativi per un periodo medio-lungo, anche sfruttando la diminuzione dei prezzi dovuta al Covid-19. È necessario coordinare più fonti di finanziamento: stanziamenti statali, cofinanziamento delle Regioni, risorse private, come quelle di Cassa depositi e prestiti e di fondi privati che si occupano dell'abitare.

Ulteriori risorse possono essere reperite da fondi di altri ministeri per programmi finalizzati a interventi sulle città; da programmi simili che non hanno visto la piena utilizzazione delle risorse; dai fondi Gescal non utilizzati da alcune Regioni, giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti. Tali disponibilità dovrebbero confluire in un unico fondo destinato al finanziamento di nuove acquisizioni di edifici/immobili da destinare a uso pubblico e sociale.

Le risorse andrebbero integrate con quelle europee della politica di coesione della prossima programmazione 2021-2027, che prevedono una dotazione del 6% della riserva minima FESR da destinare allo sviluppo urbano sostenibile, all'interno del quale la rigenerazione urbana è un ambito prioritario. Tale dotazione potrebbe essere innalzata prevedendo interventi specifici indirizzati alla rigenerazione dei quartieri degradati e al recupero delle aree interne. ■■■

---

*Nel nostro Paese appare indispensabile ripristinare una posta di bilancio centrale con risorse certe, costanti e sufficienti per dare attuazione a un piano di acquisizione di edifici/immobili abitativi per un periodo medio-lungo, anche sfruttando la diminuzione dei prezzi dovuta al Covid-19*





## 5. Conclusioni: perché non riusciamo a garantire una casa per tutti?

La cosa che balza subito all'occhio è che la gran parte delle abitazioni in Italia, circa 7 su 10, sono case di proprietà. Siamo tra i Paesi europei in cui questa quota è più alta. È un problema? Sì, perché questa situazione crea un mercato poco dinamico, in cui le abitazioni in affitto sono poche e, generalmente, care. Certo, con enormi differenze territoriali tra zone d'Italia e, soprattutto, tra grandi città – Roma e Milano su tutte – e piccoli Comuni<sup>1</sup>.

Molto pertinente e attuale ci sembra a tale riguardo questa descrizione del termine “casa” donataci da **Papa Francesco**:

«Un luogo di accoglienza, una dimora, un ambiente umano dove stare bene, ritrovare se stessi, sentirsi inseriti in un territorio, in una comunità. Ancora più profondamente, “casa” è una parola dal sapore tipicamente familiare, che richiama il calore, l'affetto, l'amore che si possono sperimentare in una famiglia. La “casa”, allora, rappresenta la ricchezza umana più preziosa, quella dell'incontro, quella delle relazioni tra le persone, diverse per età, per cultura e per storia, ma che vivono insieme e che insieme si aiutano a crescere. Proprio per questo, la “casa” è un luogo decisivo nella vita, dove la vita cresce e si può realizzare, perché è un luogo in cui ogni persona impara a ricevere amore e a donare amore. Questa è la “casa”»<sup>2</sup>

**Papa Giovanni Paolo II** aveva già ribadito il ruolo centrale della casa, affermando che:

«È una condizione necessaria perché l'uomo possa venire al mondo, crescere, svilupparsi, perché possa lavorare, educare ed educarsi; è molto più di un tetto, è là dove l'uomo realizza e vive la propria vita, dove costruisce la sua identità più profonda, i suoi rapporti con gli altri»<sup>3</sup>

E un quarto di secolo fa, uno dei fondatori di Caritas Italiana, il compianto **monsignor Giuseppe Pasini**, aveva anche affermato:

«Toccano il problema casa, come in tutti gli altri problemi sociali, bisogna avere il coraggio e la costanza di collocarsi dalla parte dei poveri, di chi fa più fatica e rischia di venire emarginato, se si vuole realmente perseguire il bene comune»<sup>4</sup>

Quali cittadini responsabili possiamo e dobbiamo promuovere la creazione di società sempre più generative, dove soddisfazione e ricchezza di senso del vivere siano possibili per tutti. Una sfida enorme se pensiamo ai tanti scartati, alla sacca dei giovani che né lavorano né studiano, al problema della longevità attiva che in prospettiva riguarda ciascuno di noi.

Le politiche economiche utili a far crescere soddisfazione e ricchezza risiedono nel compito, tutto attribuito alla Stato, di essere levatore delle energie della società civile, enzima e catalizzatore. Nel welfare essere generativi implica la centralità della relazione attraverso *mentoring*<sup>5</sup>, accompagnamento, cura: in alternativa all'idea che basti un trasferimento monetario per promuovere la dignità di ultimi e scartati<sup>6</sup>.



## Introduzione

1. 2014-2019.
2. Cgil-Cisl-Uil, Dati, 19/11/2019.
3. La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria progettata per trasformare strumenti finanziari non trasferibili in altri strumenti finanziari trasferibili: quindi negoziabili e liquidi.
4. Trasformazione di un quartiere popolare in zona abitativa di pregio, con conseguente cambiamento della composizione sociale e dei prezzi delle abitazioni.

