

URBIUM

urbanistica ed edilizia

collana a cura di PAOLO LORO

PL16

VALERIA BOTTA

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E AGEVOLATA

EXEO edizioni 

STUDIO APPLICATO

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-59-8

URBIUM

collana a cura di PAOLO LORO

urbanistica ed edilizia

PLIG

VALERIA BOTTA

edilizia residenziale pubblica e agevolata

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-59-8



fax: 049 9710328 email: info@exeo.it sito internet: www.exeo.it

Copyright © 2013 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati.

È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: giugno 2013 | prezzo: € 25,00

autore: VALERIA BOTTA, laureata in giurisprudenza

collana: URBIUM, a cura di Paolo Loro – numero in collana: 3

materia: urbanistica ed edilizia

reference: rivista giuridica telematica www.urbium.it ISSN 2035-6544

tipologia: studi applicati | formato: digitale pdf

codice prodotto: PL16 | ISBN: 978-88-97916-59-8

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698

c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa:

via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

Abstract

Il problema dell’abitazione nel nostro Paese esiste ed è un problema reale. Si tratta di un’emergenza diffusa, avvertita da molteplici categorie sociali le quali incontrano notevoli difficoltà nel reperire uno spazio abitativo adeguato alle esigenze di vita umana.

Obiettivo della presente opera è quello di far comprendere al lettore come le istituzioni pubbliche abbiano tentato di dare una risposta a tale bisogno, in particolar modo soffermandosi sugli interventi di edilizia residenziale pubblica agevolata.

Un lavoro complesso rivolto a chiunque voglia approfondire le diverse sfaccettature di un tema che riporta a questioni sociali, economiche e politiche ben più ampie: un utile strumento ricco di spunti per lo studio di una questione di grande attualità.

Descrizione

Il concetto della Casa come elemento sostanziale dello sviluppo economico e dell’assistenza alla famiglia fu introdotto per la prima volta nel nostro Paese da Luigi Luzzatti. Era l’anno 1903 e il Parlamento italiano approvò una legge di sostegno creditizio all’edilizia residenziale: in poche parole vennero inventate le case popolari.

Da allora il percorso è stato lungo, molti sono stati gli interventi normativi sul tema e mai come ai giorni nostri si sente la necessità di sottolineare l’importanza di iniziative concrete volte a ridurre il disagio abitativo e a riequilibrare le situazioni di disuguaglianza.

L’opera intende proprio far chiarezza su come il legislatore abbia tentato di dare delle risposte, cercando di mettere ordine nell’intricato sistema di norme, disposizioni ed interventi susseguitisi negli corso degli anni.

Fulcro della trattazione è l’edilizia residenziale pubblica agevolata, una delle tre tipologie di edilizia residenziale pubblica, attraverso la quale si realizzano abitazioni a condizioni particolarmente favorevoli, grazie a finanziamenti dello Stato o delle regioni.

Non mancheranno poi cenni agli altri tipi di intervento, unitamente ad alcuni approfondimenti su questioni particolarmente significative legate al problema-casa: problema reale e concreto. Problema di tutti.

SOMMARIO

CAPITOLO I

INTRODUZIONE	8
1. Premessa	8

CAPITOLO II

DIRITTO ALLA CASA.....	11
1. Diritto all’abitazione: analisi del quadro normativo internazionale	11
2. Il diritto all’abitazione nella Costituzione italiana	14
3. Estrinsecazione del diritto all’abitazione	19

CAPITOLO III

LE ORIGINI DELL’EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

1. Origini e sviluppi	22
2. Dal testo unico sull’edilizia al piano Gescal.....	24
3. I piani di zona per l’Edilizia Economica Popolare	26
4. Dalla legge di riforma sulla casa alla liberalizzazione del mercato degli affitti.....	27
5. Le politiche per l’edilizia residenziale del nuovo millennio	31
5.1 Interventi per la riduzione del disagio abitativo	32
5.2 Il nuovo “Piano casa” con la legge finanziaria del 2009	33
6. Approfondimento: le censure della Corte costituzionale alla disciplina del piano nazionale dell’edilizia abitativa	37
7. Regioni e competenza.....	42
8. Prospettive per il futuro.....	46

