

Rivista N°: 3/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 25/07/2017

AUTORE: Giorgio Cataldo *

VERSO L'OSSIMORO DI UNA TUTELA ELUSIVA DEL DIRITTO ALL'ABITAZIONE? RIFLESSIONI A MARGINE DI DUE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Sommario: 1. Premessa: un diritto "silenzioso" alle prese con la crisi economica. 2. Le politiche abitative in epoca statutaria. 3. La persistente «debolezza» del diritto all'abitazione nel sistema costituzionale delle garanzie sociali. 3.1. (segue): la strumentalità dell'edilizia residenziale pubblica al diritto all'abitazione nell'evoluzione legislativa sino agli anni Settanta del secolo scorso. 3.2. (segue): il "nuovo diritto" all'abitazione nella giurisprudenza costituzionale. 3.3. (segue): la trasversalità del diritto all'abitazione fra lo Stato e le Regioni. 4. Il diritto all'abitazione nella più recente giurisprudenza costituzionale: le sentenze n. 38 e n. 131 del 2016. 4.1. (segue): una tutela "per vie secondarie" del diritto all'abitazione. 5. Riflessioni conclusive: un diritto instabile nell'attuale contesto economico.

1. Premessa: un diritto "silenzioso" alle prese con la crisi economica.

Il difficile momento economico che sta attraversando l'Italia, all'interno del più ampio quadro istituzionale della c.d. "Eurozona"¹, ha indotto la dottrina a rilevare una vera e propria situazione di *condizionalità* dello Stato sociale². Questa lettura descrive la fine dell'idea di

* Dottorando di ricerca in Diritto dei beni privati, pubblici e comuni. Tradizione e innovazione nei modelli di appartenenza e fruizione, presso l'Università del Salento.

¹ In merito, non si può fare a meno di richiamare, sul piano del diritto comunitario, il protocollo n. 12 del TFUE sul divieto di disavanzi eccessivi e, su quello del diritto derivato, il c.d. "Patto di Stabilità e Crescita", modificato dal c.d. "Six Pack" e, in particolare, dal Reg. UE n. 1175/2011. Per quanto riguarda il diritto pattizio, si deve fare riferimento al c.d. "Fiscal Compact", firmato nel 2012, che ha previsto l'obbligo in capo agli Stati di inserire per via *preferibilmente* costituzionale un riferimento al bilancio in pareggio (art. 3, par. 2). Per l'ordinamento italiano, bisogna citare la L. Cost. n. 1/2012, che ha provveduto a introdurre nel nostro ordinamento il principio secondo cui lo Stato deve assicurare "le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (art. 81, comma 1, Cost.), stabilendo che lo stesso obiettivo deve essere anche garantito dalle pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 1, Cost.) nonché dalle Regioni e dagli enti locali (art. 119, comma 1, Cost.).

² Da ultimo, F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, Giappichelli, 2016. A dire il vero, il problema della condizionalità è stato affrontato anche dalla dottrina meno recente con specifico riferimento ai diritti

una sostenibilità *ad libitum* della spesa pubblica, la quale è ora inquadrata in parametri di natura sia finanziaria, nel rispetto dei vincoli alla spesa e all'indebitamento, sia funzionale, secondo il modello europeo di mercato aperto³.

Ci si interroga, quindi, sul futuro e sulla tenuta della concezione stessa dei diritti sociali nell'attuale sistema costituzionale delle garanzie⁴. Sul punto, un caso molto particolare è costituito dal diritto all'abitazione, un diritto peraltro non menzionato nella Costituzione. Nonostante questo silenzio, sin dall'inizio esso è stato riconosciuto dalla dottrina, che ne ha individuato una forte estrinsecazione, nel corso degli anni, soprattutto a partire dalle politiche di edilizia economica e popolare⁵. Per questo, l'utilizzo del dativo nel costrutto «diritto all'abitazione» si spiega nel senso di indicare la pretesa (o quantomeno l'interesse) del singolo ad accedere a un'abitazione in seguito a un intervento da parte delle istituzioni. Di conseguenza, l'istituto si distingue, nel lessico giuspubblicistico, dal «diritto di abitazione», di matrice civilistica e relativo soprattutto ai rapporti familiari⁶.

Negli ultimi anni, anche nell'ambito delle politiche abitative si è cominciato a parlare di *condizionalità*, con la conseguente necessità di esplorare strade nuove “al passo con i tempi” e alternative alla tradizionale erogazione della spesa pubblica⁷: un esempio, in tal senso, può essere rappresentato dalle politiche c.d. di “*social housing*”⁸. Le concezioni tradizionali delle politiche abitative e dello stesso diritto all'abitazione sono, dunque, messe in discussione dal-

sociali, in considerazione del bilanciamento con altri interessi e principi costituzionali: sul punto, cfr. F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 69, riconosce che un diritto sociale e inviolabile può essere nello stesso tempo condizionato sebbene, “nei limiti e agli effetti in cui sia stato attuato dal legislatore, non consente da parte di quest'ultimo diminuzioni di tutela, passi all'indietro, mutamenti di valutazione, e soprattutto, come diritto inviolabile della persona, esige che il bilanciamento tra interessi e valori contrapposti effettuato dal legislatore, sia soggetto al controllo di costituzionalità”.

³ F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., 11.

⁴ Sul tema, *ex multis*, cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012; E. Cavasino – G. Scala – G. Verde (cur.), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013 e, in particolare, i contributi di A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria (Relazione di sintesi della III sessione)*, 581 ss. e di D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, 67 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013; cfr., inoltre, i contributi al convegno “La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, V Giornate italo – ispano – brasiliane di diritto costituzionale”, svoltosi a Lecce, 14 – 15 settembre 2012, in *gruppodipisa.it*, 2012.

⁵ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)* (1957), in *Id.*, *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1976, 321 ss.

⁶ Cfr. gli artt. 540, co. 2 e, soprattutto, 1022 del Codice Civile. Tale istituto può, talvolta, anche risultare affine al diritto all'abitazione: si pensi alla tutela giurisdizionale del diritto ad avere un'abitazione da parte dei soggetti “deboli” nei rapporti familiari in crisi o atipici (sul punto, v. il paragrafo 3.2).

⁷ Sul punto, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Ist. Fed.*, 3-4/2010, 236 e 243 ss. Secondo l'A., in coerenza con il processo di finanziarizzazione dell'economia, il diritto all'abitazione andrebbe perseguito, ad esempio, tramite l'incoraggiamento dell'accesso dei singoli al mercato finanziario, la protezione degli investimenti privati e la difesa del valore proprio del denaro.

⁸ Il termine è usato “per indicare quegli interventi di edilizia sociale realizzati tramite forme di collaborazione pubblico-privato e diretti a rafforzare la condizione di individui (lavoratori a tempo, giovani coppie, anziani, famiglie monogenitoriali, studenti fuori sede, e così via) che non rientrano nei parametri reddituali stabiliti a livello statale e regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a totale carico dello Stato (o che comunque non si sono collocati in posizione utile nelle graduatorie degli assegnatari delle relative case), ma che, tuttavia, similmente presentano un'obiettivo difficoltà a procurarsi un'abitazione alle condizioni di mercato”. Sul punto, cfr. M. ALLENA, *Il Social Housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. Pub.*, 1/2014, 169-170 e *passim*.

le recenti difficoltà economiche, che tendono ad assumere sempre più una connotazione sistemica⁹.

È da considerare, inoltre, il rischio che, a causa della debolezza derivante dalla mancata menzione nella Costituzione, quello all'abitazione possa risentire di questa situazione di incertezza in misura maggiore rispetto ad altri diritti sociali. Di qui l'esigenza di approfondire queste prospettive alla luce della più recente giurisprudenza in materia di edilizia residenziale pubblica. In tal senso, un'interessante chiave di lettura potrebbe emergere da due pronunce della Corte Costituzionale, la n. 38 e la n. 131 del 2016, che sembrano lasciar trasparire il rischio di una tutela "eventuale" e svincolata dal dettato costituzionale, offrendo spunti relativi alla tenuta del diritto all'abitazione nell'attuale contesto socio-economico.

2. Le politiche abitative in epoca statutaria.

Sarebbe approssimativo parlare dell'attenzione verso la questione abitativa, da parte delle istituzioni, come di un'autentica novità delle costituzioni democratiche-pluraliste del secondo dopoguerra.

Si possono trovare, infatti, dei riferimenti importanti già a partire dall'epoca liberale¹⁰. A titolo di esempio si deve richiamare l'art. 155, co. 1, della Costituzione di Weimar, in cui si stabiliva la necessità di un controllo della ripartizione e dell'utilizzazione delle terre, in modo da "impedire gli abusi e di assicurare ad ogni tedesco un'abitazione sana, ed a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose, una casa ed un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni"¹¹.

Per quanto riguarda l'Italia, in maniera decisamente più "timida", lo Statuto Albertino si limitava a sancire l'inviolabilità del domicilio (art. 27) e di tutte le proprietà (art. 29). Nonostante ciò, nella legislazione italiana degli inizi del Novecento si possono intravedere i primi segnali di risposta nei confronti del problema abitativo, comunque in coerenza con il tipico neutralismo in campo economico-sociale dello Stato liberale¹². Difatti, dato che questo si-

⁹ D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, 7; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 1-2.

¹⁰ Del resto, l'Ottocento fu un secolo caratterizzato da un forte incremento dell'industrializzazione e da un conseguente aumento della popolazione, con un progressivo spostamento delle masse dalle campagne alle città. Aumentò così notevolmente la differenziazione reddituale e sociale fra i ceti. Proprio da questi mutamenti si manifestò per la prima volta il problema dell'abitazione per i cittadini più poveri, i quali non avevano la possibilità di accedervi facendo leva esclusivamente sui propri risparmi.

¹¹ Sulla concezione dei diritti sociali durante l'epoca di Weimar, A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Vol. XI, 1989, ora anche in Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, 131, rileva come fino a quel momento i rari episodi di riconoscimento dei diritti sociali "erano stati considerati come svolgimento di principi meramente politici di giustizia sociale", mentre con la Costituzione del 1919 per la prima volta, seppur in maniera ancora asimmetrica rispetto alle c.d. "libertà negative" classiche, la dottrina tedesca iniziò a tentare di dare ai diritti sociali "una definizione giuridicamente pertinente".

¹² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, Cedam, 1991¹⁰, 145, afferma che si può parlare di neutralità solo nel senso *schmittiano* di "neutralizzazione", visto che il non interventismo statale non costituiva una semplice negazione dell'ingerenza dello Stato nell'economia, bensì il vero e proprio "centro di riferimento" in cui si fondava e si conservava il potere. Sul punto lo stesso insegue A. rinvia a C. SCHMITT, *L'epoca delle neutra-*

stema di rappresentanza censitaria finiva per rendere attivi nella vita politica soltanto il due o il tre per cento della popolazione, l'intera azione dello Stato ruotava attorno alle necessità e alle aspettative di questa ristretta fascia sociale; al contrario, ai cittadini "non rappresentati" di fascia reddituale più bassa spettava semplicemente la fruizione di "specifici e tangibili servizi pubblici (le c.d. istituzioni di «beneficienza pubblica» o «legale»), operanti grazie proprio alla contribuzione dei cittadini elettori", ma ben lontane da un solido e strutturato sistema di protezione sociale¹³.