## 1. Il diritto all'abitare in Italia e in Europa

1. Art. 25.
2. Art. 11.
3. Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 27), la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (artt. 14 e 15) e la Carta Sociale Europea, nel testo riveduto (in specie artt. 16, 30 e 31).
4. Dati *Unione europea delle cooperative* (Uecoop), 30/12/2019.
5. Elaborazione Uecoop su dati Istat.
6. Es., accesso gratuito alle cure mediche subordinato alla sussistenza della residenza.
7. In merito la giurisprudenza costituzionale si è espressa nelle sentenze 423/2004, 118/2006, 137/2007.
8. Nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 18/12/1986, n. 891, su *Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa*, sentenza 25/2/1988.
9. Punto 4.2 delle considerazioni in diritto.
10. Nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 58 e 65 della legge 27/7/1978, n. 392, su Disciplina delle locazioni degli immobili urbani, in relazione agli artt. 27, 28 e 29 della stessa legge e degli artt. 657 e segg. c.p.c., sentenza 15/7/1983.
11. Punto 4 delle considerazioni in diritto.
12. In altre parole, il diritto in discorso è tutelato solo se quest'ultima possibilità è consentita al singolo.
13. In tal senso, A. RANDAZZO, «Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni», versione riveduta e ampliata di un contributo negli *Scritti in onore di Silvio Gambino*, dirittifondamentali.it, Fascicolo 1/2019.
14. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, Jovene, 2017, 264.
15. A. TOSI, «Le politiche abitative per i Rom e i Sinti», in AA.VV., *La condizione giuridica di Rom e Sinti*, Milano, 16-18 giugno 2010, 795 e 798.
16. G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18/9/2015, § 6.
17. Cfr., al riguardo, quanto osservava già nel 2010, R. LUNGARELLA, «Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"», in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3-4/2010, 271 ss.; A. PISANESCHI, «Diritto all'abitazione e Housing sociale», in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri* (pp. 1795-1802), Torino, Giappichelli, 2016, 1795 ss.; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione*, in Consulta online, 2018, fasc. I, 270; G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2018, §§ 5 e 7.
18. Invero, R. LUNGARELLA, *Social housing*, cit., 293, osserva che gli elementi identificatori dell'ERS [edilizia residenziale sociale] sono esattamente gli stessi dell'ERP [edilizia residenziale pubblica]; v., anche 307 ss.
19. G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 7.
20. *Esistenza libera e dignitosa*, art. 36 Cost.
21. A. TOSI, *Le politiche abitative per i Rom e i Sinti*, cit., 804.
22. In questo senso si esprime la Corte Costituzionale nella sent. 217/1988 (p. 5.2 considerazioni in diritto).
23. A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», 2009, in *Diritto e Società*, vol. 3-4, 394.
24. Art. 3, co. 1, Cost.
25. Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.
26. In base alle sentenze della Corte Costituzionale 49/1987 e 217/1988, il diritto all'abitazione si configura come un «dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione». Tale dovere «connota la forma costituzionale di Stato sociale e riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione». Per la Corte, tra i «compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso», vi sono il «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana».

27. C.Cass., sez. III penale, sentenza 15/11/2019, n. 844. C.Cass., sez. II penale, sentenza 7/2/2020, n. 5195.
28. Convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27: 1. «All'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, dopo il comma 6, è inserito il seguente: "6-bis. Il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti». La norma è di ardua interpretazione. Il principio rimane quello per cui «spetta al debitore dimostrare di aver fatto uso della ordinaria diligenza per rimuovere gli ostacoli creati all'esatta esecuzione degli impegni contrattualmente assunti». L'obbligato, per slegarsi dalla responsabilità, non può limitarsi ad allegare assiomaticamente che l'inadempimento è ascrivibile alle misure anti-contagio, dovendo, per converso, in linea con la previsione ex art. 1218 c.c., offrire la prova circostanziata del collegamento eziologico fra inadempimento e causa impossibilitante rappresentata dal rispetto delle prescrizioni di contenimento dell'epidemia. Su un piano generale, l'onere della prova va suddiviso sulla base della concreta possibilità per l'uno o per l'altro dei contendenti di avvalorare circostanze che ricadono nelle rispettive sfere d'azione, per cui è ragionevole gravare dell'onere probatorio la parte cui è più vicino il fatto da provare (Cass., 9/1/2020, n. 297, in ItalgIure). Per un esame dettagliato del tema, cfr., C. Cass., Ufficio del Massimario, Rel. 56, 8/7/2020, *Novità normative sostanziali del diritto "emergenziale" anti-Covid 19 in ambito contrattuale e concorsuale*, [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/cms/documents/Relazione Tematica Civile 056-2020.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/cms/documents/Relazione_Tematica_Civile_056-2020.pdf)
29. Quest'ultima disposizione è destinata a trovare applicazione relativamente all'esecuzione di ogni provvedimento giudiziario che disponga il rilascio di qualsiasi immobile, abitativo e non abitativo.
30. L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 31/12/2020.
31. La Legge 17/7/2020, n. 77, di conversione, con modificazioni, del D.L. 19/5/2020, n. 34, ha disposto (con l'art. 17 bis) la modifica dell'art. 103, comma 6 (dall'1/9/2020 al 31/12/2020).
32. «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito».
33. Più prudenti erano state la sentenza 45/1980, l'ordinanza 128/1980 e la sentenza 252/1983 (che, come dice la Corte stessa, «non aveva[no] dato il dovuto rilievo all'abitazione come bene primario»).
34. Sentenza 49/1987.
35. Sentenza 404/1988.
36. Sentenza 217/1988.
37. La quale non scaturisce 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). In base a tali disposizioni, il diritto all'abitazione viene riconosciuto quale componente di una più ampia aspettativa, di cui sarebbero titolari tutti gli esseri umani, a condurre un'esistenza realmente dignitosa (la disponibilità di un'abitazione risulterebbe, in effetti, strumento particolarmente idoneo a combattere l'emarginazione sociale e la povertà).
38. La giurisprudenza di merito degli anni Settanta ha parlato, in proposito, di diritto alla stabilità di godimento del proprio alloggio. Si è giunti a ipotizzare la configurabilità di un ricorso giudiziale volto a ottenere (eventualmente anche in via d'urgenza, ex art. 700 cpc) effettiva tutela del diritto a fronte dell'inerzia dei pubblici poteri. A. GIORGIS, «Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale», in *Questione Giustizia trimestrale*, n. 6/2007, Franco Angeli, pp. 1129-1138. Altri sostenitori dell'accezione "forte" del diritto all'abitazione sono: F. CORVAJA, «L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica», in *Diritto immigrazione cittadinanza*, n. 3/2009, pp. 89 ss.; G. GILARDI, «Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa», in *Questione Giustizia trimestrale*, n. 1, 2008, Franco Angeli, pp. 111 ss.; M. GOLINELLI, «"La casa è il mio mondo". I migranti e la questione abitativa», in *Questione Giustizia trimestrale*, n. 1, 2008, Franco Angeli, pp. 136 ss.
39. Si può distinguere tra: a) edilizia sovvenzionata, 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, 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, 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». Così P. URBANI, «L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali», in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/4, 2010, p. 252.
40. I primi interventi, a livello comunale, risalgono comunque agli inizi del Novecento e vengono, poi, sviluppati dal regime fascista utilizzando la legge 251/1903 (cd. legge Luttazzi) che istituì i primi IACP (Istituti autonomi per le case popolari) e il TU 1165/1938.
41. Nel 2013, 0,09%. Dati Centro di ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale (CeRGAS), Università Bocconi.



