

Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale

di Gloria Marchetti

Ricercatore confermato di Diritto costituzionale

Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. Il diritto all'abitazione nella dimensione della “tutela multilivello dei diritti”. 2. Il diritto all'abitazione nella Costituzione italiana e nella giurisprudenza costituzionale. 3. Il diritto all'abitazione nel diritto europeo. 3.1. La rilevanza della Carta sociale europea e del Comitato europeo dei diritti sociali. 3.2. Una lettura della Carta dei diritti coordinata con la Carta sociale europea. 4. La tutela del diritto all'abitazione tra Stato e Regioni. 4.1. La legislazione statale di tutela del diritto all'abitazione. 4.2. Le leggi regionali di disciplina di ulteriori forme di garanzia del diritto all'abitazione. 5. Le politiche abitative italiane nella prospettiva del cd. *social housing*. 6. Il diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa nel Pilastro europeo dei diritti sociali. 7. Considerazioni conclusive sui possibili sviluppi del diritto all'abitazione.

1. Premessa. Il diritto all'abitazione nella dimensione della “tutela multilivello dei diritti”

Il diritto all'abitazione si inserisce nella dimensione di una “tutela multilivello dei diritti”, caratterizzata da un sistema integrato di protezione degli stessi che coinvolge, oltre il livello internazionale (rappresentato dalla CEDU), il livello europeo (rappresentato dalla Carta dei

diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia), nazionale e regionale¹. Sistema che implica, come conseguenza, oltre ad una interconnessione tra i diversi livelli normativi, un dialogo tra le diverse Corti.

A livello statale, sebbene la nostra Costituzione non riconosca espressamente il diritto all'abitazione, quest'ultimo lo si può dedurre da diverse disposizioni costituzionali. Tant'è che la Corte costituzionale è arrivata a riconoscere il diritto all'abitazione come “diritto sociale” senza però essersi spinta a garantirne un “contenuto minimo”. In questo modo, si è lasciata al legislatore un'ampia discrezionalità di intervento², il quale ha individuato — come si vedrà diffusamente di seguito — una serie di politiche abitative che si sono viepiù rilevate, salve rare eccezioni, piuttosto fallimentari.

In ambito europeo, invece, si riscontra un atteggiamento a favore di una lettura “forte” del diritto alla casa, inteso come posizione soggettiva avente un “contenuto essenziale”, che si sostanzia nel diritto di un soggetto a disporre di un'abitazione dignitosa e idonea a soddisfare i propri bisogni individuali e famigliari.

Sarebbe auspicabile, pertanto, che il diritto all'abitazione fosse interpretato, a livello nazionale, alla luce del diritto europeo, dotandolo di un “nucleo essenziale” di contenuti. Una lettura “forte” del diritto alla casa, a fronte, peraltro, della scarsità di risorse pubbliche, comporta, ovviamente, un radicale cambiamento delle tradizionali politiche abitative. Sebbene a partire dagli '90 — come si avrà modo di sottolineare — il legislatore, statale e regionale, abbia definito nuovi modelli di politiche abitative, ciò che è stato fatto finora non è sufficiente a soddisfare il bisogno abitativo e non è certo in linea con una lettura maggiormente garantista del diritto all'abitazione che emerge, come si è visto, dal contesto europeo. Pertanto, per rendere effettivo il diritto all'abitazione, in un'ottica europea, dovrebbero essere intraprese e rafforzate nuove politiche pubbliche sperimentate con

¹ Sull'argomento, si vedano: L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti nazionali e fonti interne*, Torino, 2002; P. BILANCIA — E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; P. BILANCIA, *Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*, in P. BILANCIA — F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, pp. 259-270; E. DE MARCO, *La tutela dei diritti nel quadro del costituzionalismo multilivello*, in ID., *Percorsi del “nuovo costituzionalismo”*, Milano, 2008, pp. 83-103 e, recentemente, P. BILANCIA — E. DE MARCO — F.G. PIZZETTI, “Nuovi diritti” e “tutela multilivello dei diritti”, in P. BILANCIA — E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, terza ed., Milano, 2018, pp. 462-477.

² Si cfr. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2010, p. 236, ora in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 347 ss.

successo in altri Stati membri dell'UE (come il *social housing*, sul quale ci si soffermerà diffusamente nelle pagine che seguono).

In questo quadro, come si cercherà di dimostrare di seguito, l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che la Commissione europea ha presentato il 26 aprile 2017, potrebbe costituire un'importante occasione per rendere maggiormente effettiva la tutela del diritto all'abitazione.

2. Il diritto all'abitazione nella Costituzione italiana e nella giurisprudenza costituzionale

La Costituzione italiana — a differenza di altri Stati europei quali il Belgio, il Portogallo, la Spagna e la Svezia³ — non riconosce espressamente il diritto all'abitazione. L'art. 47 Cost. — che, al primo comma, disciplina i principi costituzionali sul risparmio e sul credito — stabilisce, al secondo comma, che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare — oltre alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese — alla proprietà dell'abitazione⁴. Pertanto, l'oggetto della disposizione costituzionale non è l'abitazione ma il risparmio, protetto, peraltro, “anche” attraverso l'acquisto della casa. Da tale articolo non si desume, dunque, un impegno della Repubblica di garantire a tutti di diventare proprietari dell'abitazione, in quanto esso si limita ad indicare una delle forme privilegiate di destinazione del risparmio⁵.