L'approccio statale di inizio Novecento, dunque, non poteva che assumere i caratteri di una mera *occasionalità* e ciò si può riscontrare anche quando si fa riferimento al primo intervento normativo in materia abitativa, rappresentato dalla L. n. 254/1903 (c.d. "legge Luzzatti"). Tale legge era, difatti, ispirata ai principi di una politica liberale illuminata e ruotava attorno al concetto, quasi filantropico, della mera *beneficienza*: la legge Luzzatti muoveva dal tentativo di "porre rimedio ai mali del pauperismo", facendo leva essenzialmente al ricorso a mutui contratti presso enti caritatevoli come monti di pietà, opere pie e casse di risparmio¹⁴. Con questa legge nacque il sistema degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP), i quali divennero i principali soggetti mutuatari per la costruzione delle opere immobiliari, a cui si affiancarono successivamente ulteriori enti.

In seguito, la legge Luzzatti confluitò nel primo Testo Unico in materia di edilizia popolare, il R.D. 89/1908, anche se dopo pochi anni ne fu approvato un altro, il R.D.L. del 30/11/1919; quest'ultimo testo unico riunì le precedenti leggi per le case popolari e quelle per l'industria edilizia e chiamò in causa, per la prima volta, l'impegno diretto dello Stato

lizzazioni e delle spoliticizzazioni, in ID., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1998², 167 ss. Inoltre, C. LAVAGNA ha osservato come i presupposti dello Stato liberale si rivelarono "insufficienti al perseguimento dei fini propri della stessa concezione", soprattutto per quanto riguarda la libertà economica, che finì per coincidere col "privilegio economico di individui, di gruppi o addirittura di particolari classi sociali; per cui la eguaglianza e la libertà tendono a diventare formule vuote, quando non servono a dissimulare un meccanismo sociale diretto a mantenere il predominio di determinate minoranze", cfr. ID., *Diritto costituzionale*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1957, 376-377; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, 93 ss., percorre un tracciato storico-giuridico volto a inquadrare lo Stato liberale come un'organizzazione avente come fine unico il vantaggio dell'individuo, inteso singolarmente e svincolato da ogni tipo di legame sociale. V. anche M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, 40 ss., spec. 45-46, in cui si rileva che le eccezioni all'astensionismo economico, interpretate restrittivamente, erano anch'esse intese solo come attuazione dei principi costituzionali di libertà.

¹³ Da ultimo, sul punto, V. TEOTONICO, *La parabola dello Stato liberale e il monito della storia*, in *Rass. online di Dir. Pub. Eur.*, 2015, 20. Più in generale, v. anche le riflessioni di V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2010, 4 ss., spec. 8 sulla vicenda delle "Ipab", le quali rappresentano uno degli esempi più importanti per ciò che riguarda la concezione economica dello Stato liberale. Su quest'ultimo punto, v. anche ID., *Regioni e persone giuridiche private. Profili costituzionali*, Padova, Cedam, 1995, spec. 77 ss. e *ivi* i riferimenti a P. CAVALERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla «Legge Crispi»*, Milano, Giuffrè, 1992.

¹⁴ Sul punto, per tutti, M. NIGRO, *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica)* (1967), in ID., *Scritti giuridici*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1996, 708. Del resto è stato anche affermato che la legge Luzzatti si strutturava in un'ottica meramente regolatrice, tale per cui lo Stato liberale rispondeva alle istanze della società con "mere risposte di carattere giuridico", piuttosto che con "l'azione diretta alla soddisfazione della domanda" anche tramite la predisposizione dei mezzi; ciò comporta che nel primo Novecento si potrebbe, sì, ravvisare un nucleo minimo di consapevolezza della necessità del superamento dei dogmi liberisti, ma che lo stesso era, tuttavia, ancora lungi dal costituire un vero e proprio pensiero organico di tipo sociale e solidaristico. Cfr., in merito, V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, Cedam, 1984, 6 ss.

nell'ambito dell'edilizia popolare, a differenza degli anni precedenti che vedevano un grosso contributo soprattutto da parte dei comuni.

Un primo esempio di intervento direttamente a livello statale è testimoniato dal successivo R.D.L. n. 1944/1924, che creò l'Istituto Nazionale per Case degli Impiegati di Stato (INCIS)¹⁵. Ciò è testimoniato dall'incremento degli enti pubblici che ha caratterizzato il successivo periodo fascista¹⁶, in piena linea con il forte carattere interventista avanzato dal regime¹⁷. Altrettanto importante, per quest'epoca, è l'emanazione di un terzo T.U., il n. 1165/1938 (ancora oggi in parte vigente) che ebbe il compito coordinare la normativa successiva alla legge Luzzatti¹⁸. Un aspetto che ha contraddistinto quest'epoca nell'ambito dell'edilizia popolare è dato dall'introduzione dell'idea della casa come "bene-salario", destinata a durare per anni, volta a favorire l'accesso abitativo con particolare riguardo alla classe lavoratrice.

3. La persistente «debolezza» del diritto all'abitazione nel sistema costituzionale delle garanzie sociali.

In considerazione del consolidamento di un sistema di edilizia popolare già nel periodo precedente all'entrata in vigore della Costituzione, si potrebbe dire che la novità dell'ordinamento democratico-pluralista sia stata la transizione della materia dalla sfera della mera beneficenza a quella della solidarietà¹⁹. Ciò non ha ostacolato, anzi, ha favorito un riconoscimento del diritto all'abitazione all'interno del più ampio quadro dello Stato sociale, nonostante l'assenza di un esplicito riferimento nella Carta, da parte della giurisprudenza costituzionale e, prima ancora, della dottrina.

¹⁵ L. CONOSCIANI – S. D'ALBERGO (et. al.), *L'organizzazione pubblica dell'edilizia. Gli IACP nella programmazione economica*, Milano, Franco Angeli, 1969, 45-46.

¹⁶ Sono utili, in tal senso, i riferimenti normativi relativi alle misure in favore degli impiegati dei ministeri, delle poste e delle ferrovie, degli ufficiali e dei sottufficiali dell'Esercito e della Marina, nonché dei funzionari dell'amministrazione coloniale; inoltre, l'INCIS fu autorizzato a costruire case anche per gli impiegati nelle Colonie e, in considerazione dell'accresciuto numero di enti e dell'esigenza di una programmazione anche territoriale, fu promulgata la prima legge urbanistica (L. n. 1150/1943). Sui riferimenti normativi più specifici, per quest'epoca, si rinvia a P. BARCELLONA – P. BERRETTA (et. al.), *Servizi pubblici e Stato assistenziale*, in N. Lipari (cur.), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, Laterza, 1974, 161-162.

¹⁷ Sui propositi socio-economici della produzione legislativa degli anni Venti e Trenta in materia di edilizia popolare si v. C. FRASCA, (voce) *Edilizia economica e popolare*, in *N. Dig. It.*, Vol. II, 1937, 923 ss.; in particolare, l'A. sottolinea l'importanza del problema edilizio e di come "la casa si connetta con la proprietà fisica, etica, politica ed economica di un popolo e con l'equilibrio morale di una civiltà", con la necessità di coniugare l'incremento dell'attività costruttiva con una ridefinizione dell'intero corpo legislativo, *ibidem*, 925.

¹⁸ L. CONOSCIANI – S. D'ALBERGO (et. al.), *op. cit.*, 49 ss.

¹⁹ Sul punto, si rinvia ancora a V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, cit., 2, in cui si evidenzia come questo cambiamento sia avvenuto in un'ottica di attenzione "verso un concetto di persona umana inserito nella concretezza del divenire costituzionale e non determinato in modo astrattamente aprioristico"; tale principio, in un certo senso, ha fatto sì che le diseguaglianze diventassero vera e propria "causa di intervento dei poteri pubblici e di partecipazione dei privati. Il tutto, secondo una linea che concorre a favorire l'integrazione delle persone nella vita dello Stato e della comunità sociale".

La disposizione che esprime maggiormente una sensibilità costituzionale nei confronti di questo diritto è sicuramente l'art. 47²⁰, al cui comma secondo è sancito che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", oltre che "alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese". Si tratta di un riferimento che potrebbe tornare utile ai fini di un riconoscimento costituzionale del diritto all'abitazione, per quanto occorre fare delle precisazioni: esso è inserito nel più generale ambito della tutela del risparmio dei cittadini, che solo in determinate occasioni assume una specifica connotazione "popolare", risultando così meritevole di una relativa, specifica attenzione dell'ordinamento. Ad ogni modo, sebbene l'art. 47 si focalizzi sul risparmio senza parlare di un esplicito diritto o, quantomeno, di una "pretesa all'abitazione" da parte delle fasce sociali meno abbienti, non si può negare la ravvisabilità di un "quid pluris" che testimonia, se non altro, la particolare attenzione della Costituzione per le forme di risparmio sociale e popolare, da accompagnare verso "destinazioni sicure e creatrici di ricchezza"²¹. L'aspetto di particolare interesse, in questo senso, è dato dalla sensibilità nei confronti del "risparmio lento" delle classi meno abbienti²².

Inoltre, non si può non considerare il rapporto dell'art. 47, co 2, con l'art. 42, co. 2, secondo cui "La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti"²³. L'art. 42, co. 2. della Costituzione si rivela molto importante per l'inquadramento costituzionale del diritto all'abitazione. Innanzitutto, il collegamento strumentale fra l'art. 47 e l'art. 42 riconosce che specifiche categorie di cittadini hanno la possibilità di

²⁰ È proprio in merito alla tutela generale del risparmio, in seguito alle recenti normative comunitarie sul c.d. "bail in", che si è parlato di una vera e propria "disattivazione costituzionale" dell'art. 47. Sul punto si v. l'intervento di A. MANGIA, nella conversazione con A. MORRONE in G. Zanchini (cur.), *Oltre il sì e il no. Dialogo sulle riforme*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 48.

²¹ S. BARONCELLI, (voce) *Art. 47*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2006, 950.