CAPITOLO IV

L’EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA AGEVOLATA.....	48
1. L’edilizia residenziale pubblica agevolata: caratteri generali ...	48
2. Disciplina vigente	50
3. Requisiti per l’accesso all’edilizia residenziale agevolata.....	53

4. Vincoli.....	55
5. Un approfondimento: le cooperative d’abitazione	56

CAPITOLO V

LE ALTRE FATTISPECIE DI EDILIZIA RESIDENZIALE ..	60
1. Premessa	60
2. L’edilizia residenziale sovvenzionata	60
3. L’edilizia residenziale convenzionata	63

CAPITOLO VI

RECENTE GIURISPRUDENZA IN TEMA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA.....	67
1. Premessa	67
2. Il riparto di giurisdizione	67
3. L’assegnazione dell’alloggio e il requisito dell’impossidenza ..	69
4. Ancora sull’assegnazione. La questione della comproprietà...71	
5. Edilizia residenziale e società cooperative.....	72
6. Divieto di alienazione	74
7. Edilizia residenziale e successione mortis causa.....	76

CAPITOLO VII

L’EDILIZIA ABITATIVA NELLE VARIE REGIONI.....	78
1. Premessa	78
2. Attribuzione delle risorse alle singole regioni	79
3. Lo sviluppo dell’edilizia residenziale pubblica nella regione Piemonte	81
3.1 Normativa.....	81
3.2 Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012	85
4. Le politiche abitative nella regione Lazio	91
4.1 Premessa	91
4.2 Provvedimenti legislativi.....	93
5. La regione Lombardia e gli interventi di edilizia residenziale.95	
.....	95

CAPITOLO VIII

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E NUOVE CATEGORIE DI AVENTI DIRITTO	101
1. Gli stranieri e il diritto alla casa	101
2. Le politiche abitative sugli immigrati nel nostro Paese	102
3. Interventi delle regioni sul tema. Un caso particolare: Emilia Romagna	104
4. L'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica in giurisprudenza	107
5. L'insufficienza di politiche abitative in Italia	110
6. Approfondimento: reclamo dinnanzi al Consiglio d'Europa per la violazione da parte dell'Italia dell'art. 31 della Carta Sociale Europea.	111
 CAPITOLO IX	
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	115
1. Conclusioni.....	115
 BIBLIOGRAFIA	117
SITOGRAFIA	118
FONTI NORMATIVE NAZIONALI	119
FONTI NORMATIVE INTERNAZIONALI.....	122
FONTI NORMATIVE REGIONALI.....	122
<i>Regione Piemonte:</i>	122
<i>Regione Lazio:</i>	123
<i>Regione Lombardia</i>	124
<i>Regione Emilia Romagna</i>	124

CAPITOLO I INTRODUZIONE

1. Premessa

La popolazione italiana, in particolare negli ultimi anni, manifesta un crescente disagio abitativo: tra condizioni di vita sempre più precarie, tagli ai servizi essenziali, aumento dei costi, diritti della persona sacrificati in nome delle logiche di mercato e del profitto, la questione abitativa diventa un'emergenza sempre più acuta.

Si tratta di un disagio diffuso, avvertito da molteplici categorie sociali: dagli anziani che vivono soli ai nuclei familiari numerosi, dalle giovani coppie alle famiglie di immigrati e di sfrattati, dai lavoratori precari ai giovani senza un reddito proprio. Tutti soggetti che incontrano notevoli difficoltà nel reperire uno spazio abitativo adeguato.

Il problema dell'abitazione esiste ed è un problema reale.