42. 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).
43. Non va dimenticato che il disagio abitativo colpisce anche parte di coloro che hanno la disponibilità di un'abitazione, considerato che circa 1,7 milioni di famiglie incontra difficoltà nel pagare regolarmente il canone di locazione e che gli sfratti per morosità sono decine di migliaia ogni anno.
44. Si inseriscono in questa visione tanto il cosiddetto "piano-casa" Berlusconi (realizzato con leggi regionali dopo l'intesa Stato-regioni-enti locali del 1° aprile 2009), che consentiva ai proprietari di ampliare i propri immobili sfruttando bonus volumetrici che, in alcuni casi, arrivavano al 75% della superficie, quanto la cosiddetta "legge sblocca-Italia" (legge 164/2014, Capo V), che elimina la richiesta di autorizzazione per lo svolgimento di lavori di ristrutturazione edilizia (compresi frazionamenti e accorpamenti di unità immobiliari), sostituendola con una mera comunicazione ai competenti uffici comunali. Il tutto, peraltro, in un Paese segnato da un abusivismo edilizio che pare inarrestabile, nonostante i ripetuti condoni (si stima che le domande in attesa di regolarizzazione siano almeno 5 milioni), e da un conseguente eccesso di disponibilità abitative inutilizzate (su un totale di 14,5 milioni di edifici, 7 milioni risultano vuoti e 1,5 milioni sottoutilizzati: l'offerta potenziale di abitazioni supera di dieci volte la domanda reale).
45. Si pensi: a) al d.l. 47/2014 (convertito nella legge 80/2014), 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 (su cui 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). Ora l'art. 11 del d.l. 14/2017 (cd. decreto Minniti), convertito nella legge 48/2017, ha introdotto una disposizione che consente al sindaco di garantire l'allaccio alle utenze in caso di presenza di minori nell'immobile occupato; b) al d.lgs. 72/2016, 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 giudiziaria (cfr. la scheda di lettura predisposta dai servizi studi di Camera e Senato, consultabile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/FI0411.Pdf>).
46. Direttive europee (fra le tante): 90/365/CEE (Consiglio, 28/6/1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale); 90/366/CEE (Consiglio, 28/6/1990, relativa al diritto di soggiorno degli studenti); 2003/86/CE (Consiglio, 22/9/2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare); 2003/9/CE (Consiglio, 27/1/2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri); 2004/38/CE (Parlamento e Consiglio, 29/4/2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); 2004/83/CE (Consiglio, 29/4/2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta); 2005/85/CE (Consiglio, 1/12/2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato); 2011/95/UE (Parlamento e Consiglio, 13/12/2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta); 2011/98/UE (Parlamento e Consiglio, 13/12/2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro); 2013/32/UE (Parlamento e Consiglio, 26/6/2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale); 2013/33/UE (Parlamento e Consiglio, 26/6/2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale).
47. Non esaustivamente (di seguito, solo le leggi in vigore): Legge n. 6972/1890 (*sulle Opere Pie*), RDL 28/4/1938, n. 1165 (*Testo Unico delle disposizioni legislative sull'Edilizia Popolare ed Economica*), Legge 17/8/1942, n. 1150 (*Legge urbanistica*), Legge 2/7/1949, n. 408 (*Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie*), Legge 10/8/1950, n. 715 (*Costituzione di un fondo per l'incremento edilizio destinato a sollecitare l'attività edilizia privata per la concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione, legge Aldisio*); Legge 18/4/1962, n. 167 (*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica popolare*); Legge 22/10/1971, n. 865 (*Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, legge di riforma per la casa*); DPR 30/12/1972, n. 1035 (*Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*); DPR 14/2/1975, n. 226 (*Approvazione del nuovo statuto-tipo degli istituti autonomi per le case popolari*); Legge 8/8/1977, n. 513 (*Testo unico e disposizioni generali sull'edilizia popolare ed economica. Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica*); Legge 27/7/1978, n. 392 (*Disciplina delle locazioni di immobili urbani, legge "Equo canone"*); Legge 5/8/1978, n. 457 (*Norme per l'edilizia residenziale*); Legge 15/2/1980, n. 25 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, concernente dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia*); Legge 25/3/1982, n. 94 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 recante norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*); Legge 5/4/1985, n. 118 (*Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 7 febbraio 1985, n. 12, recante misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa. Regolamentazione degli atti e dei rapporti giuridici pregressi*); Legge 23/12/1986, n. 899 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative*); Legge 17/2/1992, n. 179 (*Norme per l'edilizia residenziale pubblica*); Legge