²² Fu proprio la sensibilità per il risparmio popolare, inteso come "risparmio lento", a spingere l'Assemblea Costituente a inserire il secondo comma nell'art. 47 durante i lavori preparatori. Sul punto, bisogna dire che per tutta la durata dei lavori vi fu dedicata ben poca attenzione, dato che il centro del dibattito si focalizzò sulla parte principale della disposizione, sita al primo comma. Il dibattito fu comunque decisamente costruttivo. Circa il primo comma, l'On. Lucifero, liberale, richiamò l'importanza del risparmio come "genesì della proprietà", proponendo una lettura che non trovò opposizioni né dall'On. Togliatti, né dall'On. La Pira, il quale, tra l'altro, pose l'accento sul collegamento fra il risparmio e il lavoro (cfr. *Atti Ass. Cost.*, Prima Sottocommissione, 10 ottobre 1946, 220). Il secondo comma è stato inserito solamente alla fine, direttamente in Assemblea, grazie all'emendamento dell'on. Zerbi: il deputato democristiano fece leva sulla "limitata dimensione dei singoli risparmi personali o familiari la quale, in linea di fatto, non suole consentire all'operaio, all'artigiano, al pensionato, e neppure al modesto impiegato od al piccolo professionista, di assortire un pacchetto azionario costituito da impieghi opportunamente ripartiti fra vari settori produttivi, in guisa da trarne un dividendo medio sufficientemente remunerativo e non troppo variabile e da salvaguardare al tempo stesso nel suo insieme il capitale economico investito, pur frammezzo alle alterne vicende di prosperità e di crisi che caratterizzano la gestione di molte imprese e che più o meno mediamente si ripercuotono sui dividendi e sui corsi dei titoli azionari" (cfr. *Atti Ass. Cost.*, Seduta plenaria, 19 maggio 1947, 4025). Da questa riflessione si evince l'importanza dell'investimento solido sull'abitazione, a cui devono avere la possibilità di accedere anche (e soprattutto) le classi meno abbienti.

²³ F. MERUSI, *Art. 47*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Rapporti economici, Vol. III, Bologna, Zanichelli, 1980, 185-187.

accedere a un bene fondamentale quale quello della casa²⁴. Tale rapporto strumentale non è, però, automatico: la Repubblica, secondo l'art. 47, "favorisce" e non, ad esempio, "assicura". Anche per questo, in dottrina è stato posto l'accento sul fatto che l'ambito dell'art. 47 riguardi più che altro l'abitazione in senso civilistico e non la proprietà vera e propria. Per questo motivo, il diritto all'abitazione è descrivibile come un *diritto sociale debole* che, affiancato ad altri diritti sociali, esprime il mero *favor* dell'ordinamento verso la tendenziale garanzia di una proprietà accessibile a tutti, di cui però non si può invocare una pretesa forte e immediata²⁵. Da qui l'interpretazione del secondo comma dell'art. 47 come "specificazione esemplificativa del generale precetto costituzionale" del secondo comma dell'art. 42²⁶.

In senso leggermente differente, altra dottrina ha rilevato che l'utilizzo del termine "abitazione" in luogo di quello di "casa" dimostrerebbe più che altro la maggiore importanza delle esigenze dell'utilizzatore dell'immobile a scapito dei suoi caratteri patrimoniali²⁷. In questa visione, si è detto che la proprietà a cui fa riferimento l'art. 47 sarebbe sì una proprietà favorita (in quanto tipizzata), ma nello stesso tempo non sarebbe ravvisabile né una proprietà rafforzata, né uno strumento indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi di cui al secondo comma dell'art. 3: si tratta di mezzi peculiarmente fungibili con altri tipi di politiche sociali e che, anzi, spesso sono d'ostacolo alla realizzazione della piena eguaglianza, per cui il legislatore dovrebbe procedere con gli opportuni accorgimenti²⁸. Alla luce di ciò, il secondo comma dell'art. 42 potrebbe anche essere inteso come un momento eventualmente successivo ma sicuramente non immediato per l'importanza costituzionale del diritto all'accesso all'abitazione.

²⁴ M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, 43 ss.

²⁵ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, cit., 58, definisce quello all'abitazione un diritto di "grandi incertezze", caratterizzandosi come la pretesa di ciascuno di poter accedere a un alloggio, seppur non in maniera automatica, bensì come obiettivo "di un programma del legislatore e dei pubblici poteri che può ritenersi, al limite, persino implicitamente imposto ad essi dalla Costituzione". Più recentemente, cfr. anche M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2009, 3-4.

²⁶ A. BALDASSARRE, *Diritti della persona*, cit., 207; inoltre secondo M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata* (1971), in ID., in *Scritti*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2005, 215-218, l'art. 42, co. 2 è una vera e propria estrinsecazione dell'art. 3, co. 2, Cost. con riguardo alla materia della proprietà privata, mentre, a sua volta, l'art. 47, co. 2 è una tipizzazione della funzione sociale.

²⁷ S. RODOTÀ, *Art. 42*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, cit., Vol. II, 1982, 158; in senso analogo G. ALPA, *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Pol. Dir.*, 1979, 159, citato da S. SCAGLIARINI, «L'incessante dinamica della vita moderna». *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. Cava-sino – G. Scala – G. Verde (cur.), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 242-243.

²⁸ S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., 159-160. Sulle caratteristiche delle c.d. "proprietà favorite" si deve richiamare A. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione. Profili generali*, Milano, Giuffrè, 1986, 99-100, il quale sottolinea che l'accesso al risparmio popolare è previsto "non in considerazione di possibili relazioni tra più soggetti in ordine al medesimo oggetto, ma esclusivamente per assicurare al singolo quella assolutezza su determinati beni che sola appare capace di realizzare il soddisfacimento di esigenze costituzionalmente qualificate". Da qui la necessità, anche quando l'accesso al risparmio della proprietà possa subire delle attenuazioni, che l'appartenenza sia sempre assicurata nella progressiva pienezza del diritto (*ivi*, nt. 114).

3.1. (segue): la strumentalità dell'edilizia residenziale pubblica al diritto all'abitazione nell'evoluzione legislativa sino agli anni Settanta del secolo scorso.

Il peculiare carattere “debole” del diritto all'abitazione è confermato proprio dal suo legame con la materia dell'edilizia residenziale, che svolge una fondamentale funzione in senso strumentale. Difatti, in dottrina è stato affermato che la non diretta esigibilità del diritto, comunque riconosciuto come sociale e fondamentale, fa sì che esso sia sostenibile solo grazie a un complesso sistema istituzionale in cui andrebbe inclusa l'edilizia residenziale pubblica²⁹.

Sin dai primi anni della Repubblica si parlò, non a caso, di “edilizia popolare”³⁰ e, di conseguenza, del diretto legame fra questa e il secondo comma dell'art. 3 Cost., in cui è sancito il compito della Repubblica di rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che limita la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, visto che “la mancanza di un tetto è il primo o fra i primissimi ostacoli che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana”³¹.

Tuttavia, un importante aspetto da considerare è che, in origine, quest'ambito non era pensato come soddisfacente dei bisogni della comunità genericamente intesa, ma della sola classe lavoratrice, il cui interesse è stato inteso come “fatto proprio” dall'intera società³². È coerente, in questo senso, il richiamo alla L. n. 43/1949, denominata “Piano Fanfani”, che istituì l'Ina-Casa, caratterizzandosi come “uno dei più organici e radicali tentativi di collegare l'assegnazione di alloggi allo svolgimento di attività lavorative e nella quale più nettamente può cogliersi questa nuova manifestazione dell'attività pubblica in materia di edilizia popolare”³³; per gli anni successivi, occorre citare la L. n. 60/1963, che liquidò l'Ina-Casa e istituì il GESCAL (Gestione Case Lavoratori), con la previsione di un programma decennale di offerta abitativa popolare³⁴. Oltre all'articolo 47 della Costituzione, quindi, l'edilizia popolare era letta all'interno dell'arco dei principi costituzionali posti a tutela del lavoratore³⁵.

²⁹ M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, cit., 53.

³⁰ Il riferimento è a M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., *passim*; un rilievo centrale è ricoperto dalla distinzione fra edilizia economica e edilizia popolare: l'A. richiama gli articoli 48 e 49 del T.U. del 1938, specificando che l'edilizia economica era indirizzata alle classi medie e che era già all'epoca un settore pressoché inoperante, perché le politiche si erano decisamente spostate sulle fasce meno abbienti, alle cui necessità rispondeva l'edilizia popolare (ma si deve aggiungere anche il deciso aumento di ricchezza della popolazione italiana dopo la Seconda guerra mondiale, che ha contribuito al declino del primo settore). Dall'edilizia popolare ed economica occorre anche distinguere la c.d. “edilizia popolarissima”, con cui lo Stato ha fatto fronte a disagi particolarmente gravi e specificamente individuati (*ibidem*, 341-342).

³¹ *Ibidem*, 350-353. Da qui deriva, per l'A., la connotazione di tale materia come un vero e proprio *servizio pubblico*, in considerazione del complesso di norme, di soggetti e di mezzi reali, organizzati in maniera sistematica e continuativa nell'ordinamento italiano e volti alla soddisfazione di questo bisogno collettivo (*Ibidem*, 357 ss.).

³² *Ibidem*, 360-362.

³³ *Ibidem*, 347-348.

³⁴ Anche in merito alla legislazione genericamente rivolta ai meno abbienti, decisamente residuale, lo stesso A., *ivi*, rileva come non siano mancate delle previsioni peculiari per i lavoratori. Un esempio è costituito dal D.Lgs.C.p.S. n. 261/1947 (“Disposizioni per l'alloggio dei rimasti senza tetto in seguito ad eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione”) in cui, al fine di assegnare delle abitazioni nell'immediato dopoguerra, si dava una specifica attenzione a chi, per ragioni di lavoro, non poteva allontanarsi dal Comune (art. 42 co. 5, n. 2) o ai funzionari pubblici che prestavano servizio nei territori danneggiati (art. 55, co. 2). A queste previsioni seguono

Sembra dunque ravvisarsi una continuità della legislazione dei primi decenni della Repubblica con quella dell'epoca statutaria. Difatti, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione e almeno fino agli anni Sessanta, la figura del lavoratore ha persistito nel rivestire un ruolo centrale nella normativa in materia di edilizia popolare.

È negli anni Settanta che la materia ha subito una decisa svolta, in particolare con l'entrata in vigore di una normativa di riforma dell'intero settore, data dalla L. n. 865/1971 e, su delega di questa, del D.P.R. n. 1036/1972. La L. n. 865 ha innanzitutto trasformato gli IACP da enti pubblici economici in enti pubblici *non* economici, procedendo con l'incorporazione del GESCAL e dell'INCIS.

Soprattutto, per ciò che interessa in questa sede, con la L. n. 865 è cambiato radicalmente l'approccio delle istituzioni verso il problema abitativo. È stato sottolineato come questa riforma abbia espresso una svolta programmatica-sociale in merito alla concezione del diritto all'abitazione per mezzo delle "nuove vesti" dell'edilizia residenziale: fu implementato un piano generale e per la prima volta doveroso di espropriazione, favorendo una sorta di "nazionalizzazione delle aree private occorrenti per l'edilizia economica"³⁶. D'altronde, se il periodo precedente era contraddistinto, più che altro, da un tipo di intervento che si situava a metà "fra una concezione liberistica ed una sociale", con un sistema normativo confuso e con un meccanismo di finanziamento "a pioggia" (si pensi alla centralità dello strumento del ricorso al mutuo da parte degli enti), la L. n. 865 ha fatto trasparire i primi indizi di una normativa seriamente organica e programmatoria³⁷. Si è passati, così, dal sistema prevalentemente mutualistico del secondo dopoguerra, caratterizzato da un particolare *favor* verso la figura del lavoratore, a quello dell'intervento diretto dello Stato nella costruzione degli immobili e nell'accesso all'abitazione per *tutte* le fasce sociali più bisognose³⁸.