³ Sulla disciplina costituzionale del diritto all'abitazione, nei diversi Paesi europei, si veda R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione europea*, in A. BUCCELLI, *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli. Firenze 19-20 ottobre 2012*, Padova, 2013, p. 51-61 ss. Sul diritto all'abitazione in Gran Bretagna e in Spagna, si vedano, rispettivamente, C. HUNTER, *The right to housing in the UK* e G.G. ALVAREZ, *El derecho a la vivienda en España*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2010, pp. 313 ss. e 325 ss.

⁴ Si vedano, al riguardo: F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss.; G. SALERNO, *Art. 47*, in *Commentario breve della Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI — L. PALADIN, Padova, 1990, p. 318 ss.; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO — A. CELOTTO — M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 945 ss.

⁵ Tra coloro che negano che dall'art. 47 Cost. possa derivare un diritto all'abitazione, si veda D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell'abitazione”, “diritto all'abitazione” e “proprietà (civiltistica) della casa”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, 1977, pp. 1035 ss. In tal senso, ma solo prendendo in considerazione l'art. 47, comma 2, Cost. isolatamente (mentre afferma che un diritto all'abitazione possa derivare dal quadro costituzionale nel suo complesso), U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980, p. 30 ss. In proposito, M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, 2009, p. 43, ritiene che “a mezzo dell'art. 47 l'abitazione si erige a diritto soggettivo pubblico, rappresentando un elemento sostanziale alla formazione e sviluppo della persona umana”. Si veda, al riguardo, anche U. BRECCIA, *Itinerari del diritto all'abitazione*, in A. BUCCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche*, cit., p. 123 ss.

Tuttavia, il diritto all'abitazione è ricavabile da diverse disposizioni costituzionali, in quanto l'abitazione costituisce il presupposto — oltre che per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra cittadini di cui all'art. 3, comma 2 — per l'esercizio di diritti e libertà costituzionalmente riconosciuti, tra i quali la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti della famiglia (artt. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al lavoro (art. 4, comma 1 e 35, comma 1)⁶. Del resto, appare innegabile che il tema dell'abitazione assuma una particolare rilevanza proprio perché incide sul godimento di diritti fondamentali⁷.

La Corte costituzionale⁸, sebbene in un primo momento della sua giurisprudenza aveva negato la configurabilità del diritto all'abitazione⁹, a partire dalla fine degli anni '80, ha riconosciuto l'esistenza di quest'ultimo qualificandolo come “diritto sociale fondamentale”¹⁰ e annoverandolo “fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.”¹¹. Essa, tuttavia, ha sottolineato che il diritto all'abitazione, come tutti i diritti sociali, è “finanziariamente

⁶ Al riguardo, si vedano: A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 107, il quale ritiene che il “diritto all'abitazione (...) sembra timidamente emergere sotto la spinta delle lotte sociali di questi ultimi anni”; G. BERTI, *Nota introduttiva*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, I, 1986, p. 5 ss. e ID., *Aspetti costituzionali*, ivi, IV, 1987, p. 7, il quale, pur negando che sia individuabile un diritto soggettivo all'abitazione, afferma, tuttavia, che l'abitazione “è protetta dalla Costituzione”.

⁷ Riflette se l'abitazione sia un bene indispensabile o essenziale per avere una vita libera e dignitosa e se possa essere oggetto di una pretesa costituzionalmente garantita, A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, n. 6/2007, p. 1129 ss. Al riguardo, sono sempre valide le riflessioni di T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e tutela della persona*, Roma-Bari, 1974, p. 391 ss., ora in *Opere*, IV, *Libertà ed altri temi*, Milano, 2000, p. 13. Si veda, sull'argomento, anche G. GILARDI, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Quest. giust.*, n. 1/2008, p. 111 ss.

⁸ Sul diritto all'abitazione nella giurisprudenza costituzionale, si vedano: M.M. COMENALE PINTO, *La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, 1984, I, 1, p. 889 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I, cit., p. 27 ss. e, più recentemente, G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008, p. 75 ss.; M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 giugno 2009; A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano Nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accostamento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2010, p. 1378 ss.; V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, in A. BUCELLI, *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche*, cit., p. 31 ss.; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in *www.forumcostituzionale.it*, 18 settembre 2015, p. 11 ss.; G. 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*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 10 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017, p. 27 ss.

⁹ Si cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 252 del 1983.

¹⁰ Si cfr. Corte cost., sent. n. 217 del 1988, sulla quale si rinvia alle considerazioni di G.F. FERRARI, “Diritto alla casa” e interesse nazionale, in *Giur. cost.*, n. 2/1988, p. 833 ss.