- 24/12/1993, n. 560 (*Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*); Legge 9/12/1998, n. 431 (*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*); Legge 8/2/2001, n. 21 (*Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*); Legge Costituzionale 18/10/2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V, parte II Costituzione*: la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è più inclusa né tra quelle su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, né tra quelle in cui la competenza è concorrente. Ai sensi del nuovo art. 117, comma 4, della Costituzione, questa materia, all'interno del più ampio concetto di "governo del territorio", appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni); Legge 8/2/2007, n. 9 (*Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*); Legge 29/11/2007, n. 222 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*).
48. Art. 25.
  49. Art. 11.
  50. Protocollo aggiuntivo, il quale permette di sollevare reclami – individuali o collettivi – in caso di ostacoli al godimento dei diritti sociali.
  51. Parlamento, Consiglio e Commissione Europei, 2000/C 364/01, art. 34, comma 3, «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».
  52. Promossa dalle Nazioni Unite, firmata nel 1948.
  53. Art. 25 Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo.
  54. 1966.
  55. CESCR, *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (meglio nota come Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) è un trattato delle Nazioni Unite, nato dall'esperienza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, adottata nel 1966 ed entrata in vigore il 3 gennaio 1976.
  56. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 1991, December 13<sup>th</sup>, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: *The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23, <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.
  57. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions*, 1997, May 20<sup>th</sup>, E/1998/22, <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>.
  58. Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere e proteggere i diritti umani che sono garantiti dal diritto internazionale e previsti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.
  59. All'interno della strategia globale dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, un alloggio adeguato è definito con le seguenti specifiche: privacy adeguata, spazio adeguato, sicurezza adeguata, illuminazione e ventilazione adeguate, infrastrutture di base adeguate e posizione adeguata per quanto riguarda il lavoro e le strutture di base, il tutto a un costo ragionevole. *Fact Sheet No.21, The Human Right to Adequate Housing*.
  60. *European Pillar of Social Rights*, UE, 16/11/2017.
  61. Sul "multilivello", in relazione ai diritti sociali, si veda A. RUGGERI, *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*. Relazione all'incontro di studio *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma 28/2-2/3/2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007; A. D'ALOIA, «Storie "costituzionali" dei diritti sociali», in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, Jovene, 2008, 737.
  62. Il Trattato di Lisbona, noto anche come "Trattato di riforma" e, ufficialmente, *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, è uno dei trattati dell'Unione Europea, firmato il 13/12/2007, entrato in vigore l'1/12/2009, che ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'Unione Europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea.
  63. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), in Italia anche nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata il 7/12/2000 a Nizza e, poi, in una versione adattata, il 12/12/2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione europei. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza ha il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea, e si pone dunque come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri e, allo stesso livello di trattati e protocolli ad essi allegati, come vertice dell'ordinamento dell'Unione Europea. Essa risponde alla necessità, emersa durante il Consiglio europeo di Colonia (3-4/6/1999), di definire un gruppo di diritti e di libertà di eccezionale rilevanza e di fede che fossero garantiti a tutti i cittadini dell'Unione.
  64. Sui limiti strutturali della Carta sociale, si veda C. PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, Intervento al convegno *I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema*, Reggio Calabria 5/11/2011, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, 4, che tra l'altro esamina anche la mancanza di una tutela individuale da parte della Carta. Sarebbe incline a una valutazione più ottimista B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, 2001, 158 e ss, poiché ravvisa nella stessa una elencazione di posizioni giuridiche soggettive, dei contenuti e i vincoli giuridici che derivano dall'adesione, anche se ne riconosce i limiti dal punto di vista della tutela giudiziaria.