È stata evidenziata la coerenza della L. n. 865 con lo spirito dell'epoca, in cui la programmazione economica ha cominciato a essere letta in chiave definitivamente redistributiva³⁹. L'aspetto centrale di questa svolta è dato dalla fruibilità del servizio da parte di una *fasce sociale più ampia* (da qui anche l'evoluzione terminologica dell'"edilizia residenziale

quelle della L. n. 408/1949 e della L. n. 79/1954, che hanno aggiunto all'art. 16 del T.U. del 1938 rispettivamente i riferimenti all'Istituto Nazionale Giornalisti Italiani (art. 2) e all'Istituto Nazionale Case Maestri (art. 1), con la relativa possibilità anche per quest'ultimi di contrarre mutui con lo scopo di costruire o acquistare case popolari. Sul punto v. anche le classificazioni di G. ROEHRSEN, (*voce*) *Edilizia popolare ed economica*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIV, 1965, 329.

³⁵ In particolare: l'art. 35, co. 1, dove è posto l'accento sulla tutela delle condizioni di vita del lavoratore, da cui deriverebbe la necessità di predisporre degli alloggi per i soggetti più svantaggiati, in combinato disposto con l'art. 3, co. 2; l'art. 36, che prevede la necessità di una retribuzione per il lavoratore tale da assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza dignitosa anche per quanto riguarda l'alloggio; l'art. 37, che tutela la donna e il bambino nella famiglia, in quanto presuppone anche la predisposizione di un ambiente fisico dove poter vivere e crescere; infine, l'art. 38, co. 1 e 2, che ha il merito di "aver ricondotto la protezione sociale dei non abbienti nell'ambito della protezione dei lavoratori", superando la distinzione stessa fra cittadino e lavoratore. Per tutti questi riferimenti costituzionali v. M. NIGRO, *op. cit.*, 349-357.

³⁶ T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. Lipari (cur.), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 395.

³⁷ N. ASSINI – M. SOLINAS, (*Voce*) *"Edilizia residenziale pubblica"*, in *Enc. Giur.*, Vol. XII, 1989, 4-5.

³⁸ P. BARCELLONA – P. BERRETTA (et. al.), *Servizi pubblici e Stato assistenziale*, cit., 169 ss.

³⁹ R. C. MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1/2010, 173.

pubblica” in luogo di “edilizia economica e popolare”): il “bene-casa” ha dismesso le sue vesti strettamente “lavoristiche” per cominciare a essere concepito come “un bene sociale assolutamente necessario per lo sviluppo della collettività e quale strumento indispensabile ed idoneo alla crescita civile della popolazione”⁴⁰.

Dopo la L. n. 865/1971 furono emanati due altri importanti provvedimenti legislativi: la L. n. 513/1977, che rinnovò i fondi stanziati dalle precedenti normative, e la L. n. 457/1978, che finanziò un nuovo piano decennale di costruzione di nuove abitazioni e di recupero del patrimonio edilizio.

Si potrebbe dire che solo a partire dagli anni Settanta, dunque, l’art. 47 e, in via sussidiaria, l’art. 42 sono diventati definitivamente un riferimento essenziale per il diritto all’abitazione⁴¹: è segno, questo, della più generale elasticità dei principi della Costituzione, suscettibili di diversa interpretazione a seconda delle fasi storiche e della mutabilità del clima politico e sociale⁴².

3.2. (segue): il “nuovo diritto” all’abitazione nella giurisprudenza costituzionale.

Il diritto all’abitazione come “nuovo diritto” non ha tardato a essere riconosciuto anche nella giurisprudenza costituzionale. Ciò potrebbe essere rilevato a partire da alcune pronunce che hanno riguardato sia l’intervento dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica, sia i rapporti familiari. Partendo da presupposti e da esigenze differenti, entrambi gli ambiti possono offrire degli esempi che confermano il carattere “debole” e “indiretto” del diritto all’abitazione⁴³.

Per ciò che concerne l’edilizia residenziale pubblica, si deve innanzitutto richiamare la sent. n. 217/1988, in cui la Corte sancì il nesso fra questa materia e l’art. 47, secondo comma, della Costituzione, il quale, “nel disporre che la Repubblica «favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione», individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprie-

⁴⁰ Ancora si rinvia a N. ASSINI – M. SOLINAS, *op. cit.*, 4 – 5; in senso analogo, T. MARTINES, *op. cit.*, 397.

⁴¹ Per quanto riguarda “il destino” dei riferimenti costituzionali che pongono al centro gli interessi e i diritti dei lavoratori, presi in esame dalla riflessione di Nigro con riferimento ai primi decenni dell’epoca repubblicana, bisogna comunque riconoscere che, ad ogni modo, la normativa in tema di edilizia residenziale pubblica dagli anni Settanta in poi non vi si pone necessariamente in contrasto. Anzi, si potrebbe concludere che gli artt. 35 e ss. della Costituzione hanno continuato (e continuano tuttora) a rivestire sì un ruolo essenziale nel sistema dell’edilizia residenziale pubblica, ma solo indirettamente. In ossequio al principio lavorista sancito dall’art. 4 della Costituzione, infatti, non è possibile separare completamente le tutele sociali dalle prerogative del mondo del lavoro, anche quando le relative normative non ne fanno diretta menzione. È fuor di dubbio nonché naturale, infatti, la frequente coincidenza dei soggetti che si trovano in una situazione di necessità di un alloggio con i destinatari della tutela costituzionale dei diritti del mondo del lavoro.

⁴² Sul legame fra i principi costituzionali e il “contesto culturale della collettività interessata” si rinvia a V. TONDI DELLA MURA, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, in *Dir. Soc.*, 1/2009, 38-39 e *ibidem*, 53, in nt. 75, il riferimento a S. BARTOLE, *L’inevitabile elasticità delle Costituzioni scritte tra ricognizione dell’esistente e utopia dei valori*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto, Seminario di studi organizzato dall’AIC (Messina, 23 febbraio 1996)*, Padova, Cedam, 1997, 21.

⁴³ Sul punto, v. anche F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all’abitazione*, in *costituzionalismo.it*, 3/2016, 140.

tà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione. E, inoltre, nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che la soddisfazione di un interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica⁴⁴. Prima ancora, con la sent. n. 49/1987, la Corte riconobbe l'importante collegamento fra le "fondamentali regole della civile convivenza" e il dovere da parte dell'intera collettività di "impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"⁴⁵.

Per quanto riguarda l'ambito dei rapporti familiari, l'emersione di forme di unione diverse dal matrimonio, come le convivenze, unite a particolari esigenze di carattere pratico derivanti dalle fasi fisiologiche (successioni, locazioni, ecc...) e patologiche dei vari tipi di rapporto (separazioni, divorzi, interruzione della convivenza, ecc...), indussero la Corte Costituzionale a una riflessione anche per ciò che concerne l'abitazione. Sul punto, una pronuncia fondamentale è la sent. n. 404/1988, in materia di locazioni. In quell'occasione fu dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 6 della L. n. 392/1978 "nella parte in cui non prevede tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente *more uxorio*" e "nella parte in cui non prevede la successione nel contratto di locazione al conduttore che abbia cessato la convivenza, a favore del già convivente quando vi sia prole naturale"⁴⁶. Nelle motivazioni si legge come, una volta desunta una nuova volontà del legislatore "di farsi interprete di quel dovere di solidarietà sociale, che ha per contenuto l'impedire che taluno resti privo di abitazione [...], è irragionevole che nell'elencazione dei successori nel contratto di locazione non compaia chi al titolare originario del contratto era nella stabile convivenza legato *more uxorio*"⁴⁷ e che tale esigenza è resa ancora più evidente nei casi di presenza di prole naturale⁴⁸. Questa pronuncia rappresenta non tanto il riconoscimento o l'istituzionalizzazione di una nuova forma di convivenza, quanto l'attenzione verso un'esigenza concreta, avente come oggetto proprio l'abitazione⁴⁹. Tale approccio sembrerebbe confermato da alcune decisioni successive. Ad esempio, in tema di successioni, nella sent. n. 310/1989 la Corte confermò la sua intenzione di non parificare la situazione del convivente *more uxorio* a quella del coniuge (anche richiamando la sent. n. 404)⁵⁰ e affrontò la

⁴⁴ C. Cost., sent. n. 217/1988, §4.2 del Considerato in diritto.

⁴⁵ C. Cost., sent. n. 49/1987, §5 del Considerato in diritto.

⁴⁶ Sul punto, A. PACE, *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1801 – 1802; per un approfondimento sulle politiche abitative regionali, anche per ciò che concerne la tutela della famiglia, cfr. M. TROISI, *Famiglie e legislazione di sostegno: la legislazione regionale*, in F. Giuffrè – I. Nicotra (cur.), *La famiglia davanti ai suoi giudici. Atti del convegno (Catania 7-8 giugno 2013)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, 245 ss.

⁴⁷ Tale *ratio legis* si desumerebbe, secondo la Corte, dal disposto dell'art. 6 della legge in cui, rispetto all'elenco tassativo della normativa precedente, si includevano tra i successibili anche "gli affini con lui abitualmente conviventi" (C. Cost., sent. n. 404/1988, §4 e §5 del Considerato in diritto).

⁴⁸ *Ibidem*, §6 del Considerato in diritto.

⁴⁹ Non a caso, più recentemente, nelle ordd. nn. 204/2003 e 7/2010 la Corte ha avuto modo di ribadire come nella sent. n. 404/1988 l'importanza della "conservazione dell'abitazione alla residua comunità familiare si fondò appunto sull'esistenza di prole naturale e quindi sull'esigenza di tutelare il nucleo familiare" e non, come invece ritenevano i ricorrenti, sulla parificazione della convivenza *more uxorio* al matrimonio.

⁵⁰ C. Cost., sent. n. 310/1989, §2 del Considerato in diritto.

questione relativa all'inclusione del primo fra i successibili *ab intestato*: il giudice delle leggi individuò i diritti di abitazione come "oggetto di vocazione a titolo particolare collegata alla vocazione (a titolo universale) a una quota di eredità" che si sostanzia non nel bisogno all'alloggio ma "ad altri interessi di natura non patrimoniale, riconoscibili solo in connessione con la qualità di erede del coniuge, quali la conservazione della memoria del coniuge scomparso, il mantenimento del tenore di vita, delle relazioni sociali e degli *status symbols* goduti durante il matrimonio"⁵¹. Ancora, in tema di filiazione, nella sent. n. 166/1998 venne ribadita la differenza fra i rapporti di fatto e il matrimonio⁵², ma nello stesso tempo si riconobbe l'identità dei doveri dei genitori nei confronti dei figli legittimi e di quelli naturali, che coinvolgono anche la questione dell'assegnazione della casa familiare in presenza di minori o di maggiorenni non economicamente autosufficienti, che prescinderebbe dallo status degli stessi⁵³. Come ultimo esempio, in tema di separazioni, si potrebbe richiamare la sent. n. 454/1989, con la quale fu dichiarata l'illegittimità dell'art. 155, co. 4, del Codice Civile nella parte in cui non prevedeva "la trascrizione del provvedimento giudiziale di assegnazione della abitazione nella casa familiare al coniuge affidatario della prole, ai fini della opponibilità ai terzi", dato che tale lacuna finiva per svilire la funzione strumentale del titolo "alla conservazione della comunità domestica e giustificato esclusivamente dall'interesse morale e materiale della prole affidatagli"⁵⁴.