¹¹ Si cfr. Corte cost., sent. n. 404 del 1988. Il diritto all'abitazione è successivamente richiamato nelle sentt. nn. 166/2008 e 209/2009. Si veda, sull'argomento, S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2012, p. 1 ss.

condizionato”¹². Va osservato, al riguardo, che la Corte non si è mai spinta — come ha invece fatto, ad esempio, per le prestazioni sanitarie — a garantire un “contenuto minimo” di tale diritto sociale¹³. In quest’ottica, dunque, il diritto all’abitazione, nel nostro Paese, sarebbe da considerare un diritto inviolabile e, al contempo, un diritto sociale e, più precisamente, un “diritto sociale condizionato”.

3. Il diritto all’abitazione nel diritto europeo

Il diritto all’abitazione nel diritto europeo assume rilevanza per diverse ragioni¹⁴.

Innanzitutto, in termini generali, sebbene l’UE non abbia competenza esclusiva in materia di abitazione, essa ha, tra le proprie finalità, il raggiungimento di fini rispetto ai quali la garanzia del diritto all’abitazione è strumentale, quali la lotta all’esclusione sociale e alle discriminazioni; la promozione della giustizia e della protezione sociale; la tutela dei diritti del minore; la promozione della coesione economica, sociale e territoriale¹⁵. In questo contesto, particolarmente rilevanti sono le direttive in materia di divieto di discriminazione che menzionano anche il diritto d’accesso ad un alloggio¹⁶. Più specificatamente, riguardo il diritto all’abitazione, la legislazione dell’Unione garantisce una protezione alle persone particolarmente vulnerabili quali, ad esempio, minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati¹⁷. In materia di esclusione sociale, invece, non essendo ammesso l’intervento dell’UE con direttive e regolamenti, si sono avute raccomandazioni della Commissione e

¹² Così sent. n. 252 del 1989, in cui la Corte sottolinea “come ogni altro diritto sociale, anche quello all’abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività”.

¹³ Sull’argomento, si veda M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, p. 177.

¹⁴ Sul diritto all’abitazione nel diritto internazionale e comunitario, si vedano: G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, cit., pp. 27-45; R. ROLLI, *Il diritto all’abitazione nell’Unione europea*, in A. BUCELLI, *L’esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche*, cit., p. 61 ss.; ID., *Il diritto all’abitazione nell’Unione europea*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n. 2/2013, p. 727.

¹⁵ Si cfr. l’art. 3, ex art. 2 del Trattato sull’Unione europea (TUE) e l’art. 153 del Trattato sul funzionamento europeo (TFUE).

¹⁶ Significativa, in tal senso, è, ad esempio, la direttiva 2000/43/CE che stabilisce il divieto di discriminazione “nell’accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l’alloggio”. Si cfr. l’art. 3, comma 1, lett. h) della direttiva, attuata nel nostro Paese dal d.lgs. n. 215 del 2003.

¹⁷ In questo contesto, ad esempio, si inserisce la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che prevede che siano forniti loro alloggi o altra eventuale sistemazione temporanea.

comunicazioni dell'UE in cui si è stabilito che gli Stati membri dovrebbero adottare politiche di sostegno all'alloggio, al fine di garantire una maggiore coesione sociale¹⁸.

Per altro verso, l'UE ha competenza in relazione a diverse politiche — ambiente, energia, trasporti e, soprattutto, politica sociale — che sono in grado di incidere, direttamente o indirettamente, sulle politiche abitative degli Stati membri.

Inoltre, pur non avendo l'UE una competenza esclusiva in materia di abitazione, essa può intervenire, attraverso i principi di sussidiarietà e proporzionalità (di cui all'art. 5 del TUE), in sostituzione dello Stato, se la sua azione è insufficiente a perseguire determinati obiettivi.

Sempre in termini generali, inoltre, ai fini del processo di integrazione europea, rilevano anche le tradizioni costituzionali degli Stati membri che valgono, ai sensi dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, come principi generali del diritto europeo. Di conseguenza, assume una particolare rilevanza il fatto che il diritto all'abitazione sia espressamente previsto dalle Costituzioni di Spagna, Portogallo, Belgio e Svezia.

Più specificatamente, poi, il diritto all'abitazione è previsto in documenti approvati dal Consiglio d'Europa e dall'UE ed è stato oggetto di riconoscimento da parte delle diverse Corti (Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia UE).

Sebbene il diritto all'abitazione non sia espressamente sancito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte di Strasburgo ha, in diverse occasioni, riconosciuto il diritto all'abitazione — attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della CEDU che garantisce la tutela della vita privata e familiare e del domicilio — seppure in casi estremi di lesione dello stesso. Ciò, comunque, senza spingersi fino a riconoscere, in capo ai singoli Stati firmatari, un obbligo positivo di fornire un'abitazione per coloro che non ne dispongono o che si trovano in condizioni di disagio economico e/o sociale¹⁹. Semmai

¹⁸ La raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, relativa all'inclusione delle persone escluse dal mercato del lavoro, stabilisce che gli Stati membri dovrebbero fornire servizi di qualità per sostenere le politiche di inclusione sociale ed economica, quali il sostegno all'alloggio. La raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, nel considerare le condizioni di vita dei bambini poveri, fa riferimento alla problematica dell'abitazione. La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni ("Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020. (COM(2011) 173 definitivo) riconosce l'accesso ad un alloggio come condizione essenziale per l'inclusione delle popolazioni Rom.