65. C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, 13-14.
66. Come ricorda proprio C. SALAZAR, cit., 19 non è dal Trattato di Lisbona che ci dobbiamo aspettare la realizzazione di «politiche generali di solidarietà» minimamente comparabili con quelle predisposte a livello nazionale, poiché occorrerebbe a tal fine «una più salda legittimazione politica e una profonda trasformazione degli apparati dell'Unione», nonché un investimento in termini economici, ora sempre più difficile da sostenere in un momento di crisi economica che investe proprio l'Europa e la capacità di coesione.
67. G. AZZARITI, *Le Garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, relazione al Convegno *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, 25-26 marzo 2011, Università degli studi di Perugia, ora in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 7/4/2011.
68. È vero che al momento tutti ricordano soprattutto le sentenze Albany (21/9/1999-C-67/96), Viking (11/12/2007-C-438/05), Laval (18/12/2007-C-341/05) e Rüffert (3/4/2008-C-346/06); a queste devono però essere aggiunte anche una serie di sentenze della Corte di Giustizia che vanno nella stessa direzione, vale a dire che anche nel caso in cui difendano i diritti sociali ciò accade in modo indiretto, all'interno di una difesa esplicita di diritti della concorrenza e del mercato: Job centre II (19/10/1995-C-111/94) che favorisce le agenzie di collocamento invece che il collocamento pubblico; Van der Woude (21/9/2000-C-222/98) sulla posizione dominante di alcune assicurazioni malattia; Martinez Sala (12/5/1998-C-85/96) sulla cittadinanza europea e i conseguenti diritti che essa comporta; Bectu (26/6/2001-C-173/99), Robinson – Steele (16/3/2006, riunite C-131/04 e C-257/04) e Commissione c. Granducato di Lussemburgo (19/6/2008-C-319/06) in materia di ferie retribuite; Kattner (5/3/2009-C-350/07) sulla compatibilità del Trattato UE in materia di libera prestazione dei servizi con i monopoli previdenziali nazionali; Commissione v. Germania (15/6/2010-C-271/08) in cui la Corte di Giustizia ribadisce la natura di diritto fondamentale del diritto di negoziazione collettiva e la sua finalità sociale; Santos Palhota (ottobre 2010-C-515/08) sull'estensione dei benefici previsti per i lavoratori comunitari in materia di lavoro anche a cittadini di un paese terzo stabiliti all'interno dell'Unione; Zambrano (8/3/2011-C-34/09) sulla tutela dei minori cittadini comunitari; Association Belge des consommateurs (1/3/2011-C-236/09) sulla non discriminazione tra sessi in materia previdenziale; Vicolplus (10/2/2011-C-307/09) in materia di libera prestazione di servizi e permesso di soggiorno per lavoratori di Paesi aderenti all'Unione europea.
69. C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, Atti Convegno *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, 25-26/3/2011, Università degli studi di Perugia, 3. Nella decisione dell'1 marzo 2011, caso Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL c. Consiglio dei ministri (C-236/09), essa ha per la prima volta annullato una direttiva europea per violazione della Carta dei diritti. Anche in questo caso, più che garantire il diritto soggettivo dei lavoratori, il giudice dell'Unione realizzava la più ampia finalità di garantire indirettamente i diritti che rientrano nella tutela del mercato del lavoro.
70. Art. 3, Trattato sull'Unione europea.
71. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., par. 1, 4.
72. Art. 9 Trattato sull'Unione europea.
73. Nonché per sostenere la costruzione europea nel XXI secolo.
74. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., par. 11, 7.
75. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., par. 12, 8.
76. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., par. 16, 8.
77. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., par. 17, 9.
78. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., par. 19, 9.
79. Trattato del Consiglio di Europa, adottato nel 1961 e ratificato in Italia con legge n. 30 del 1999.
80. La Corte europea dei diritti dell'uomo (abbreviata in Corte EDU) è un organo giurisdizionale internazionale, istituita nel 1959 dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, per assicurarne l'applicazione e il rispetto. Vi aderiscono tutti i 47 membri del Consiglio d'Europa. Sebbene abbia sede a Strasburgo, la Corte EDU non fa parte dell'Unione Europea.
81. EUCFR.
82. Art. 34.3 EUCFR.
83. Art. 34, Sicurezza sociale e assistenza sociale, comma 3: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».
84. Articolo 13, Diritto all'assistenza sociale e medica: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza sociale e medica, le Parti s'impegnano: 1) ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure di cui necessita in considerazione delle sue condizioni; 2) ad accertarsi che le persone che beneficiano di tale assistenza non subiscano in ragione di ciò, una diminuzione dei loro diritti politici o sociali; 3) a prevedere che ciascuno possa ottenere mediante servizi pertinenti di



carattere pubblico o privato, ogni tipo di consulenza e di aiuto personale necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare;...».

85. Articolo 30, Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a) a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie;...».
86. Articolo 31, Diritto all'abitazione: «Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».
87. Problema dei "senzatetto".
88. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sede in Lussemburgo, è un'istituzione dell'Unione Europea, la cui competenza verte sull'applicazione del diritto comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati fondativi dell'Unione.
89. 1) Richieste di giudizi preliminari – Una corte nazionale può richiedere che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea interpreti un provvedimento europeo. 2) Azioni per mancato adempimento – La Commissione o uno degli Stati membri possono avviare questo tipo di procedimento se ritengono che uno dei Paesi dell'Unione non stia tenendo fede agli impegni sanciti dalle leggi della UE. 3) Azioni per l'annullamento – Possono essere avviate da singoli individui che desiderassero l'abolizione di una determinata legge in quanto a essi direttamente o indirettamente avversa. 4) Provvedimenti per mancata azione – Gli Stati membri, altre istituzioni comunitarie (es. il Parlamento Europeo, ecc.) e singoli individui o gruppi di individui possono presentare lamentele nei confronti delle istituzioni della UE per mancate decisioni precedentemente sollecitate. 5) Azioni dirette – Chiunque, singolo individuo o gruppo di persone che abbia sofferto un danno causato dall'azione o mancanza di azione della Comunità può presentare una richiesta di risarcimento.
90. Come funziona il giudizio preliminare. Chi? I dibattimenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea iniziano con la presentazione di documenti scritti, seguita da una fase di dibattito orale. Un avvocato per ogni parte partecipa attivamente al procedimento che si conclude con l'ascolto delle argomentazioni verbali presentate. Qualora le parti in causa lo richiedano, è compito esclusivo del tribunale nazionale di riferimento stabilire se affidare un caso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per un giudizio preliminare. I tribunali devono quindi presentare un caso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea solo nel caso in cui esistano dei dubbi sulla validità di un determinato provvedimento, enunciando le ragioni per cui considerano che l'atto in questione potrebbe essere non valido. Quando? Una corte nazionale o un tribunale possono sottoporre un caso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per un giudizio preliminare non appena ritengano che tale intervento sia necessario per consentire di emettere un giudizio; è ad ogni modo auspicabile che la decisione di richiedere un intervento di giudizio preliminare venga presa solo quando i procedimenti interni abbiano permesso al tribunale nazionale di definire il contesto legale e fattuale del caso. Come? Preparare una breve descrizione del caso (massimo 10 pagine) e sottoporla a un tribunale nazionale.
91. L'Housing Rights Watch cerca di individuare cause legali a livello locale e nazionale nella speranza di dare il via alla Procedura di Giudizio Preliminare per consentire a singoli individui di chiedere un giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sull'interpretazione dei doveri degli Stati secondo quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali.
92. CGIL-CISL-UIL, Dati, 19/11/2019.
93. F. CAMPOMORI, *Immigrazione e cittadinanza locale*, Roma, Carocci, 2008, pp. 26 ss.; T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 65 ss.
94. Cfr. W. CHIAROMONTE, «Welfare locale e immigrazione. Il contenzioso sulla legislazione regionale in materia di integrazione degli stranieri», in *Gior. dir. lav. relaz. ind.*, 2011, pp. 657 ss.; L. RONCHETTI, (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012; P. CARROZZA, «Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali», in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 100 ss.
95. L.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32; l.r. Campania 8 febbraio 2009, n. 6.
96. P. CARROZZA, «Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali», in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 103-104.
97. Vedi, C. Cost., sentt. 22 luglio 2010, n. 269, 22 ottobre 2010, n. 299 e 25 febbraio, 2011, n. 61.
98. Esigendo la cittadinanza italiana o periodi di residenza prolungata sul territorio, o il possesso del permesso di soggiorno a tempo indeterminato, su cui anche la Corte è stata chiamata più volte ad intervenire. Cfr. C. CORSI, «Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale», in *Dir. Imm. e Citt.*, 2012, 2, pp. 45 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 29 ss.
99. E. GARGIULO, A. MAIORCA, «Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica», in *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, 2016, pp. 121-141.
100. Vedi E. CODINI, *Immigrazione e stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, pp. 638-639, per una critica alle motivazioni riportate da quelle delibere comunali che hanno previsto assegni di natalità riservati ai cittadini.