Esiste perché – nonostante si siano costruite negli anni e si continuino a costruire moltissime case – vi è oggi una situazione in cui non tutte le persone si trovano nelle condizioni economiche per poter ottenere una risposta alle proprie esigenze abitative. Gli alloggi sono generalmente troppo costosi, le banche difficilmente concedono mutui e anche i canoni di locazione hanno solitamente prezzi proibitivi per talune categorie di individui.

Negli ultimi anni, poi, le istituzioni pubbliche non si sono mostrate interessate al settore abitativo, né dal punto di vista politico, né sotto l'aspetto finanziario, portando ad una situazione sempre più difficile. Il sistema abitativo necessita di interventi volti ad agevolare i cittadini che versano in condizioni

economiche svantaggiate, mettendo loro a disposizione abitazioni a basso costo: in altre parole, occorrono massicci interventi di edilizia residenziale, per far fronte alla grave emergenza del settore.

Obiettivo dell'opera è quello di far comprendere al lettore come le istituzioni pubbliche abbiano affrontato il "problema-casa", analizzando i vari strumenti introdotti, in particolar modo soffermandosi sul tema principale della trattazione: l'edilizia residenziale pubblica agevolata.

Parlare di edilizia residenziale pubblica agevolata significa parlare di diritti umani, di storia delle politiche abitative nel nostro Paese, di interventi legislativi recenti e meno recenti, di tutta una serie di aspetti che vanno al di là della definizione pure e semplice.

Pertanto, dopo un capitolo introduttivo dedicato all'analisi del diritto all'abitazione nel quadro normativo nazionale ed internazionale, è importante ripercorrere le tappe più importanti dell'evoluzione dell'edilizia residenziale in Italia: dalle origini sino ai giorni nostri, per comprendere come la situazione sia cambiata, soffermandosi in modo particolare sugli aspetti innovativi e sulle criticità dell'approccio scelto dal legislatore.

Non mancherà un cenno alle altre fattispecie di edilizia residenziale, per poi approfondire il tema dello sviluppo delle politiche abitative nelle varie regioni, affrontando il problema di riparto di competenze nei vari livelli di governo e proponendo alcuni casi concreti.

L'ultima parte della trattazione è dedicata a una questione di estrema importanza e attualità, legata al rapporto tra gli stranieri e il diritto alla casa, con un'attenzione particolare per le risposte abitative del nostro Paese alle esigenze di queste nuove categorie di aventi diritto.

Un lavoro complesso dunque, un'opera ricca di approfondimenti e di spunti per riflettere sull'importanza di investire in politiche abitative indispensabili per far fronte a un'emergenza reale che può e deve essere trattata su più fronti.

§§

CAPITOLO II DIRITTO ALLA CASA

1. Diritto all'abitazione: analisi del quadro normativo internazionale

La mancanza di abitazioni adeguate è uno tra i problemi più urgenti che l'umanità deve affrontare. Moltissime persone vivono in case inadatte ad uno stile di vita sano e la popolazione mondiale dei senzatetto sta raggiungendo livelli preoccupanti.

L'abitazione è un elemento fondamentale dei diritti umani garantiti ad ogni singolo individuo per poter prendere parte pienamente alla società. Senza il riconoscimento di un effettivo diritto alla casa, infatti, non potrebbero nemmeno sussistere molti degli altri diritti previsti dalla comunità internazionale. Il diritto allo sviluppo, il diritto all'igiene ambientale, il diritto alla propria vita privata, il diritto ad essere liberi da ogni forma di discriminazione, il diritto alla salute, tra gli altri, dipendono dalla sussistenza e dalla disponibilità di un luogo adeguato in cui poter vivere¹.

Il diritto all'abitare non è pertanto un diritto solitario, anzi: esso nasce e si trasforma in connessione continua con gli altri diritti riconosciuti e garantiti agli individui, al pari della libertà di espressione del pensiero o del diritto alla salute².

Il diritto umano ad un alloggio adeguato viene riconosciuto in numerosi trattati internazionali.