A partire dalla breve rassegna giurisprudenziale appena esposta, sembra trovare conferma l'inquadramento del diritto all'abitazione come diritto sociale che, al pari di tutti gli altri, si pone in chiave funzionale rispetto ai principi di cui all'art. 2 e all'art. 3, co. 2, della Carta.

Come è noto, secondo quanto riconosciuto da autorevole dottrina, la Costituzione presenta una elencazione dei diritti sociali "sotto il profilo tematico", affidando un ruolo centrale alle formazioni sociali (come la scuola, il lavoro, la famiglia, ecc...) nelle quali gli stessi hanno la possibilità di essere garantiti⁵⁵.

In coerenza con questa impostazione, anche i Giudici della Consulta hanno individuato nel "caso concreto", relativo ai rapporti familiari, un momento privilegiato per l'effettiva (e necessaria) attuazione del diritto all'abitazione, indispensabile al raggiungimento di una piena realizzazione della persona umana.

3.3. (segue): la trasversalità del diritto all'abitazione fra lo Stato e le Regioni.

Potrebbe essere individuato un ulteriore silenzio, in Costituzione, in tema di diritto all'abitazione. Anche nel novero della ripartizione delle competenze fra Stato e Regione, pri-

⁵¹ *Ibidem*, §3 del Considerato in diritto.

⁵² C. Cost., sent. n. 166/1998, §3 del Considerato in diritto.

⁵³ *Ibidem*, §4 del Considerato in diritto.

⁵⁴ C. Cost., sent. n. 454/1989, §2 del Considerato in diritto.

⁵⁵ A. BALDASSARRE, *Diritti della persona*, cit., 161-163, nonché, con particolare riguardo alla famiglia, V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà. Ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in M. Gorgoni (cur.), *I modelli familiari tra diritti e servizi*, Napoli, Jovene, 2005, 321-322.

ma e dopo la riforma del 2001⁵⁶, non è stato fatto alcun riferimento all'edilizia residenziale e, più in generale alle politiche abitative. Pertanto, anche in quest'ambito il lavoro della Corte Costituzionale si è rivelato decisivo. In particolare, la stessa ha avuto modo di analizzare la materia dell'edilizia residenziale pubblica evidenziandone il carattere trasversale fra i vari livelli di competenza legislativa.

Una delle prime pronunce, in merito, è rappresentata dalla sent. n. 221/1975. In quell'occasione la Corte ebbe modo di distinguere tre "fasi" di cui la prima riguardava l'urbanistica, la seconda la programmazione e la realizzazione delle costruzioni, identificabili nei "lavori pubblici". In entrambi i casi, continuò la Corte, trattavasi di materie di competenza regionale (secondo il vecchio disposto dell'art. 117), da cui andava distinta un'ulteriore fase relativa, da ultimo, alla prestazione e la gestione del servizio della casa a carico totale dello Stato⁵⁷. Questa pronuncia fu ripresa dalla sent. n. 27/1996, soprattutto in merito all'ultimo livello di competenza, in cui si sottolineò che dalla mancanza di una espressa competenza regionale sarebbe derivata l'esigenza di "una normativa applicabile senza eccezioni particolari, conforme alla generalità della valutazione degli interessi pubblici in gioco, da condursi con riguardo all'intera collettività nazionale e non suscettibile di frazionamento"⁵⁸. In quest'ottica si inseriscono pienamente le già citate sentenze n. 49/1987 e n. 217/1988: nel primo caso, la Corte pose l'accento sul fatto che tale esigenza "rifiuta qualsiasi frazionamento territoriale", con la necessità di un diretto intervento statale, "riconducibile all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento", il cui unico limite sarebbe rappresentato dai "limiti imposti dall'interesse nazionale"⁵⁹; nel secondo caso, in maniera probabilmente più attenta alle esigenze degli enti territoriali, la Corte stabilì che le Regioni dovevano essere coinvolte nelle politiche abitative, ad esclusione dell'assicurazione dei livelli minimi di garanzia su tutto il territorio nazionale⁶⁰.

La necessità di una garanzia essenziale e territorialmente omogenea sembra essere confermata dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V del 2001, anche in seguito al maggiore dettaglio offerto dalla nuova ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, in cui continua a mancare una menzione della materia sia fra le competenze esclusive dello Stato (art. 117, co. 2), sia fra quelle concorrenti (art. 117, co. 3).

In merito all'ipotesi che l'edilizia residenziale pubblica dovesse rientrare nel novero delle competenze residuali, la Corte ha risposto che, piuttosto, essa non sia ascrivibile specificamente a nessuno dei tre livelli: come si legge dalle sentenze n. 94/2007 e n. 121/2010 la

⁵⁶ Sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regione si rinvia ad A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013², 139 ss. Per quanto riguarda l'impianto costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V del 2001 (ma non solo) v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

⁵⁷ C. Cost., sent. n. 221/1975, §4 del Considerato in diritto.

⁵⁸ C. Cost., sent. n. 27/1996, §4 del Considerato in diritto.

⁵⁹ C. Cost., sent. n. 49/1987, §5 del Considerato in diritto. Analogamente, v. anche la sent. n. 16/1992, che ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge regionale siciliana in materia di edilizia popolare in tema di regolarizzazione di occupazione abusiva degli alloggi, in contrasto con i divieti espressi dall'art. 53 della L. n. 457/1978 e dall'art. 26, co. 4, della L. n. 513/1977 (cfr. anche il commento, in chiave critica, di V. BALDINI, *La competenza del legislatore siciliano in materia di edilizia residenziale pubblica: neminem lædere e unificazione del limite dei principi*, in *Le Regioni*, 1992, 1710 ss.).

⁶⁰ C. Cost., sent. n. 217/1988, §5.2 del Considerato in diritto.

stessa sarebbe relativa alla determinazione dell'offerta minima degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (sul piano della competenza esclusiva), al governo del territorio (sul piano della competenza concorrente) e alla gestione del patrimonio di edilizia pubblica (sul piano della competenza residuale)⁶¹. A dimostrazione del fatto che l'esclusività dell'intervento statale debba essere individuata solo sul piano della garanzia minima, la sent. n. 121/2010 ha anche dichiarato l'illegittimità dell'art. 11, co. 3, lett. e) del D.l. n. 112/2008 che prevedeva una serie di interventi in materia di edilizia abitativa, tra cui la "realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale", limitatamente alla parola "anche" premessa a "sociale"⁶². Ad avviso della Corte, il termine in oggetto avrebbe potuto aprire a delle politiche *anche* di natura non sociale che avrebbero travisato la loro riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni⁶³, con una conseguente eccessiva (e ingiustificata) restrizione dell'autonomia regionale.

Si deve notare che in queste pronunce la Consulta, nell'affrontare il tema della distribuzione di competenze e funzioni fra Stato ed enti territoriali e nel tentativo di raggiungere, volta per volta, una razionalizzazione, non ha esitato a richiamare, in alcuni casi esplicitamente e in altri implicitamente, l'importanza della previsione di cui al secondo comma dell'art. 47 Cost. come elemento centrale del ragionamento. Così, il diritto all'abitazione si è trovato, pur nel suo carattere "debole", a poggiare su solide basi e, rifiutando qualsiasi frazionamento territoriale, ha trovato un importante punto di riferimento nell'intervento statale.

Non solo. È stato sottolineato come la tendenza generale, assunta dalla Corte dal 2001 a oggi, a evitare di definire strettamente i connotati dei livelli essenziali delle prestazioni (avendo sempre preferito un approccio più "calibrato") ha trovato poche eccezioni, tutte deducibili dai casi in cui una "non definizione" avrebbe comportato degli "inconvenienti gravi se non addirittura irreparabili" in merito a situazioni esistenziali: uno di questi casi è proprio quello del diritto all'abitazione, in cui la Consulta è arrivata addirittura ad anticipare il legislatore statale, il quale ha richiamato la determinazione dei livelli minimi in materia di edilizia residenziale pubblica solo nel 2008 proprio con il D.l. n. 112⁶⁴.

Il diritto all'abitazione, dunque, nella sua trasversalità nel sistema delle competenze fra Stato e Regioni, si esprime in un'ottica "aterritoriale": la sua tutela "non corrisponde a una competenza statale o regionale" visto che, è stato rilevato, l'associazione di un diritto all'interno di una competenza meramente regionale "assume un valore astratto e poco concreto"⁶⁵.

È ravvisabile, di conseguenza, un peculiare rapporto fra l'aterritorialità del diritto nel sistema di competenze e il suo essere pienamente inquadrabile all'interno dei diritti sociali di

⁶¹ C. Cost., sentt. n. 94/2007, §4.3 del Considerato in diritto e n. 121/2010, §6.1 del Considerato in diritto.

⁶² C. Cost., sent. n. 121/2010, §8 del Considerato in diritto.

⁶³ *Ivi.*

⁶⁴ Sul punto, v. L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte Costituzionale*, in E. Cavasino – G. Scala – G. Verde (cur.), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 119-120.

⁶⁵ E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, EUM, 2007, 21.

cui lo Stato è garante ultimo. Questa caratteristica può essere colta nel più generale sistema degli enti pubblici. In quest'ambito è stato sottolineato, in passato, che le leggi regionali in materia di enti economici e di servizi essenziali "possono svolgere attività imprenditoriali solo in regime di concorrenza con i privati o con enti e società statali": questa regola non riguarda, però, il caso delle competenze regionali attribuite da leggi statali in cui, invece, si deve fare riferimento a un'estrinsecazione della riserva di cui all'art. 43 Cost., che esclude il fattore concorrenziale⁶⁶.

4. Il diritto all'abitazione nella più recente giurisprudenza costituzionale: le sentenze n. 38 e n. 131 del 2016.

L'aspetto da approfondire, a questo punto, è la modalità con cui il carattere debole e, nello stesso tempo, fondamentale del diritto all'abitazione riesce a trovare una sua dimensione nell'attuale contesto economico-istituzionale. Per procedere in tal senso, bisogna considerare le recenti novità nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Occorre, innanzitutto, registrare un "cambio di passo" da parte del legislatore. L'innovativo sistema introdotto dalla L. n. 865/1971 conferì all'edilizia residenziale pubblica una sostanziale stabilità per i successivi vent'anni, non potendosi ravvisare significative innovazioni in quest'ultimo frangente temporale. A partire dagli anni Novanta, invece, rispetto alle politiche caratterizzate da una forte programmazione e da un consistente impiego di risorse economiche si è fatta strada l'idea di instaurare, piuttosto, un circolo "virtuoso" di accesso alla proprietà dei vecchi conduttori e di costruzione di nuovi immobili senza un utilizzo ingente di denaro da parte dello Stato.