¹⁹ Sul tema, si veda F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI — S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 19 ss.

dalla CEDU discenderebbero obblighi di mezzi, nel senso che lo Stato si dovrebbe impegnare per affrontare il problema abitativo per i soggetti maggiormente in difficoltà e per assisterli a trovare delle soluzioni. Al riguardo, non va dimenticata l'apertura del nostro ordinamento alle norme CEDU, così come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale (soprattutto a partire dalle note sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007). Quest'ultima, infatti, ha costantemente considerato le disposizioni della Convenzione, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, come norme interposte idonee a integrare, se conformi alle tutele costituzionali, il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore, statale e regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento europeo.

È solo il caso di ricordare, infine, che si è assistito, a livello europeo, ad un crescente interesse per il tema del diritto all'abitazione, attraverso l'elaborazione di specifici documenti volti a garantirne l'effettività. Così, ad esempio, la Carta europea dell'alloggio, elaborata nel 2006 dall'intergruppo *Urban logement* del Parlamento europeo, all'art. 1 definisce il diritto all'abitazione “un diritto sociale fondamentale componente del modello sociale europeo” e la risoluzione del Parlamento europeo 2006/2108/(INI) sugli alloggi e la politica regionale, al n. 1, considera il “diritto a un alloggio adeguato e di buona qualità a un prezzo ragionevole” (*Right to social and affordable Housing*) come “un diritto fondamentale”. A ciò si aggiunga che la Commissione europea ha dichiarato, in termini generali, che l’*“housing exclusion”* – ovvero l'essere privi di una casa dignitosa – è una delle manifestazioni più serie della povertà e dell'esclusione sociale nella società moderna.

L'orientamento volto a tutelare maggiormente il diritto all'abitazione si riscontra, altresì, nella decisione della Commissione del 28 novembre 2005 (2005/842/CE) che ha considerato “compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione” gli aiuti di Stato alle “imprese aventi incarichi di edilizia popolare”.

3.1. La rilevanza della Carta sociale europea e del Comitato europeo dei diritti sociali

Il diritto all'abitazione è espressamente previsto dalla Carta sociale europea (d'ora innanzi CSE) approvata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, soprattutto nel testo revisionato

nel 1996, che prevede, nella Parte I, art. 31 che “tutte le persone hanno diritto all'abitazione” e dispone, nella Parte II, dello stesso articolo, che, per garantire l'effettivo esercizio di tale diritto, gli Stati firmatari “s'impegnano a prendere misure destinate” tra l'altro “a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente”; a “prevenire e ridurre lo *status* di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente”, a “rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti”. Al riguardo, va sottolineato che la CSE assume rilevanza nel nostro ordinamento, alla luce della novella dell'art. 117, primo comma, Cost. e di quanto affermato dalla Corte costituzionale, con le già ricordate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, in cui si è riconosciuto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo il valore di norma interposta nei giudizi di costituzionalità delle norme interne. Secondo il ragionamento della Corte, dunque, si potrebbe dedurre che tutte le previsioni di diritto internazionale pattizio, alle quali l'Italia ha aderito, hanno il valore di norme interposte e, quindi, l'obbligo di risultato derivante dall'ordinamento internazionale — e, per quanto qui più interessa, dalla CSE, in ordine al diritto di abitazione — si imporrebbe anche, a livello interno, a tutti gli organi competenti ad attuarlo, compresi quelli giurisdizionali²⁰. Ed invero, la Corte costituzionale ha avuto occasione di chiarire la sua posizione, su questo aspetto²¹, nella recente sent. n. 120 del 2018, chiarendo che “la Carta (...) costituisce il naturale completamento” della CEDU “sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo”. Di conseguenza, secondo la Corte, “Per queste sue caratteristiche la Carta (...) deve qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma Cost.”. Il giudice delle leggi, con questa sentenza, ha ritenuto, per la prima volta, che la CSE sia da considerare come norma interposta, arrivando ad una dichiarazione di illegittimità di una norma interna, sulla base, tra l'altro, di tale parametro interposto (oltre

²⁰ Così, G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, cit., p. 11.

²¹ In passato, il giudice delle leggi — pur avendo riconosciuto l'importanza della CSE ed essendosi riferito, talora, ad alcune sue disposizioni — non si era pronunciato sul suo carattere di norma interposta. In due casi la Corte aveva affrontato la questione di costituzionalità sulla base della violazione della CSE, quale norma interposta, senza però esprimersi al riguardo (sentt. n. 434 del 2005 e 80 del 2010).

che su quello costituito dalla CEDU)²². Posizione della giurisprudenza costituzionale confermata, peraltro, nella successiva sent. n. 194 del 2018²³.