101. Rivista n. 1/2018 AIC Associazione Italiana Costituzionalisti, 11/01/2018, Cecilia Corsi.
102. A. DI MAMBRO, Fondazione Archè, responsabile Area Prossimità, 2020.
103. Art. 65, commi 2 ter e 2 quater, DL 18/2020 (ora L. 24/4/2020, n. 27).
104. Istituito dalla legge 431/1998.
105. Decreto MEF 30 dicembre 2019.
106. Fondo fino a esaurimento risorse, con graduatoria.
107. Roma Capitale, fra tutti.
108. Art. 29.
109. Disposti con il DL 18/2020 (ora L. 24/4/2020, n. 27).
110. Istituito dall'art. 6, comma 5, del decreto-legge 102/2013 (legge 28 ottobre 2013, n. 124).
111. Comma 2-ter dell'art. 65.
112. Il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (chiamato Cura Italia), convertito, con modificazioni, nella Legge 24 aprile 2020, n. 27, aveva previsto un credito d'imposta per botteghe e negozi, pari al 60% del canone di locazione, relativo ai mesi di marzo, aprile, maggio e giugno 2020. Tale credito d'imposta, riservato agli esercenti attività d'impresa, è stato concesso per l'anno 2020 per gli immobili rientranti nella categoria catastale C/1. Con il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, il nuovo "bonus" (art. 28) è stato potenziato sia dal punto di vista dei soggetti che possono beneficiarne sia dal punto di vista delle tipologie di immobili che consentono di accedere al bonus. Il nuovo credito d'imposta spetterà per i canoni di locazione non più dei soli immobili rientranti nella categoria catastale C/1. Esso spetterà nella misura del 60% dell'ammontare mensile del canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, di interesse turistico o all'esercizio abituale e professionale dell'attività di lavoro autonomo. La misura interessa i soli canoni di locazione pagati, anche successivamente, purché relativi ai mesi di marzo, aprile, maggio e giugno 2020.
113. Disposizioni in materia di ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento e di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici: «1. All'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, dopo il comma 6, è inserito il seguente: "6-bis. Il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti"».
114. Cit.
115. La norma è di ardua interpretazione. Il principio rimane quello per cui spetta «al debitore dimostrare di aver fatto uso della ordinaria diligenza per rimuovere gli ostacoli creati all'esatta esecuzione degli impegni contrattualmente assunti». L'obbligato, per slegarsi dalla responsabilità, non può limitarsi ad allegare assiomaticamente che l'inadempimento è ascrivibile alle misure anti-contagio, dovendo, per converso, in linea con la previsione ex art. 1218 c.c., offrire la prova circostanziata del collegamento eziologico fra inadempimento e causa impossibilitante rappresentata dal rispetto delle prescrizioni di contenimento dell'epidemia. Su un piano generale, l'onere della prova va suddiviso sulla base della concreta possibilità per l'uno o per l'altro dei contendenti di avvalorare circostanze che ricadono nelle rispettive sfere d'azione, per cui è ragionevole gravare dell'onere probatorio la parte cui è più vicino il fatto da provare (Cass., 9/1/2020, n. 297, in Italgire). Per un esame dettagliato del tema, cfr., C. Cass., Ufficio del Massimario, Rel. 56, 8/7/2020, Novità normative sostanziali del diritto "emergenziale" anti-Covid 19 in ambito contrattuale e concorsuale, [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione\\_Tematica\\_Civile\\_056-2020.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_Tematica_Civile_056-2020.pdf).
116. La Legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione, con modificazioni, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, ha disposto (con l'art. 17 bis) la modifica dell'art. 103, comma 6.
117. G.U. 29/04/2020, n. 110.

