

## Il diritto costituzionale all'abitare nella deriva emergenziale

Categories : [Diritti e politiche sociali](#)

Tagged as : [Elisa Olivito](#), [Menabò n. 27](#)

Date : 30 Luglio 2015

In Italia la crisi economico-finanziaria ha inciso negativamente sulle condizioni di concreto godimento del diritto all'abitare, esacerbando le carenze di una politica abitativa che da troppo tempo attende di essere rilanciata. Nell'incapacità degli attori politico-istituzionali di rispondere alle profonde trasformazioni che il disagio abitativo ha conosciuto negli ultimi anni, gli elementi finora ritenuti caratteristici dello scenario italiano hanno iniziato a mostrare la corda. Si è così innescato un processo di lento, ma significativo cambiamento di un quadro solo all'apparenza uniforme, che aveva indotto molti a ritenere che l'Italia fosse immune dalle ricadute della crisi sul settore immobiliare e, quindi, sul diritto all'abitare. Da più parti si è, infatti, continuato a puntare sul fatto che il mercato immobiliare italiano è stato a lungo caratterizzato da un alto tasso di proprietà della casa di abitazione – favorito dal ruolo della famiglia nell'acquisto di essa – e da un mercato dei mutui relativamente poco sviluppato. Tuttavia, a conti fatti, la progressiva “mercatizzazione” del sistema abitativo e il basso livello di sostegno sociale alle locazioni abitative, di pari passo con la crisi del credito e con il costante aumento dei prezzi delle abitazioni e dei canoni di locazione, hanno avuto e continuano ad avere un grande impatto soprattutto sugli immigrati, su coloro che non possono contare sull'aiuto della famiglia per accedere alla casa di proprietà e, più in generale, sui giovani e sulle famiglie a basso e medio reddito (M. Baldini-T. Poggio, 2014).

È da diversi anni, dunque, che si assiste all'acuirsi di un disagio abitativo sempre più articolato e strettamente dipendente dalle problematiche della povertà, del lavoro e dell'esclusione sociale: come, infatti, sottolinea Chiara Saraceno nel *Menabò* n. 24, «a parità di reddito e di composizione [della] famiglia, avere o non avere accesso ad una abitazione di edilizia popolare fa una differenza enorme sul reddito effettivamente disponibile».

La c.d. “questione abitativa” si inserisce, nondimeno, all'interno di un quadro politico desolante. Parlamento e Governo continuano, infatti, a fare assegnamento su scelte emergenziali e per ciò stesso di cortissimo respiro, privilegiando soluzioni tampone consistenti in ambigue politiche di incentivo all'acquisto della casa ovvero in altalenanti proroghe dell'esecuzione degli sfratti. Al riguardo, non lasciano ben sperare neppure le ultime dichiarazioni del Presidente del Consiglio che, prospettando un taglio indiscriminato delle imposte sulla prima casa, sembra dimenticare l'urgenza di trovare risorse per le fasce più deboli.

In questo ambito, l'ultimo atto normativo in ordine di tempo è costituito dal c.d. “Piano casa Lupi” (d.l. n. 47/2014, poi convertito con modifiche dalla l. n. 80/2014). Il provvedimento ha suscitato numerose proteste, in considerazione dei rilievi di natura costituzionalistica cui presta il fianco. Oltre alle disposizioni volte a favorire la dismissione del patrimonio residenziale pubblico (art. 3), uno dei punti cardine per contrastare il disagio abitativo è, infatti, costituito dall'articolo 5 («lotta all'occupazione abusiva di immobili»). Tale disposizione, modificata e integrata in sede di conversione, prevede che chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile stesso e che gli atti già emessi in violazione di tale divieto siano nulli a tutti gli effetti di legge, con conseguente travolgimento delle situazioni abitative già formatesi. Si specifica, inoltre, che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, gli atti aventi ad oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o

comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento» (art. 5, comma 1). In aggiunta a tale misura, particolarmente afflittiva, si dispone che «i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva» (art. 5, comma 1-bis).

Si tratta, dunque, di un provvedimento che ha pesanti ricadute sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti e che si risolve nella criminalizzazione e nell'aggravamento della condizione di esclusione sociale di quanti si trovino in situazioni di disagio abitativo. Basti solo pensare che la residenza è in alcuni casi requisito o criterio di preferenza per accedere a servizi pubblici essenziali quali l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'inserimento nelle graduatorie per gli asili nido e per la scuola dell'infanzia.