Del resto, appare innegabile che la CSE abbia assunto, a seguito dell'ordine di esecuzione, la capacità di produrre effetti giuridici nel nostro ordinamento. CSE che, come si è visto, impone agli Stati membri un obbligo di “garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione”. Sotto il profilo legislativo, quindi, ai sensi dell'art. 117 Cost., il legislatore ordinario, regionale e statale, sarebbe tenuto a dare attuazione agli obblighi contenuti nella CSE. Inoltre, se gli Stati adottano norme interne, volte a garantire i diritti sociali contemplati nella CSE, tali norme diventerebbero giustiziabili anche a livello convenzionale, al fine di accertare l'eventuale profilo discriminatorio, da parte della Corte EDU²⁴.

In questo contesto, inoltre, ha avuto un importante ruolo il Comitato europeo dei diritti sociali (d'ora innanzi CEDS) chiamato a decidere sui reclami collettivi per violazione della CSE. Esso non si è limitato, nelle sue pronunce, a esaminare le normative degli Stati ma ha, altresì, compiuto una valutazione delle politiche pubbliche e delle prassi adottate dagli stessi. Le pronunce del CEDS hanno dunque imposto obblighi di risultato, al fine di

²² La Corte costituzionale si è pronunciata a seguito dell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato del 4 maggio 2017, in cui si prospettava un parallelismo tra CEDU e CSE, quali parametri interposti, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. L'ordinanza aveva ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d. lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui vieta ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali, in riferimento agli artt. 117, comma 1, Cost. Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare sulla base, appunto dei parametri interposti richiamati. Sulla sent. n. 120 del 2018, si vedano: S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 luglio 2018; G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, ivi, 20 settembre 2018; G. CANALE, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120)*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 20 novembre 2018; C. PANZERA, *Indennità di licenziamento e garanzie (costituzionali ed europee) del lavoratore*, in www.diritticomparati.it, 6 dicembre 2018. Sull'argomento, si veda, altresì, B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in federalismi.it, n. 17/2017.

²³ Per un puntuale commento delle sentt. della Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018, si vedano: C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in federalismi.it, n. 4/2019; G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194/2018*, *ivi*.

²⁴ In proposito, si vedano, in generale: G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus*, 2010, p. 505 ss.; ID., *Il diritto all'abitazione nella Carta Sociale Europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato Europeo dei Diritti Sociali*, in M. D'AMICO — B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1013 ss.; ID., *Non discriminazione ed uguaglianza: unite nella diversità*, in G. D'ELIA — G. TIBERI — M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, p. 137 ss.

tutelare adeguatamente il diritto in esame²⁵. In particolare, il CEDS ha riconosciuto che gli Stati hanno l'obbligo di: impiegare i mezzi (normativi, finanziari e operativi) che consentano di progredire effettivamente verso la realizzazione degli obiettivi imposti dalla Carta; effettuare statistiche che consentano di confrontare i fabbisogni con i mezzi e i risultati; procedere a regolari verifiche dell'efficacia delle strategie impiegate; definire delle tappe intermedie da raggiungere, evitando di rinviare all'infinito la verifica dei risultati prefissati; prestare particolare attenzione all'impatto che le loro scelte hanno su tutte le categorie dei soggetti coinvolti, in particolare sui soggetti più vulnerabili²⁶. Al riguardo, è solo il caso di ricordare, però, che la Corte costituzionale, nella sopra menzionata sent. n. 120 del 2018, pur avendo equiparato, come si è visto, la CSE alla CEDU, non ha riconosciuto l'efficacia della giurisprudenza del CEDS, escludendo il carattere vincolante per i giudici nazionali nell'interpretare la CSE. Secondo la Corte, infatti, le disposizioni della CSE, a differenza di quanto previsto nella CEDU per la sua Corte, «non estendono la competenza del Comitato alle questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Carta sociale europea (...)». Sempre secondo la Corte, inoltre, manca nella CSE una disposizione analoga a quella dell'art. 46 della CEDU secondo la quale «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte»²⁷.

Va sottolineato, inoltre, che le decisioni del CEDS, pur non avendo i ricorsi natura giurisdizionale, possono avere conseguenze sia politiche che giuridiche. Conseguenze politiche, in quanto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è competente a “sanzionare” gli Stati che hanno disatteso gli obblighi, attraverso risoluzioni o raccomandazioni. Conseguenze giuridiche perché se le norme del diritto internazionale pattizio, tra cui quelle della CSE, hanno carattere sub-costituzionale — prevalenti su qualunque norma primaria interna, nazionale o regionale, successiva, con esse confliggenti

²⁵ Si veda, sul punto, G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, p. 3 e 5. Sull'argomento, più in generale, si vedano: G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in M. D'AMICO — G. GUIGLIA — B. LIBERATI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, 2013, p. 63 ss.; M. D'AMICO — G. GUIGLIA, *European Social Charter And The Challenges Of The XXI Century*, Napoli, 2014.

²⁶ Obblighi che si desumono dal § 29 della decisione sul recl. n. 53/2008 (*European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia*).

²⁷ Per un'analisi dettagliata di tale aspetto, si rinvia a S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, cit., p. 5 ss.

— qualora le disposizioni legislative interne siano implicitamente censurate dal CEDS, possano essere impugnate in giudizio di fronte alla Corte costituzionale.