In particolare, nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'articolo 25, comma 1, si legge che «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la

¹A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, 2005, *passim*.

²U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, 1980, p. 31.

salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà»³.

La più forte affermazione legale internazionale in tema di diritto di alloggio è con tutta probabilità contenuta nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Tale patto è composto da una raccolta di documenti che richiedono agli stati che lo ratificano di rendersi legalmente responsabili nei confronti dei propri cittadini, degli altri stati che lo hanno sottoscritto e della comunità internazionale in genere⁴. All'interno di tale documento, i diritti fondamentali dell'individuo – dell'individuo – tra i quali il diritto all'abitazione – sono affermati nell'articolo 11, comma 1, il quale prevede che «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso»⁵.

L'abitazione, quale componente fondamentale dei diritti riconosciuti ad ogni individuo, è alla base poi di diverse altre

³ La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è un codice etico di importanza storica fondamentale: è stato infatti il primo documento a sancire universalmente i diritti che spettano ad ogni essere umano. È stata firmata a Parigi il 10 dicembre 1948 e la sua redazione è stata promossa dalle Nazioni Unite, affinché avesse applicazione in tutti gli stati membri.

⁴ Funzione di controllo è svolta dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali che, oltre a verificare la reale messa in atto dei diritti contenuti nel Patto, esamina gli impegni dei vari governi per garantire la disponibilità di abitazioni adeguate e fa delle raccomandazioni sulle iniziative da realizzare per il futuro.

⁵ Il Patto internazionale sui diritti economici e culturali è un [trattato](#) delle [Nazioni Unite](#), concluso a New York nel [1966](#) ed entrato in vigore il [3 gennaio 1976](#).

Convenzioni internazionali specificamente indirizzate a tutelare alcune categorie di individui: la Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti dell'infanzia.

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale⁶, ad esempio, prevede l'obbligo per gli Stati parti di garantire il diritto di ognuno, senza alcuna distinzione di razza, colore, origine nazionale od etnica, all'eguaglianza di fronte alla legge, nell'esercizio di molti diritti, tra i tra i quali è menzionato anche il diritto alla casa⁷.

Per la tutela delle donne, invece, la Convenzione adottata nel 1979, punta l'attenzione sulle loro necessità abitative affermando che «Gli Stati parte prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna, la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici, in particolare garantendo loro il diritto [...] di beneficiare di condizioni di vita decenti, in particolare per quanto concerne l'alloggio, il risanamento, la fornitura dell'acqua e dell'elettricità, i trasporti e le comunicazioni». Tale Convenzione mira a tutelare in particolare le condizioni abitative delle donne nelle zone rurali, risentendo del periodo storico in cui è stata ratificata, mostrando

⁶ La Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 ed è entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

⁷ L'art. 5 della Convenzione recita infatti: «In ottemperanza agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente Convenzione, gli stati Parte si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge, senza distinzione di razza, colore della pelle o origine nazionale o etnica, in particolare nell'esercizio dei seguenti diritti: [...] e) i diritti economici, sociali e culturali ed in particolare: [...] iii) il diritto alla casa».

però l'obiettivo delle Nazioni Unite di eliminare qualsiasi forma di distinzione, esclusione o restrizione basata sul sesso⁸.

Alle particolari esigenze di difesa dei bambini fa invece riferimento la Convenzione sui diritti dell'infanzia, adottata nel 1989. Nello specifico l'articolo 27 menziona il diritto dei bambini a un adeguato livello di vita, precisando che «gli Stati parti, sulla base delle condizioni nazionali e dei loro mezzi, devono prendere le misure opportune per assistere i genitori del fanciullo o chi ne sia responsabile nell'attuazione di questo diritto e, in caso di necessità, devono fornire un'assistenza materiale e programmi di supporto in particolare per quel che riguarda la nutrizione, il vestiario, l'alloggio»⁹.