Difatti, si deve fare riferimento alle riforme in tema di alienazione degli immobili destinati all'edilizia residenziale⁶⁷. La legge più importante in quest'ambito è la n. 560/1993, modificata dalla L. n. 136/1999 e tuttora vigente: essa ha come obiettivo la vendita degli immobili direttamente ai conduttori, vincolando la maggior parte del ricavato a nuove costruzioni o comunque all'individuazione di nuove aree da destinare all'edilizia residenziale⁶⁸. Si tenta, in

⁶⁶ Sul punto, v. G. GUARINO in *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1962, 114 ss. Questa analisi, precedente alla riforma del 2001, potrebbe anche essere applicata al sistema attuale in cui, da una parte, è avvertita la necessità di un'attuazione decisa del principio di sussidiarietà (in questo caso verticale) mentre, dall'altra, l'istituzione statale continua a esser vista come l'emanazione originaria del *welfare*. Si pensi, infatti, alla *ratio* della distribuzione tripartita delle competenze in materia di edilizia residenziale, che vede lo Stato garante di una prestazione omogenea per mezzo dei livelli essenziali delle prestazioni, in armonia con un'ampia autonomia legislativa e amministrativa riconosciuta alle Regioni. Qualora lo Stato decidesse di emanare una normativa in applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, le Regioni svolgerebbero comunque un importante ruolo di integrazione e di garanzia degli stessi diritti in *surplus* rispetto alla previsione del legislatore statale, entro i limiti della ragionevolezza e della razionalità; su quest'ultimo aspetto, cfr. le sentt. nn. 423 e 467 del 2005 e, per la dottrina, E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 53.

⁶⁷ V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. Amm.*, 2/2007, 1, include anche i beni destinati all'edilizia residenziale pubblica nel novero dei beni patrimoniali indisponibili in situazione, ormai, di "immanenza condizionante di interessi finanziari".

⁶⁸ La L. n. 560/1993 ha abrogato l'art. 28 della L. n. 412/1991 ("Disposizioni in materia di finanza pubblica") che prevedeva, al comma 6, la destinazione dei proventi derivanti dalle alienazioni al reinvestimento in edifici

questo modo, di realizzare due importanti obiettivi: da un lato, finalmente, l'accesso alla proprietà degli immobili da parte dei conduttori; dall'altro, il costante rilancio dell'offerta abitativa senza che ciò possa comportare un impatto eccessivo sulle casse dello Stato e delle Regioni.

In un legame diretto con la L. n. 560/1993 si pone un altro intervento normativo di grande rilievo, più recente, ovvero il già citato D.I. n. 112/2008 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008), che ha introdotto il c.d. "Piano Casa" (art. 11). È importante, per ciò che interessa in questa sede, porre in evidenza che il decreto, all'art. 13, ha previsto una disciplina di semplificazione delle procedure di alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale previste dalla L. n. 560, mediante accordi con le Regioni e gli enti locali in sede di Conferenza unificata.

Successivamente, il D.I. n. 47/2014 ("Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015", convertito, con modificazioni, dalla L. n. 80/2014), con l'articolo 3, co. 1, lett. a), ha modificato l'art. 13 del D.I. n. 112, tentando di razionalizzare ulteriormente la procedura di alienazione, col fine di raggiungere in tempi più rapidi l'obiettivo generale di rilancio dell'offerta residenziale. A questa riforma deve anche essere riconosciuto il merito di aver rafforzato il vincolo sulla destinazione dei ricavi delle alienazioni, stabilendo il relativo impiego "esclusivamente" per l'investimento sull'offerta abitativa, derogando, in sostanza, la quota residuale prevista per il risanamento finanziario degli enti del settore, stabilita dal comma 14 della L. n. 560/1993.

Un dato molto importante da considerare è che l'art. 3 del D.I. n. 47 ha anche puntualizzato i parametri costituzionali a cui le normative del 1993, del 2008 e, in generale, dell'edilizia residenziale devono ispirarsi: essi sono, non a caso, il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e il *favor* per l'accesso alla proprietà dell'abitazione ex art. 47, co. 2, della Costituzione.

La novella nel 2014 conferisce ulteriore credito all'importanza della questione su come, in concreto, sia attualmente concepito il diritto all'abitazione. Su come, cioè, l'intento di razionalizzare l'offerta residenziale senza un forte sforzo economico da parte degli enti territoriali possa continuare a garantire il diritto all'abitazione. Proprio sul punto, si potrebbero trarre alcuni indizi da due recenti pronunce della Corte Costituzionale, la n. 38 e la n. 131 del 2016. Queste sentenze, tra l'altro, riguardano più o meno direttamente il filone normativo inaugurato dalla L. n. 560/1993, che continua ancora oggi a rivestire un punto di riferimento essenziale nell'ambito della gestione delle alienazioni degli alloggi popolari.

o in aree edificabili per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico (lett. b), al reinvestimento in urbanizzazioni socialmente rilevanti per il patrimonio abitativo pubblico (lett. c) e al ripiano del deficit finanziario (lett. d), il tutto ferma restando la parità del corrispettivo capitalizzato, in caso di pagamento protratto nel tempo, rispetto al valore dell'immobile ceduto (lett. a). Rimanendo strettamente alla lettura della L. n. 412 (al di là della regolamentazione attuativa che doveva avvenire per mezzo di direttive regionali) si può notare come non fosse previsto un criterio gerarchico sulla destinazione dei fondi, a differenza della successiva legge del 1993, che destina i proventi "esclusivamente" alla realizzazione di programmi di reinvestimento (co. 5), stabilendo che solo le rimanenze possano essere finalizzate al risanamento dei deficit finanziari degli istituti (co. 14).

Con la sentenza n. 38/2016, in seguito a un ricorso del Governo, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, co. 1, lett. c) della L. Reg. Puglia n. 48/2014, che dava la possibilità agli enti gestori di edilizia residenziale (non in stato di dissesto finanziario) di alienare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi al pagamento delle imposte sugli immobili, con un *favor* per gli obiettivi di stabilità finanziaria a scapito della garanzia dell'offerta abitativa, in deroga al disposto della L. n. 560/1993⁶⁹. L'illegittimità della norma è stata ravvisata per il contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento al coordinamento della finanza pubblica. Un ruolo fondamentale è stato rivestito proprio dall'art. 3, co. 1, lett. a) del D.l. n. 47/2014 che, individuato come norma statale interposta, prevede l'esatto opposto rispetto alla previsione regionale, vincolando le somme ricavate dalle alienazioni degli immobili al *rilancio* dell'offerta abitativa.

La particolarità della pronuncia è data dal fatto che la Corte aveva inizialmente rilevato la carenza di motivazione di *tutti* i profili di incostituzionalità eccepiti dal Governo: contestualmente al coordinamento finanziario erano stati "chiamati in causa" il governo del territorio (sempre di competenza concorrente) ex art. 117, co. 3, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (di competenza esclusiva statale) ex art. 117, co. 2, lett. m) e, soprattutto, l'art. 47. Nonostante ciò, il riferimento al coordinamento finanziario è stato individuato come espressione – di per sé – di una "scelta finanziaria di fondo" da parte dello Stato⁷⁰. Questa interpretazione è bastata per rendere il parametro in questione ammissibile prima, fondato nel merito poi, in quanto manifestazione di una "scelta di politica nazionale" volta, nel caso di specie, a favorire l'investimento abitativo popolare⁷¹. Secondo la Corte, infatti, il disposto del D.l. n. 47 attiene a un "più ampio disegno di politica economica" che impedisce che possa essere invocata la c.d. "logica della norma di dettaglio"⁷², tale per cui lo Stato debba limitarsi alle sole norme di principio, rimettendo la disciplina specifica alla discrezionalità delle singole Regioni⁷³.

Nel procedimento che si è concluso con la sent. n. 131/2016, invece, il Governo aveva eccepito l'incostituzionalità dell'art. 3 della L. Reg. Abruzzo n. 40/2014, che dispone la riduzione di alcuni canoni di locazione di immobili afferenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica (gestiti dalle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale – ATER), in quanto sprovvisto di un'adeguata copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, della Costituzione.

La Corte Costituzionale, aderendo alla tesi regionale, ha dichiarato inammissibile la questione dato che, considerata la forte autonomia amministrativa e contabile dell'ente, "è implicito e non dimostrato l'assunto secondo cui anche le minori entrate delle ATER creano un onere a carico del bilancio regionale"⁷⁴: la stessa Regione aveva sollevato l'eccezione di

⁶⁹ In dettaglio, la disposizione dichiarata incostituzionale aveva aggiunto il comma 1 *bis* all'art. 24 della L. di bilancio regionale n. 4/2003.

⁷⁰ C. Cost., sent. n. 38/2016, §2.4 del Considerato in diritto.

⁷¹ *Ibidem*, §3 del Considerato in diritto.

⁷² *Ivi*.

⁷³ In senso conforme alla sent. n. 38/2016 cfr. la sent. n. 273/2016.

⁷⁴ C. Cost., sent. n. 131/2016, §4 del Considerato in diritto. Nella medesima occasione la Corte si è occupata anche di un'altra questione del tutto separata da quella in esame, riguardante la tutela del territorio regionale, relativa all'art. 4 della L. R. n. 40/2014, dichiarato incostituzionale.

inammissibilità del ricorso governativo in quanto ruotante attorno a “una motivazione meramente assertiva in merito alla mancata indicazione della fonte di finanziamento, basata sulla mera supposizione di un’incidenza negativa che la riduzione delle entrate delle ATER avrebbe sul bilancio regionale senza che di tale effetto sia fornita alcuna dimostrazione o supporto”⁷⁵. D’altra parte, contestando anche il merito del ricorso governativo, la Regione aveva richiamato l’art. 4 della L. n. 44/1999, che definisce le ATER come “enti economici dotati di personalità giuridica, nonché di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, le cui fonti di finanziamento non deriverebbero dal bilancio regionale”⁷⁶.

4.1. (segue): una tutela “per vie secondarie” del diritto all’abitazione.

I due casi, apparentemente legati fra loro per la materia ma non anche per l’oggetto, si trovano accomunati dall’attenzione, da parte delle istituzioni coinvolte, verso la salvaguardia dei bilanci pubblici. Nel primo, l’equilibrio si sarebbe dovuto e potuto raggiungere a partire dal ricavato dell’alienazione degli immobili come previsto dalla normativa regionale; nel secondo, lo stesso sarebbe stato minacciato da un abbassamento dei canoni di locazione sprovvisti di un’adeguata copertura finanziaria.

La Corte, al contrario, è riuscita a salvaguardare le ragioni opposte che, per così dire, erano più vicine alla “difesa” del *welfare*, dando ragione allo Stato in un caso e alla Regione nell’altro. Risulta meritevole di attenzione, però, il ragionamento adoperato per giungere alle decisioni, che lascia l’impressione di esser stato condotto “per vie traverse”.