## 2. La condizione abitativa dei poveri: uno studio di Caritas Europa

1. [https://www.caritas.it/home\\_page/area\\_stampa/00007847\\_17\\_ottobre\\_\\_presentazione\\_Rapporto\\_Poverta\\_in\\_attesa\\_.html](https://www.caritas.it/home_page/area_stampa/00007847_17_ottobre__presentazione_Rapporto_Poverta_in_attesa_.html)
2. [https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/caritas\\_poverty\\_observatory\\_study.pdf](https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/caritas_poverty_observatory_study.pdf)

## 3. Buone pratiche di intervento nel settore abitativo in Europa

1. <https://www.provienda.org/>
2. [querstadtein.org/en/](http://querstadtein.org/en/)
3. [lazare.eu/en/](http://lazare.eu/en/)

## 4. Linee di impegno per il futuro, tra Europa e Italia

1. Punto 5.2 del Considerato in diritto.
2. Sul punto, v., anche, M. MARCATILI, *Casa, serve uno shock fiscale*, Vita.it, 12.2.2020.

3. Sul punto, v., anche, M. MARCATILI, cit.
4. Sul punto, v., anche, CGIL-CISL-UIL, 19/11/2019.
5. 1994-1999.
6. 2000-2008.
7. PRIU, PRU, Contratti di Quartiere, PRUSST. Un'ulteriore generazione di programmi complessi, promossi dal MIT, ha mirato a promuovere metodi innovativi per lo sviluppo urbano e regionale, concentrandosi sul ruolo delle città come catalizzatori di reti regionali sostenibili per la competitività e la coesione (SISTeMA – Porti & Stazioni – PUM). A questi vanno aggiunti ulteriori programmi e iniziative, tra i quali il cosiddetto Piano Città, promosso dal governo Monti nel 2012, con l'obiettivo di attivare politiche di intervento multisettoriale di sostegno a crescita e occupazione, da destinare a progetti di riqualificazione delle aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate. Gli interventi selezionati, attraverso quest'ultimo Piano, hanno interessato modeste opere di riqualificazione e sono stati, quindi, ben lontani dall'intenzione iniziale del piano che, in molti casi, voleva rappresentare una opportunità per avviare un processo di riqualificazione delle aree urbane, nonché un meccanismo per moltiplicare l'investimento pubblico e rilanciare anche il settore delle costruzioni.
8. 1) decreto del presidente del Consiglio dei ministri 15/10/2015 in attuazione della legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 431-434, è un bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, con una dotazione iniziale di € 194.138.500 per il triennio 2015-17, ridotta a circa € 76 milioni; 2) legge n. 208 del 2015, commi 974-978, è l'istituzione di un Fondo per l'attuazione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, pari a € 500 milioni per il 2016, il cui bando è stato approvato con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 25/5/2017.
9. Con l'approvazione dell'art. 10 della legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) sono ufficialmente in vigore le modifiche al DPR n. 380/2001 (c.d. Testo Unico Edilizia). Taluni sostengono che «i fabbricati saranno solo "restaurati" e non "rigenerati", con un'immensa difficoltà nel rispettare le norme collegate al rischio sismico, idrogeologico e idraulico. Sono esclusi dai recenti vantaggi del Bonus 110% certe categorie di immobili, che avrebbero tanta necessità di rinnovamento». Quanto espresso dall'art. 10 potrebbe portare alla paralisi (architettonica) delle città italiane, poiché queste non potranno svilupparsi come i tempi moderni richiedono. Le misure introdotte appaiono foriere di cancellare la possibilità di rigenerazione edilizia e funzionale anche per gli immobili non vincolati e privi di qualsiasi pregio architettonico: laddove sarebbe bastata un'armonizzata revisione complessiva, concreta ed efficace del TU dell'edilizia DPR 380/01. «Le troppe differenti anime della attuale maggioranza del Governo pare non abbiano avuto una visione chiara delle problematiche né voluto trovare un'intesa sul tema». Sul punto, v. Ing. C. CAPPIELLO, presidente Ordine Ingegneri di Roma, <https://www.lavoripubblici.it/news/2020/09/EDILIZIA/24196/Decreto-Semplificazioni-e-Rigenerazione-urbana-quali-modifiche-al-Testo-Unico-Edilizia>
10. In particolare è stata evidenziata: una storica mancata convergenza fra le diverse componenti d'interesse pubblico (urbanistica, edilizia, sviluppo economico, sicurezza, energia, ambiente, clima); la difficile convivenza e/o avvicendamento fra vecchi procedimenti amministrativi e innovazioni introdotte; una instabilità, procedurale ed economico-finanziaria, nella realizzazione dei programmi, spesso soggetti a logoranti fasi alterne, a condizioni di *stop and go*, a incostanza dei flussi di risorse; la sostanziale assenza di attività sistematiche di *accountability*, monitoraggio e report.
11. La Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento pari opportunità per il programma sulle aree urbane degradate del 2014 e il segretariato generale per il programma sulle periferie del 2015; il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la casa e le opere pubbliche; il Ministero dello Sviluppo economico per l'energia; il Ministero dei Beni e delle Attività culturali per l'arte, l'architettura contemporanea e le periferie; il Ministero dell'Ambiente per le sue competenze. Cfr., Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Camera dei Deputati, doc XXII-bis, n. 19, Relazione, 14/12/2017, pag. 205.
12. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, cit., pagg. 213-214.