Dall'analisi effettuata emerge chiaramente come il diritto all'abitazione sia riconosciuto nel panorama internazionale quale elemento fondamentale per lo sviluppo della persona umana in tutte le sue forme, al fine di garantire un tenore di vita adeguato alle esigenze di ciascun individuo. Obiettivo preminente delle numerose norme che sanciscono il diritto alla casa, è quello di favorire il miglioramento continuo delle condizioni di vita della popolazione, aumentando i livelli di salute e di benessere generale.

2. Il diritto all'abitazione nella Costituzione italiana

Restringendo l'analisi al territorio nazionale, occorre evidenziare come nella Carta Costituzionale italiana non vi sia una specifica tutela del diritto all'abitazione. Tuttavia, in alcuni articoli, emerge un chiaro riferimento a valori riconducibili al diritto alla casa, la quale viene concepita come elemento essenziale

⁸ La Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1981.

⁹ La [Convenzione](#) sui diritti dell'infanzia è uno strumento normativo internazionale di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia appunto, entrato in vigore il [20 novembre 1989](#).

per garantire lo sviluppo della persona umana. L'abitazione infatti viene vista come strumento di propagazione di tutti gli altri diritti fondamentali dell'individuo, permettendo di renderli validi e significativi¹⁰.

La prima traccia di tutela del diritto alla casa emerge nell'art. 14 della Costituzione nel quale viene sancita l'inviolabilità del domicilio, attraverso la previsione del divieto di immissione da parte degli organi dello Stato e di terzi e viene sottolineato l'impegno delle istituzioni al fine di garantire le condizioni indispensabili per tutelarne la riservatezza¹¹.

L'inviolabilità è però possibile soltanto se sussiste un domicilio inteso nel senso proprio del termine. I marciapiedi, le auto o gli accampamenti precari non possono di certo essere garantiti da tale norma. Per questo motivo costituzionalmente rilevante non è un qualsiasi riparo indipendentemente dalla sua struttura, ma soltanto l'alloggio adeguato alle esigenze comuni degli individui che, per le sue caratteristiche, risulti inviolabile.

Anche nelle norme relative alla famiglia si possono scorgere riferimenti al diritto alla casa. Il nucleo familiare, infatti, per poter condividere un progetto di vita comune e condurre un'esistenza degna, necessita di un luogo in cui poter risiedere. L'articolo 29 della Costituzione sancisce proprio il riconoscimento del riconoscimento dei diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio¹². Accanto ad essa si sono sviluppate anche le unioni non fondate sul matrimonio, alle quali si è data comunque la definizione di famiglia. Vengono così individuati un'ampia serie di diritti, tra i quali appunto anche il diritto

¹⁰T. MARTINES, *Opere, Libertà e altri temi*, 2000, p. 12.

¹¹ Art. 14 Cost.: «Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali».

¹² Art. 29 Cost.: «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare».

all'abitazione, base e punto di partenza per lo sviluppo di tali formazioni sociali.

Un altro riconoscimento sotto il profilo costituzionale al diritto di cui si sta trattando, si può ritrovare nell'art. 30 della Costituzione. L'obbligo di «mantenere, istruire ed educare i figli» può incontrare seri ostacoli, infatti, nel momento in cui i genitori non possiedano risorse sufficienti per permettersi l'acquisto o la locazione di un immobile. In mancanza di uno spazio abitativo in cui far crescere la famiglia, è infatti difficile riuscire a garantire l'istruzione, l'educazione e comunque un livello di vita sano ed equilibrato.

La Costituzione si occupa anche di tali aspetti, stabilendo l'importanza di un sostegno alle famiglie da parte dello Stato, mediante «misure economiche ed altre provvidenze»¹³.

La previsione di simili forme di aiuto ha appunto quale obiettivo principale quello di agevolare la formazione di nuovi nuclei familiari e l'adempimento dei compiti ad essa relativi, soprattutto quando si tratta di famiglie numerose: obiettivi chiaramente non raggiungibili in mancanza di un luogo dove poter dar vita a nuove formazioni sociali.