Per queste ragioni, i nostri giudici dovrebbero, nelle proprie sentenze, prendere in considerazione le decisioni del CEDS e le conseguenti risoluzioni o raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, così come hanno fatto, sempre più spesso, relativamente alla giurisprudenza della Corte EDU. Si auspica, dunque, che una maggiore considerazione dei giudici interni nei confronti di risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, derivanti da decisioni del CEDS sui reclami collettivi — specie quando esse evidenziano la necessità per lo Stato contraente di adeguare la propria legislazione interna, al fine di evitare violazioni della CSE — possa costituire un presupposto per un'effettiva garanzia del diritto all'abitazione.

Da un punto di vista concreto, è il caso di ricordare che il CEDS ha condannato il nostro Paese, in due occasioni, in relazione al diritto all'abitazione. La prima condanna è rappresentata dalla decisione del 7 dicembre 2005, in esito al reclamo n. 27/2004, presentato dall'*European Roma Rights Center* (ERRC) contro l'Italia. La decisione, pronunciata in relazione alla situazione dei campi Rom in Italia, ha sottolineato che il diritto all'abitazione, *ex art. 31 CSE*, deve essere garantito a tutti i soggetti, anche agli stranieri, e ha statuito che una casa può dirsi “di livello sufficiente” se si configura come “alloggio salubre, ossia fornito di tutti gli elementi di *confort* essenziali — acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari ed elettricità — costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di una garanzia legale di abitabilità” e che il diritto deve essere garantito per “un periodo di tempo ragionevole”. La seconda condanna si è avuta con decisione del 25 giugno 2010, in esito al reclamo n. 58/2009, presentato dal *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) per violazione degli articoli della CSE che prevedono non solo il diritto all'abitazione, *ex art. 31*, ma anche il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30), il diritto della famiglia a una tutela sociale, giuridica ed economica (art. 16) e il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza (art. 19), nei confronti delle minoranze Rom e Sinti. La decisione è incentrata sull'accertamento di una perdurante situazione di discriminazione razziale, attuata dall'Italia nei confronti dei tali minoranze, che riguarda il diritto all'abitazione considerato, per l'appunto, in connessione con altri diritti riconosciuti dalla CSE.

Nelle decisioni esaminate, dunque, il CEDS ha individuato un obbligo, da parte degli Stati, di adottare politiche pubbliche che garantiscano l'accesso a tutti i cittadini, a prescindere dalle condizioni economiche e senza discriminazioni, a un'abitazione che abbia determinate caratteristiche definite dallo stesso. Per altro verso, inoltre, alla decisione del CSER del 2010 è seguito un intervento del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che ha adottato una Risoluzione (CM/ResChS(2010)8) dalla quale si evince, tra l'altro, l'impegno del nostro Paese a rendere effettivi anche per i Rom e i Sinti i diritti contemplati nella CSE.

3.2. Una lettura della Carta dei diritti coordinata con la Carta sociale europea

Il diritto all'abitazione è altresì previsto, a livello europeo, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) che, all'art. 34, par. 3, prevede che l'Unione “riconosce e rispetta il diritto (...) all'assistenza abitativa”, al fine di “assicurare un'esistenza degna a tutti quelli che non dispongono di risorse sufficienti”²⁸. La CDFUE, dunque, non tutela direttamente il diritto all'abitazione ma è prevista una sua tutela, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, attraverso la garanzia di un'esistenza degna a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti. Pertanto, ogni Stato membro è libero di definire il livello di protezione del diritto che ritiene più adeguato. In questo contesto, si inserisce, una giurisprudenza della Corte costituzionale maggiormente attenta alla tutela del diritto all'abitazione: significativa, in tal senso, è, ad esempio, la sent. n. 168 del 2014, in cui la Corte ha affermato che la legislazione in materia di edilizia residenziale pubblica è volta a perseguire la finalità, enunciata dall'art. 34 della CDFUE, di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

Sebbene si tratti di una previsione piuttosto generica, quella della CDFUE, potrebbe assumere una particolare importanza se letta alla luce della disciplina del diritto all'abitazione contenuta nella CSE, che — come si è visto — definisce un “nucleo

²⁸ Per un commento dell'art. 34, si vedano: A. GIORGIS, *Art. 34. Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in R. BIFULCO — M. CARTABIA — A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 240 ss.; L. FERRARI BRAVO — F.M. DI MAJO — A. RIZZO (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea commentata con la giurisprudenza della Corte di giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti*, Milano, 2001, p. 115 ss. Si vedono, altresì, M. CARTABIA — S. NINATTI, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà presente?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2001, p. 423 ss.; A. CELOTTO — G. PISTORIO, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001-2004)*, in *Giur. it.*, n. 2/2005, p. 427 ss.

essenziale” di tale diritto. Del resto, il preambolo della CDFUE contiene un riferimento esplicito ai “diritti derivanti (...) dalle Carte sociali adottate dal Consiglio d’Europa”. Inoltre, nella spiegazione della CDFUE relativa all’art. 34 — elaborata e poi aggiornata sotto la responsabilità del *Praesidium* della Convenzione — si afferma che il par. 3 è ispirato, tra l’altro, all’art. 31 della CSE.