In sede di conversione, inoltre, all'articolo 5 era stato inserito il comma 1-ter, che intendeva far salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del d. lgs. n. 23/2011 (poi dichiarato incostituzionale per difetto di delega con sentenza n. 50/2014). Quest'ultimo decreto aveva invero previsto che, qualora i contratti di locazione ad uso abitativo non fossero stati registrati entro il termine stabilito dalla legge, a decorrere dalla data di (tardiva) registrazione la durata della locazione fosse fissata in quattro anni e che, in sostituzione di quello pattuito, il canone fosse fissato in misura pari al triplo della rendita catastale.

Nei confronti della suddetta clausola di salvezza sono state, tuttavia, sollevate diverse questioni di legittimità costituzionale, promosse da alcuni giudici sia per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) sia, nel merito, per contrasto con gli articoli 3 e 42 della Costituzione (per l'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria e per l'irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore). La risposta della Corte costituzionale era molto attesa, poiché da tempo i giudici costituzionali affermano che «[l]a sospensione della esecuzione per rilascio costituisce un intervento eccezionale che può incidere solo per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato sul diritto alla riconsegna di immobile sulla base di un provvedimento giurisdizionale legittimamente ottenuto»; il legislatore deve sì «farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a categoria protetta, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; ma non può indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio» (sent. n. 310/2003).

Questa volta, tuttavia, i giudici della Consulta si sono sì pronunciati nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge n. 47/2014, ma per violazione del giudicato costituzionale, dichiarando così assorbiti gli ulteriori profili di contrasto con la Costituzione (sent. n. 169/2015).

La vicenda dimostra, ad ogni modo, che ogniqualvolta ci si accosti al diritto costituzionale all'abitare e si discorra delle misure idonee a garantire un'abitazione alle categorie sociali più deboli e svantaggiate la posta in gioco, come è evidente, è molto alta. Occorre, innanzitutto, considerare che il concreto esercizio di tale diritto non soltanto costituisce la precondizione dell'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), ma è anche il presupposto per il godimento di diritti sociali che in qualche misura sottintendono il godimento di un alloggio adeguato. La prestazione sociale in cui si traduce il diritto all'abitare è, difatti, prerequisito per «la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31 Cost.), nonché condizione per l'effettivo esercizio del diritto alla salute (art. 32 Cost.). Un'abitazione adeguata è, inoltre, il corollario in funzione del quale la Costituzione riconosce al lavoratore

alcune tutele (art. 4 e artt. 35-38 Cost.).

Ciò non vuol dire, tuttavia, che il diritto costituzionale all'abitare si traduca in un diritto alla casa di proprietà. Il riferimento alla proprietà dell'abitazione di cui all'articolo 47, secondo comma, della Costituzione («[La Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese]») deve, infatti, essere letto in combinato disposto con gli articoli 2, 3, 41 e 42. La disposizione costituzionale, nel riferirsi non alla proprietà di immobili o di case ma, significativamente, alla proprietà dell'*abitazione*, esprime l'idea di un favor costituzionale, che va alla proprietà della casa «solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad *una* abitazione ma *alla* abitazione» (D. Sorace, 1977). La dottrina più attenta ha, pertanto, evidenziato che «sul diritto (di proprietà) *sulla* abitazione prevale, nel disegno costituzionale, il diritto *alla* abitazione, tutte le volte che non ne sia possibile la conciliazione» (T. Martines, 1974). A esser tutelato non è, dunque, un diritto all'abitare da intendersi in termini meramente proprietari: il bene materiale rileva, difatti, solo per la funzione che è chiamato ad assolvere.

Così precisato il rilievo costituzionale del diritto all'abitare, diviene indispensabile che le politiche abitative da un lato prediligano misure che, anziché comportare un maggior consumo di suolo, agiscano sulle rendite parassitarie, favorendo l'impiego del patrimonio immobiliare privato non utilizzato e la riconversione ad uso abitativo del patrimonio pubblico in disuso; dall'altro, si orientino verso accorgimenti più sensibili sia alle trasformazioni del territorio urbano e del disagio abitativo (con particolare attenzione a quello dei migranti e dei rom) sia alle nuove forme dell'abitare (*cohousing*, eco-villaggi e cooperative sociali).