Inviolabilità del domicilio dunque, ma anche riconoscimento dei diritti della famiglia e previsione di un sostegno economico da parte dello Stato. Senza dimenticare – in stretta connessione – il diritto alla salute, del quale l'art. 32 della Costituzione dà una chiara definizione: «fondamentale diritto dell'individuo e interesse interesse della collettività»¹⁴. Vivere in un ambiente malsano, insicuro, privo delle misure igienico sanitarie fondamentali, sovraffollato e senza alcun tipo di servizio adeguato alle esigenze

¹³ Art. 31 Cost.: «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose».

¹⁴ Art. 32 Cost.: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

della persona umana, costituisce un pericolo per la vita stessa delle delle persone. Se da un lato viene riconosciuto il diritto di ogni individuo ad accedere a cure gratuite, dall'altro lato può ritenersi esistente il diritto a che lo Stato garantisca e assicuri condizioni di vita tali da impedire l'insorgenza di malattie ed infermità.

Passando al profilo economico, un altro elemento normativo importante per la nostra analisi è l'articolo 42 della Costituzione, in materia di proprietà. Tale disposizione ci interessa nella parte in cui stabilisce che «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». Nei casi previsti dalla legge, prosegue poi l'articolo in esame, la proprietà può essere espropriata per motivi di di interesse generale¹⁵. Compare quindi il riconoscimento costituzionale del diritto di proprietà, accanto alla necessità di trovare un equilibrio con la sua funzione sociale, che fa sì che vengano presi in considerazione interessi differenti da quelli del proprietario¹⁶.

Ampliando maggiormente la prospettiva e prendendo in considerazione i principi fondamentali alla base della nostra Carta Costituzionale, si può sostenere che l'assenza di uno spazio abitativo adeguato alle esigenze della persona e della famiglia costituisce un grave freno all'attuazione dei principi di dignità della

¹⁵ Art. 42 Cost.: «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. 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. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità».

¹⁶ A quest'ultimo proposito una sentenza della Corte Costituzionale (sent. n. 96 del 1966) ha precisato che «la legge, nel disciplinare l'espropriazione per pubblica utilità, non può fare riferimento a generici ed ipotetici interessi pubblici da tutelare, bensì ad interessi concreti ed attuali»; cfr., sul punto P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, 2005, p. 448.

della persona e di uguaglianza sostanziale, valori fondamentali del nostro Paese¹⁷.

Sul tema la Corte Costituzionale si è espressa più volte ritenendo il diritto all'abitazione riconducibile proprio all'articolo 2 all'articolo 2 della Costituzione, definendolo un «diritto sociale fondamentale»¹⁸.

La Corte Costituzionale, infatti, anche facendo riferimento alle disposizioni internazionali, considera il diritto all'abitazione sia un diritto sociale sia un inviolabile diritto umano: «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero dei cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può può abdicare in nessun caso»¹⁹ ed è di conseguenza «indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»²⁰. Emerge pertanto un dovere collettivo di impedire che che questo accada, «dovere che connota la forma costituzionale di Stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione»²¹.

In virtù di tali decisioni quindi può ritenersi che il diritto all'abitazione rientri a pieno titolo tra i diritti fondamentali, la cui

¹⁷ Art. 2 Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Art. 3 Cost.: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

¹⁸ Corte Costituzionale, sentenze n. 252 del 1983; n. 217 del 1988; n. 404 del 1988; n. 309 del 1996, n. 520 del 2000; n. 410 del 2001.

¹⁹ Corte Costituzionale, sentenza 25 febbraio 1988, n. 217.

²⁰ Corte Costituzionale, sentenza 17 febbraio 1987, n. 49.