Si tratterebbe, quindi, di considerare — come, del resto, la Corte europea di giustizia ha già fatto in alcune occasioni — le previsioni della CDFUE alla luce delle corrispondenti previsioni della CSE, così come interpretata e valorizzata dal CEDS, anche se in realtà non vi è alcuna previsione che imponga tale lettura. Ciò porterebbe a meglio definire il diritto all’abitazione e a dargli un “contenuto sostanziale”: in altri termini, pur essendo in Italia il diritto all’abitazione “finanziariamente condizionato”, lo Stato dovrebbe, comunque, prevedere un “contenuto minimo” di tale diritto, che non può essere negato ai cittadini, e i giudici dovrebbero impegnarsi per un suo effettivo riconoscimento.

E, del resto, anche volendo rifiutare la tesi di una diretta invocabilità delle disposizioni della CSE, come qui si prospetta, sarebbe difficile non ammettere l’importante ruolo interpretativo che essa può avere per i giudici nazionali ed europei. Su questo fronte, quindi, appare auspicabile un maggiore impegno, soprattutto da parte dei giudici nazionali, i quali dovrebbero iniziare a prendere in considerazione le decisioni del CEDS nelle proprie sentenze. Inoltre, le stesse risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, che fanno seguito alle decisioni del CEDS sui reclami collettivi, dovrebbero essere evidenziate nei giudicati interni, soprattutto quando da esse emerge la necessità, per lo Stato contraente, di adeguare la propria legislazione interna, per evitare violazioni della CSE. I giudici comuni, invece, continuano a manifestare scarso interesse per la CSE, anche dopo l’entrata in vigore del novellato primo comma dell’art. 117 Cost. Per altro verso, poi, anche le Corti (comprese la Corte di giustizia UE e la Corte europea dei diritti dell’uomo) dovrebbero — nell’ottica di un incremento della protezione sociale in Europa²⁹, contemplata dal Trattato di Lisbona e, ora, dal Pilastro sociale — garantire maggiormente la tutela del diritto all’abitazione.

²⁹ Sulla tutela dei diritti sociali, da parte della Corte di giustizia, si veda, F. ANGELINI, *L’Europa sociale affidata alla Corte di giustizia Ce: “sbilanciamento giudiziale” versus “omogeneità costituzionale”*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1495 ss.

4. La tutela del diritto all'abitazione tra Stato e Regioni

Il diritto all'abitazione nel nostro Paese è tutelato sostanzialmente, attraverso due modalità³⁰, che coinvolgono in maniera diversa lo Stato e le Regioni. La prima modalità di tutela consiste nell'introduzione di una disciplina dei contratti di locazione vincolati che garantisce ai locatari di appartamenti una durata adeguatamente lunga del contratto di locazione e determinati tetti dei relativi canoni. Tale legislazione vincolistica, riguardando la disciplina di contratti di locazione, è di competenza esclusiva dello Stato, in quanto rientra nella materia del diritto privato o, più esattamente, nella materia "ordinamento civile". La seconda modalità di tutela del diritto all'abitazione comprende, invece, quelle politiche incentrate sulla c.d. "edilizia residenziale pubblica" (configurabile ora — come si avrà modo di sottolineare in seguito — come "edilizia residenziale sociale"); politiche finalizzate alla costruzione e gestione — da parte di enti pubblici e, più recentemente, con il coinvolgimento dei privati — di abitazioni da assegnare a persone che non possono permettersi di pagare il canone di locazione, in base alla contrattazione di libero mercato, ma non sono in grado neppure di pagare un canone moderato imposto dalla legislazione vincolistica. La materia dell'edilizia residenziale pubblica (o sociale) non viene menzionata della Costituzione (nel testo novellato dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione del 2001, così come non lo era nel vecchio testo) ma può essere fatta rientrare nella più vasta materia delle "politiche sociali", di potestà legislativa delle Regioni. Ciò, nel rispetto dei principi fondamentali in materia di legislazione concorrente "governo del territorio" e dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti (...) sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

4.1. La legislazione statale di tutela del diritto all'abitazione

Le politiche vincolistiche si sono concretizzate, a partire dagli anni '70, in numerosi provvedimenti statali volti a: predefinire la durata delle locazioni abitative e un canone dovuto dal conduttore, prefissato dalla legge, in base a una serie di parametri (il cd. "equo canone", poi abrogato)³¹; rinnovare la sospensione degli sfratti per rilascio di immobili, sia

³⁰ In tal senso, P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, p. 5 ss.

³¹ Si cfr. la l. 27 luglio 1978 n. 392, cd. dell'"equo canone"; equo canone poi abrogato dalla l. 9 dicembre 1998, n. 431, che ha però mantenuto la normativa relativa alla predeterminazione della

per fine locazione che per morosità (c.d. blocco degli sfratti)³²; contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva degli immobili, soprattutto attraverso il d.l. n. 47 del 2014³³ e il d.lgs. n. 72 del 2016³⁴.