Traspare, in un primo momento, l’impressione che il diritto all’abitazione sia stato fatto salvo, per così dire, “quasi per caso”. Bisogna, per questo, approfondire se la caratteristica di pura casualità del *favor* sia reale o, piuttosto, apparente e perciò implicante anche valutazioni e problematiche ulteriori.

Il dato che emerge, quasi paradossale, è che la salvaguardia del diritto è avvenuta solo grazie a una previsione legislativa che però, in base a quanto si desume implicitamente dalle motivazioni della Corte, poteva benissimo essere diversa e addirittura di tenore opposto. In merito, basta guardare al ragionamento che ha individuato la normativa “vittoriosa” nei due casi, cioè quella statale nella sent. n. 38 e quella regionale nella sent. n. 131.

In particolare, per quanto riguarda la sent. n. 38, colpisce soprattutto la disparità di trattamento per il coordinamento finanziario, adoperato per proteggere il diritto all’abitazione, rispetto agli altri parametri richiamati dal Governo, tra cui sono presenti proprio l’art. 47 e, in funzione strumentale, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il parametro del coordinamento è stato, cioè, praticamente letto come una vera e propria clausola “in bianco”

⁷⁵ C. Cost., sent. n. 131/2016, §2 del Considerato in fatto.

⁷⁶ Sul punto, la Regione aveva anche richiamato l’art. 24 *bis* della L. R. n. 44 che statuiva, in caso di squilibrio finanziario dell’ATER, la possibilità di attingere dai proventi derivanti anche dalla vendita degli immobili senza dover attingere al bilancio dell’ente territoriale. Questa disposizione, recentemente introdotta dall’art. 1 della L. R. n. 25/2014 (integratrice della L. R. n. 44/1999), è stata, però, dichiarata integralmente incostituzionale con sent. n. 81/2015, in quanto promulgata dal Consiglio in regime di *prorogatio* e non rientrante nei caratteri di urgenza e necessità.

nella disponibilità dello Stato, potenzialmente in grado di neutralizzare ogni tipo di intervento regionale al di là del suo concreto contenuto e della sua peculiare finalità⁷⁷, nonostante la sua collocazione all'interno delle competenze concorrenti⁷⁸.

Se nelle sentenze meno recenti, come la n. 49/1987, la Corte non aveva esitato a richiamare la centralità dell'art. 47 in garanzia del diritto all'abitazione, il ruolo di protagonista nella sent. n. 38 è il solo coordinamento finanziario⁷⁹, su cui poggia la forza della norma statale interposta. Soprattutto, non può passare inosservata la forte analogia fra la norma statale e il disposto della sent. n. 217/1988, che si deve richiamare ancora una volta in merito al dovere dello Stato di assicurare il diritto all'abitazione, se non altro, a un livello minimo di ga-

⁷⁷ Tale sembrerebbe essere la posizione della Corte in un'altra recente sentenza, la n. 65/2016, §5.3.1 del Considerato in diritto, richiamata da M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 1. La condizionalità dei diritti sociali all'interno del problematico sistema del coordinamento finanziario si manifesta particolarmente nell'ambito regionale: dopo una stagione di riforme costituzionali caratterizzata da un forte decentramento e dall'attribuzione della possibilità di spendere in deficit per favorire gli investimenti ex art. 119, comma 6, Cost., modificato dalla L. cost. n. 3/2001 (c.d. "Golden rule"), gli ultimi anni sono stati contraddistinti da una tendenza, da parte del potere centrale, alla riduzione dei disavanzi prima, fino alla previsione sempre più cospicua di vincoli alla spesa poi (cfr. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., 135-136). A ciò si aggiunga, ovviamente, la riforma del 2012 che, come detto, prevede il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche per le autonomie locali, con l'introduzione della necessità di piani di ammortamento per ogni impiego della spesa destinata all'investimento.

⁷⁸ Il riferimento all'art. 47, e non al mero coordinamento finanziario, avrebbe giustificato meglio la decisione della Corte, facendo risultare anche più nitido il rapporto fra la normativa regionale e quella statale. La previsione dell'art. 3 del D.I. n. 47/2014 non è altro che un tentativo di velocizzare le procedure di alienazione previste dalla L. n. 560/1993, rimettendo la relativa disciplina a un decreto ministeriale; per il resto, la normativa del 2014 non cambia assolutamente le finalità di quella del 1993 (anzi, rafforza ancora di più il vincolo alla destinazione del ricavato). Al contrario, la norma regionale ha derogato non la procedura, ma l'obiettivo stesso della previsione statale, che si muoveva per l'assicurazione del livello essenziale della prestazione derivante dall'art. 47 della Costituzione. Occorre ribadire che, addirittura, la norma regionale faceva riferimento a enti economici che non si trovassero in stato di dissesto finanziario. Inoltre, occorre fare menzione del comma 1 dell'art. 24 della legge regionale, tuttora vigente, che invece permette agli enti in *difficoltà economiche accertate dalla Regione* di alienare i propri alloggi utilizzando una quota dei proventi delle alienazioni: in questo caso si è di fronte, più che a una deroga, a una vera e propria eccezione che sarebbe da considerare del tutto coerente anche con la normativa statale, in quanto regolatrice di un "caso limite".

⁷⁹ Sul coordinamento della finanza pubblica all'interno del più ampio quadro delle competenze fra Stato e Regione, in generale, si rinvia ancora ad A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 215 ss. In particolare, secondo l'A., la crisi economica ha fortemente inciso sulla tenuta del riparto verticale delle competenze, inducendo la Corte "ad attenuare la rigidità della distinzione tra principio e dettaglio: affermando, da un lato, che anche disposizioni molto specifiche possono rivestire il carattere di principi fondamentali, qualora siano legate a prescrizioni di questa natura da un «rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentt. nn. 430/2007 e 237/2009); dall'altro, che «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida per ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sent. n. 16/2010)" (*ibidem*, 223). Non sono mancati in dottrina, rilievi critici sull'assenza di una normativa attuativa del disposto costituzionale del coordinamento finanziario, volta a definire in maniera chiara "i limiti" della competenza concorrente dello Stato: questa mancanza costituirebbe la ragione principale della tendenziale espansività statale (sul punto, R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 172 ss.). Cfr., inoltre, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 6/2008, 1235 ss.; G. BUCCI, *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, in *Rivista AIC*, 4/2004; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013; G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. Cost.*, 3/2012, 563 ss.

ranzia⁸⁰. Il D.I. n. 47/2014, non a caso, fa proprio riferimento ai livelli essenziali e al *favor* per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, in aggiunta al coordinamento finanziario: ci si chiede perché la Corte, nella sent. n. 38/2016, non abbia valorizzato allo stesso modo gli espressi richiami costituzionali della norma interposta.

Di conseguenza, se certamente la scarsità delle risorse (che costituisce oggi una problematica molto più urgente e avvertita rispetto al passato) può e deve costituire un criterio importante per le politiche sociali dei vari livelli territoriali di governo⁸¹, dalla sent. n. 38 rileva più che altro il sostegno ad alcune decisioni normative senza fare riferimento a fondamentali prescrizioni costituzionali. Alla luce di tali considerazioni, dalle motivazioni della Corte sembrerebbe emergere la massima generale secondo cui la scelta politica dello Stato centrale, espressa per mezzo del coordinamento finanziario, si rivela praticamente inattuabile al di là del principio da tutelare (ad esempio, indifferentemente vincoli alla spesa statale o regionale, misure a carattere sociale o stimolo al rilancio dell'offerta abitativa popolare, come nel caso di specie); non a caso, se nella sentenza in esame il coordinamento ha finito per favorire il diritto all'accesso della proprietà popolare all'abitazione, sono molti i casi in cui la stessa clausola è stata usata in merito a forti restrizioni finanziarie⁸²: da qui il perdurante rischio, in futuro, di un passo indietro delle prestazioni abitative rispetto alle esigenze economiche, in un'ottica di bilanciamento. Anche la stessa idea del bilanciamento, è stato rilevato, risulta poco chiara perché non potrebbe mai avvenire fra due entità disomogenee⁸³; si potrebbe dire che un conto è il corretto e ragionevole uso delle disponibilità finanziarie, un altro è il bilanciamento vero e proprio: mettere sullo stesso piano queste entità così diverse lascia sempre aperto il rischio di una assicurazione meramente eventuale di un diritto fondamentale come quello della casa, con una conseguente elusione del dettato costituzionale.

Per quanto concerne la sent. n. 131, invece, non si può fare a meno di rilevare come dalla dichiarazione di inammissibilità sembrerebbe trasparire anche un implicito giudizio sul merito: ciò, a partire dalla considerazione che un ente pubblico economico, fortemente autonomo sul piano amministrativo-contabile, non sarebbe soggetto a particolari vincoli di bilan-

⁸⁰ Rispetto all'impianto attuale, il riferimento al "livello minimo di garanzia" non può non richiamare proprio quello dei "livelli essenziali delle prestazioni", introdotti a seguito della riforma del Titolo V, con la L. cost. n. 3/2001: in quell'occasione la Corte affermò che, nel rispetto delle prerogative regionali in materia, lo Stato aveva comunque l'obbligo dell'assicurazione degli standard minimi di garanzia del diritto alla casa (§5.2 del Considerato in diritto).

⁸¹ Nell'ambito del diritto alla casa, sul punto, cfr. la sent. n. 252/1989, secondo cui "come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali" (§3 del Considerato in diritto); in senso conforme, v. anche la sent. n. 121/1996, §4 del Considerato in diritto.

⁸² *Ex plurimis*, cfr. le sentt. n. 4/2004, n. 36/2004, n. 289/2008, n. 52/2010, n. 139/2012, n. 151/2012, n. 211/2012, n. 63/2013, n. 205/2013 e n. 153/2015.

⁸³ Da ultimo, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 14. Ma v. anche Id., *Sui diritti sociali*, in A. Pace (cur.), *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Vol. II, Padova, Cedam, 1995, 126-128.

cio che gravano sull'ente territoriale⁸⁴. L'intera motivazione della Corte, nel salvaguardare la decisione della Regione Abruzzo, è ruotata attorno a questo argomento.