²¹ Corte Costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 404.

cui tutela «non è ristretta ai casi di diritti inviolabili della persona espressamente riconosciuti dalla Costituzione nel presente momento storico ma, in virtù dell'apertura dell'articolo 2 della Costituzione ad un processo evolutivo, deve ritenersi consentito all'interprete rinvenire nel complessivo sistema costituzionale indici indici che siano idonei a valutare se nuovi interessi emersi nella realtà sociale siano, non genericamente rilevanti per l'ordinamento, l'ordinamento, ma di rango costituzionale attenendo a posizioni inviolabili della persona umana [...]»²².

Anche in dottrina numerosi sono gli orientamenti a favore di un collegamento tra il diritto all'abitazione e i diritti inviolabili sanciti dalla nostra Costituzione, tant'è che la stessa definizione data dalla Corte Costituzionale è stata ripresa e integrata definendo definendo tale diritto quale «diritto sociale di grandi incertezze», a causa del suo essere condizionato dalla situazione finanziaria ed economica del Paese²³.

3. *Estrinsecazione del diritto all'abitazione*

Nell'espressione “diritto alla casa” rientrano pertanto tutti quei valori, quelle esigenze e quelle garanzie di carattere giuridico, etico e sociale che permettono ad ogni singolo individuo di avanzare pretese nei confronti dei pubblici poteri, rivendicando uno spazio dove poter manifestare la propria personalità. È fondamentale, quindi, che vengano messi a disposizione beni dotati di tutte le qualità e le caratteristiche idonee per garantire lo sviluppo psico-fisico dell'essere umano in una determinata società²⁴.

Il legislatore italiano dimostra un grande interesse per la soddisfazione delle necessità abitative delle fasce di cittadini meno abbienti, prevedendo una serie di iniziative concrete volte a ridurre

²² Corte di Cassazione, SS.UU., sentenza 11 novembre 2008, n. 26972/75.

²³F. MODUGNO: *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, 1995, pag. 58; P. CARETTI: *op. cit.*, pag. 424; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, pag. 235.

²⁴G.CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in *Iustitia*, 1955, p. 160.

ridurre il disagio abitativo e istituendo soggetti giuridici con compiti compiti di stimolo, di direzione e di vigilanza di tali attività.

In particolare, l'espressione più concreta ed evidente del diritto all'abitazione si configura negli interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP). L'edilizia residenziale pubblica ha lo scopo di soddisfare la richiesta abitativa delle categorie sociali più svantaggiate e maggiormente esposte ai rischi derivanti dalla mancanza di alloggi adeguati, attraverso interventi dello Stato, sia diretti, sia realizzati mediante agevolazioni economiche. Con questo questo sistema vengono garantite delle prestazioni che, secondo parte della dottrina, possono essere ricondotte alla categoria del servizio pubblico, considerata la loro destinazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo e generale della comunità²⁵.

Il servizio pubblico di edilizia residenziale è costituito, in parole povere, da quella parte di politiche per la casa che riguarda la produzione e l'attribuzione di alloggi popolari ai destinatari sia mediante la vendita, sia mediante l'affitto. Il fulcro del servizio è la messa a disposizione degli alloggi, ma a tale prestazione se ne affiancano altre strumentali, come ad esempio la messa a disposizione delle aree e degli strumenti finanziari necessari per realizzare le costruzioni.

L'edilizia residenziale pubblica, così come conosciuta ai giorni nostri, è il risultato di un lunga evoluzione iniziata sin dai primi anni del '900, in stretta connessione con l'incessante aumento della della popolazione e la localizzazione di grandi masse di lavoratori nelle zone industriali , nonché con l'estensione dei compiti istituzionali dello Stato.

Nella fase iniziale, i pubblici poteri dimostrarono di non essere essere molto favorevoli a prendere iniziative nell'ambito dell'edilizia dell'edilizia popolare e abitativa, in perfetta sincronia con i principi principi dello Stato liberale. La situazione cambiò decisamente nel secondo dopoguerra, dato il crescente aumento dell'esigenza di

²⁵M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957, p. 118 e ss.