## 5. Conclusioni: perché non riusciamo a garantire una casa per tutti?

1. F. COLOMBO, *Perché non riusciamo a garantire una casa per tutti?*, 1 giugno 2020.
2. Parole del Santo Padre Francesco, Visita alla casa dell'accoglienza "Dono di Maria": incontro con le missionarie della carità, con i poveri assistiti e i volontari, martedì, 21 maggio 2013.
3. F. SODDU, direttore di Caritas Italiana, *Problema casa e comunità locale: non solo costruire, ma un diverso abitare*, Relazione a margine del convegno SICET-CISL, 2016.
4. Caritas Italiana, 1994, Ricerca sul disagio abitativo, in collaborazione con IRS-Istituto di Ricerche Sociali, F. SODDU, cit., pag. 2.
5. Metodologia di formazione che fa riferimento a una relazione (formale o informale) uno a uno, tra un soggetto con più esperienza (*senior, mentor*) e uno con meno esperienza (*junior, mentee, protégé*), cioè un allievo, al fine di far sviluppare a quest'ultimo delle competenze.
6. Sul punto, v., L. BECCHETTI, «Economia virtuosa, non solo profitti», *Il Sole 24 Ore*, 24/9/2020, 23.



«Come sono belle le città che superano la sfiducia malsana e integrano i differenti, e che fanno di tale integrazione un nuovo fattore di sviluppo!...». Partendo da questa riflessione di Papa Francesco presentiamo un dossier di analisi legislativa sul diritto alla casa nel continente europeo.

Pur nell'ambito di un quadro giuridico di spessore, la casa resta per molti europei una meta difficile da raggiungere. Nell'Unione europea circa 700 mila persone affrontano ogni notte il problema dell'assenza di casa e il fenomeno è aumentato del 70% in dieci anni. Il 38% delle famiglie povere europee spende più del 40% del reddito per mantenere la propria abitazione e un quarto di esse vive in alloggi sovraffollati.

Nella cornice giuridica europea, il diritto alla casa è di pertinenza esclusiva dei singoli Stati. Per tale motivo, il sistema di politiche abitative pubbliche appare disomogeneo e i livelli di accesso al bene casa non appaiono uniformemente distribuiti.

Sono comunque presenti in Europa molte esperienze innovative da cui è possibile trarre utili piste di lavoro per favorire una migliore esigibilità del fondamentale diritto a un degno abitare.



Tutti i dossier sono disponibili su [www.caritas.it](http://www.caritas.it); shortlink alla sezione: <http://bit.ly/1LhsU5G>:

- 2015**
1. GRECIA: *Gioventù ferita*
  2. SIRIA: *Strage di innocenti*
  3. HAITI: *Se questo è un detenuto*
  4. BANGLADESH, INDIA, SRI LANKA, THAILANDIA: *Lavoro dignitoso per tutti*
  5. BOSNIA ED ERZEGOVINA: *Una generazione alla ricerca di pace vera*
  6. GIBUTI: *Mari e muri*
  7. IRAQ: *Perseguitati*
  8. REPUBBLICA DEL CONGO: *«Ecologia integrale»*
  9. SERBIA E MONTENEGRO: *Liberi tutti!*
  10. AFRICA, AMERICA LATINA, ASIA: *Un'alleanza tra il pianeta e l'umanità*
- 2016**
11. HAITI: *Concentrato di povertà*
  12. AFRICA SUB-SAHARIANA: *Salute negata*
  13. SIRIA: *Cacciati e rifiutati*
  14. NEPAL: *Tratta di esseri umani. Disumana e globale*
  15. GRECIA: *Paradosso europeo*
  16. HAITI: *Rimpatri forzati*
  17. ASIA: *Per un'ecologia umana integrale*
  18. ARGENTINA: *Il narcotraffico come una metastasi*
  19. ASIA: *Diversa da chi?*
  20. EUROPA: *Generatori di risorse*
  21. AFRICA OCCIDENTALE: *Divieto di accesso*
- 2017**
22. HAITI: *Ripartire dalla terra*
  23. ALGERIA: *Purgatorio dimenticato*
  24. SIRIA: *Come fiori tra le macerie*
  25. NEPAL: *Il terremoto dentro*
  26. *Un mondo in bilico*
  27. VENEZUELA: *Inascoltati*
  28. FILIPPINE: *Il futuro è adesso*
  29. TERRA SANTA: *All'ombra del muro*
  30. ASIA: *Per un lavoro dignitoso*
- 2018**
31. KOSOVO: *Minoranze da includere*
  32. AFRICA: *Fame di pace*
  33. BALCANI: *Futuro minato*
  34. SIRIA: *Sulla loro pelle*
  35. HAITI: *Una scuola per tutti*
  36. NEPAL: *In cerca di dignità*
  37. *La rivoluzione dei piccoli passi*
  38. GIORDANIA: *Rifugiati: la sfida dell'accoglienza*
  39. MAROCCO: *«Partire era l'unica scelta»*
  40. FILIPPINE: *Indigeni, diritti, cura del creato*
  41. KENYA: *Democrazia in cammino*
  42. BALCANI: *Minori migranti, maggiori rischi*
- 2019**
43. HAITI: *Paradisi perduti?*
  44. AMERICA LATINA: *Terra bruciata*
  45. SIRIA: *Beati i costruttori di Pace*
  46. NEPAL: *Acqua: bene universale da proteggere*
  47. GUINEA: *Corruzione: ecologia umana lacerata*
  48. LIBANO: *Trattati da schiavi*
  49. *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*
  50. AMAZZONIA: *Deforestazione: emergenza silenziosa*
  51. *Disuguaglianze: nel cuore del problema*
  52. *Un orizzonte di diritti*
  53. SUD-EST EUROPA: *Prendersi cura*
- 2020**
54. HAITI: *Sviluppo è partecipazione*
  55. SIRIA: *Donne che resistono*
  56. *Sviluppo umano integrale al tempo del Coronavirus*
  57. IRAQ: *Sfollati*
  58. SUD SUDAN: *Pace a singhiozzo*
  59. SOMALIA: *Nazione a frammenti*