La Corte, nella parte in cui afferma che alla Regione è consentito l'abbassamento del canone mensile delle abitazioni popolari, semplicemente perché tale decisione non incide sul bilancio dell'ente territoriale, non lega questa scelta alla garanzia ulteriore del diritto di cui all'art. 47, co. 2. Una lettura dell'autonomia dell'ente così accentuata lascia irrisolte molteplici questioni. In primo luogo si sarebbe dovuto approfondire il disposto dell'art. 23 della L. Reg. n. 44/1999, richiamato dalla Corte, che individua come fonti di finanziamento dell'ATER: a) i canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui alla L. Reg. n. 96/1996 e successive modificazioni ed integrazioni; b) i rimborsi per spese tecniche generali relative ai programmi di edilizia residenziale pubblica, nella misura stabilita dalla Giunta regionale; c) l'alienazione del patrimonio immobiliare secondo la normativa nazionale e regionale vigente. Proprio questo articolo è stato richiamato in motivazione a sostegno della tesi dell'"impermeabilità" del bilancio dell'ATER rispetto a quello dell'ente territoriale essendo, il primo, "tenuto in vita" esclusivamente grazie a delle entrate "interne". Sul punto, tuttavia, non sarebbe comunque irragionevole ipotizzare, in caso di forte dissesto e in *estrema ratio*, un intervento di salvataggio della Regione (che rimane del resto *proprietaria* dello stesso ente economico⁸⁵), in considerazione della finalità sociale assoluta dall'ATER. In secondo luogo, legare la *presunta totale* autonomia finanziaria dell'ente a una *discrezionalità assoluta* della Regione nello stabilire il canone di locazione, prescindendo dalla funzione svolta dall'ATER, significherebbe affermare che, in astratto, la Regione possa addirittura azzerare il canone: ciò comporta, in realtà, alcune incongruenze perché, in linea con la presunta impermeabilità del bilancio delle ATER, si potrebbe arrivare anche a una sostanziale liquidazione dell'ente, il quale finirebbe per "consumare" il patrimonio, alienando tutti gli immobili per poter sopravvivere e finendo per sviare il bene pubblico dalla sua natura e dalla sua funzione. Paradossalmente, abbandonando la lettura "autonomistica" dell'ente economico, delineata dalla Corte in aderenza alla difesa regionale, un canone "zero" sarebbe invece astrattamente ipotizzabile proprio qualora la Regione, in condizioni finanziarie floride, decidesse di far riferimento *anche* al proprio bilancio per sostenere le spese dell'ATER.

A sostegno del ragionamento si deve di nuovo ricordare che, tra l'altro, le stesse forme di dismissione del patrimonio immobiliare non sono per nulla libere, in quanto inserite in un preciso quadro normativo statale: si deve richiamare, ancora una volta, il combinato disposto della L. n. 560/1993 e del D.l. n. 47/2014, che indirizza la destinazione dei proventi derivanti dalle alienazioni immobiliari al reinvestimento dell'offerta abitativa. Anche in consi-

⁸⁴ La Corte Costituzionale, infatti, si è limitata a liquidare l'eccezione della difesa erariale come carente sul piano dell'argomentazione ma, pur rimanendo all'interno dell'inammissibilità, ha ritenuto opportuno ricalcare i rilievi regionali anche "di merito" circa le caratteristiche di autonomia dell'ente pubblico economico.

⁸⁵ Occorre anche puntualizzare che la gestione in forte regime di autonomia affidata a questi beni non implica una libertà totale di disposizione in capo all'ente, atteso il fatto che sugli stessi persiste un regime di indisponibilità patrimoniale, in considerazione della funzione pubblica a cui sono destinati. Sul punto, v. M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., 369 e il relativo riferimento a M. BENVENUTI, *Sulla natura dell'assegnazione di alloggi da parte dell'ICP*, in *Giur. It.*, 1956, 19.

derazione di questo dato, non si potrebbe quindi elevare l'art. 23 al rango di "norma chiave" per l'inquadramento dell'ente in condizioni di assoluta indipendenza: il suo richiamo all'utilizzo dei proventi derivanti dalle alienazioni degli immobili non è altro che una previsione sussidiaria, relativa ai fondi residuali non utilizzati per il reinvestimento dell'offerta edilizia.

L'autonomia finanziaria dell'ente pubblico, quindi, non è di per sé sufficiente per ravvisare una completa indipendenza dello stesso dalla Regione. Le entrate derivanti dai canoni, più che entrate "dirette" dell'ente, si configurerebbero come una "successione" di quest'ultimo in un'entrata della Regione, quasi indiretta e subito riscossa. È da questo passaggio che si coglie la natura strumentale, seppur non immediata, dell'ente economico di edilizia residenziale all'interno delle finalità sociali che Stato e Regione sono tenuti a perseguire nel rispetto delle proprie competenze⁸⁶.

Con la sentenza n. 131, quindi, la Consulta ha finito per qualificare la norma sul piano di una mera decisione discrezionale; nel procedere in questo senso, così, la stessa ha ammesso implicitamente anche la possibilità di un aumento dello stesso canone.

Sotto un'altra prospettiva, la scelta di non sottoporre la legge alla stregua della copertura finanziaria dell'art. 81, comma 3, Cost., da una parte si rivela sicuramente coraggiosa perché espressione del principio secondo cui non ogni onere finanziario debba passare sotto la "stretta cruna" dei vincoli di bilancio⁸⁷, ma, dall'altra parte, rischia di rivelarsi incompleta se non veicolata alla protezione del principio di cui all'art. 47, co. 2. Solo con il riferimento a quest'ultima disposizione si sarebbe potuta cogliere la ragionevolezza di una decisione del genere che permetterebbe, in particolari condizioni congiunturali, di poter procedere in tal modo⁸⁸, giustificando una deroga alla copertura finanziaria perché, come si è tentato di dimostrare, in fin dei conti una ricaduta sul bilancio regionale del provvedimento legislativo, per quanto remota, esiste.

⁸⁶ Tra l'altro, la stessa L. R. n. 44/1999, all'art. 5, co. 1, affida alla Regione un ruolo centrale per l'esistenza delle ATER. Difatti, il Consiglio regionale, su impulso della Giunta: "a) determina all'inizio di ogni legislatura gli indirizzi relativi al settore dell'edilizia residenziale pubblica, in aderenza con i contenuti degli atti della programmazione regionale locale di cui alla legge regionale 2 agosto 1997, n. 85; b) definisce i programmi annuali o pluriennali di intervento e la ripartizione dei fondi...". Nell'ottica della differenziazione, avanzata in dottrina, fra privatizzazioni formali "fredde" e privatizzazioni sostanziali "calde" (sul punto, *ex multis*, F. FRANCIOSI, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione «naturale» dei beni pubblici*, in *Dir. Amm.*, 1/2004, 101), l'ente abruzzese potrebbe essere descritto in una situazione "tiepida", nel senso che esso si configura come un ente economico ma nello stesso tempo si trova in una forte condizione di autonomia amministrativa e contabile alla stregua di una *Spa in house*, ferma restando la funzione pubblica da esso perseguita.

⁸⁷ A maggior ragione in riferimento all'attuale formulazione che, rispetto alla precedente, rafforza la necessità di provvedere ai mezzi per far fronte a ogni legge che importi nuovi *oneri*, usando quest'ultimo termine, dal significato più ampio, rispetto al precedente "spese".

⁸⁸ In merito al collegamento fra ente strumentale ed ente territoriale v. G. GUARINO, *Enti pubblici strumentali*, cit., 65, in cui si puntualizza che l'autonomia dell'ente è da intendersi come meramente esecutiva, dato che lo stesso è sempre soggetto a una strumentalità intrinseca rispetto all'ente territoriale, che conserva il potere di indirizzo, da attuare secondo i criteri di economicità con riguardo agli obiettivi e alla funzione politica per cui è stato istituito.

5. Riflessioni conclusive: un diritto instabile nell'attuale contesto economico.

L'elemento che accomuna le due sentenze è, dunque, l'aver proceduto per vie essenzialmente formali, tutelando solo *incidentalmente* il diritto all'abitazione di cui all'art. 47. Si deve mettere in evidenza il fatto che i rischi di un ragionamento del genere non sono pochi: procedendo per un ragionamento astratto, ad esempio per mezzo di una norma di diverso tenore rispetto alla L. n. 560/1993 ma sempre espressione del coordinamento finanziario, lo Stato avrebbe potuto permettere una dismissione degli immobili di edilizia residenziale pubblica per concorrere al pareggio di bilancio; oppure, considerando e sfruttando la forte autonomia finanziaria e amministrativa dell'ente ATER, la Regione avrebbe potuto aumentare il canone di locazione per garantire la sua sopravvivenza.

Si tratta, certo, di tipologie di rischi di diversa entità: sicuramente più grave e delicato il primo, in quanto concernente una questione di rango più generale, rispetto al secondo, che invece riguarda una decisione di aumento del canone, ipotizzabile entro determinati presupposti. Ciò che rileva in questa sede è, piuttosto, la tendenziale *relativizzazione* dell'art. 47. Questo assunto, unito all'assolutizzazione del coordinamento finanziario in un caso e dell'autonomia amministrativa dell'ente nell'altro, potrebbe essere inteso come indice della posizione di perenne *condizionalità* che il diritto all'abitazione tende a vivere nell'attuale contesto, insieme al resto dei diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione, individuali o collettivi che siano.

Dal confronto con le importanti sentenze degli anni Ottanta, che hanno contribuito a cristallizzare il diritto all'abitazione nell'ordinamento costituzionale, non ci si può certo spingere, con riferimento alle due pronunce prese in esame, a ravvisare un'inversione di tendenza in materia da parte della Corte. Difatti, ci potranno certamente essere, in futuro, nuove occasioni per confermare l'importanza del diritto all'abitazione nel nostro sistema costituzionale, magari anche a partire da argomentazioni più decise da parte delle istituzioni ricorrenti. Semplicemente, si registra una timida espressione di un rischio, di portata più generale rispetto ai casi specifici trattati, lasciato eccessivamente aperto.

Per concludere, quindi, si potrebbe dire che se si è parlato, in questi ultimi anni, di una perdita di capacità da parte degli Stati di prendersi cura degli interessi della comunità⁸⁹, le sentenze n. 38 e n. 131 ne sono un lieve sintomo. Difatti, la questione della concreta concezione del diritto all'abitazione, in ultima istanza, resta irrisolta: quest'ultimo, ragionevolmente inquadrato dalla dottrina come "debole" ma nello stesso tempo "fondamentale", si trova in una situazione di sostanziale incertezza. In effetti, tutto ciò trova riscontro nella descrizione dell'attuale "crisi" dei diritti sociali non soltanto in considerazione dei singoli "tagli" alle spese, ma anche nella relativa ripercussione, più generale, su tutte le garanzie costituzionali che sono alla base di un concreto riconoscimento della dignità della persona⁹⁰. Per questo motivo, far dipendere la garanzia dell'accesso alla casa in base a un "tratto di penna" totalmente

⁸⁹ Da ultimo, F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., 156.

⁹⁰ D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 2-3.

discrezionale da parte del legislatore statale o regionale presenta delle incognite, per quanto solo potenziali, sulla sua stessa tenuta. Ciò sarebbe in contrasto con l'importanza del diritto all'abitazione all'interno della stessa forma di Stato democratico voluto dalla Costituzione, in quanto rientrante nei relativi "requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma"⁹¹ e perciò necessario per una piena affermazione della dignità sociale della persona⁹².

⁹¹ Cfr., ancora, la sent. 217/1988, §4.2 del Considerato in diritto e, in dottrina, S. SCAGLIARINI, «*L'incessante dinamica della vita moderna*», cit., 242. Non a caso l'abitazione è stata descritta come "punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di «valori» strettamente collegati a quel «pieno sviluppo della persona umana» che la Costituzione pone alla base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale": sul punto, v. T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 392.

⁹² F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit., 238.