Quanto, invece, alla disciplina relativa all'edilizia residenziale pubblica (o sociale), lo Stato ha elaborato, nel tempo, numerose politiche pubbliche³⁵. A partire dal dopoguerra, fino agli anni '70, lo Stato ha assunto un ruolo incisivo, anche se indiretto, nell'assicurare alloggi; ciò attraverso istituti autonomi, quali l'INA-Casa³⁶ e la GESCAL³⁷, per la formazione e la gestione del patrimonio abitativo pubblico e mediante prelievi fiscali a carico di contribuenti e lavoratori. A partire dagli anni '70, invece, viene intrapresa una nuova

durata del contratto di locazione e ha istituito un fondo nazionale per l'erogazione di contributi a favore di conduttori meno abbienti e benefici fiscali sia per gli inquilini che per i proprietari.

³² Si cfr. la l. 8 febbraio 2007, n. 9 ("Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali") che ha previsto, per i Comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili ad uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo benefici fiscali in favore dei proprietari.

³³ Il d.l. 28 marzo 2014, n. 47 ("Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"), convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 2014, n. 80, ha stabilito il divieto di concessione della residenza anagrafica e la nullità dei contratti di allaccio o voltura delle utenze di gas, acqua, elettricità e telefono e l'impossibilità per i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica di partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva (art. 5). Si cfr., al riguardo, A. DONATI, *Piano casa 2014. Tutte le novità dopo la conversione del d.l. 47/2014*, Rimini, 2014; E. PONZO, *L'articolo 5 del "Piano casa" del Governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2014; A. SCHILLACI, *Tempo da lupi per il diritto alla casa*, in *www.diritticomparati.it*, 22 maggio 2014; S. TALINI, *Piano casa Renzi-Lupi, art. 5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali*, in *www.costituzionalismo.it*, 2014, p. 1 ss.

³⁴ Il d.lgs. 21 aprile 2016, n. 72, di attuazione della direttiva 2014/17/UE, ha previsto che, in caso di mancato pagamento di diciotto rate di mutuo, anche non consecutive, da parte del mutuatario, la banca titolare dell'ipoteca possa procedere alla vendita dell'immobile direttamente, senza dover sottostare ai vincoli previsti per la vendita tramite intervento dell'autorità giudiziaria.

³⁵ Sulle politiche abitative in Italia, si vedano: M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 118 ss.; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica: profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, 1984; ID., *Edilizia residenziale pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, p. 411 ss.; G. PERULLI, *Casa e funzione pubblica*, Milano, 2000; P. DI BIAGI, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Roma, 2001; M.C. PAGLIETTI, *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione*, in *Riv. dir. priv.*, n. 1/2008, p. 55 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p., 169 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, cit., p. 103 ss. Si veda, inoltre, S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell'edilizia e delle infrastrutture nella "costituzione economica"*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1283 ss.; V. CERULLI IRELLI — L. DE LUCIA, *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Dem. dir.*, n. 1/2009, p. 106 ss.

³⁶ Il c.d. piano INA-casa (avviato dalla l. 28 febbraio 1949, n. 43), volto alla costruzione di abitazioni per i lavoratori, aveva anche l'obiettivo di operare una ricostruzione post-bellica e di incrementare l'occupazione operaia attraverso lo sviluppo del settore edilizio.

³⁷ Il c.d. piano Gescal – Gestione Case per i lavoratori (previsto dalla l. 14 febbraio 1963, n. 60) che riprendeva lo stesso modello del piano INA ma che si rilevò piuttosto fallimentare.

politica abitativa — non più incentrata, come in passato, su un sistema prevalentemente mutualistico nei confronti, per lo più, dei lavoratori — basata su un intervento diretto dello Stato nella costruzione degli immobili e sull’offerta di abitazioni alle fasce sociali più bisognose, mediante un aumento dei finanziamenti statali e un’organizzazione dell’edilizia residenziale pubblica incentrata, a livello centrale, sul Comitato Edilizia Residenziale (CER), organismo operante presso il Ministero dei lavori pubblici, con funzioni di programmazione e finanziamenti degli interventi e, a livello periferico, sugli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP), enti pubblici periferici del Ministero stesso, trasferiti poi alle Regioni³⁸. Successivamente, a partire dal 1977, viene introdotta una politica volta a realizzare i seguenti obiettivi: coinvolgere maggiormente gli enti territoriali (attribuendo alle Regioni funzioni di programmazione locale e ai Comuni funzioni relative all’assegnazione degli alloggi³⁹); rinnovare i fondi stanziati dalle precedenti normative⁴⁰; realizzare un piano decennale per l’edilizia residenziale⁴¹; operare interventi di recupero del patrimonio esistente⁴² e di alienazione dello stesso⁴³. Sono poi seguite, più di recente, politiche incentrate sulla realizzazione del cd. “Piano casa”, previsto dal d.l. n. 112 del 2008⁴⁴ e definitivamente approvato con il d.l. n. 47 del 2014. Il “Piano casa” è finalizzato all’incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo mediante l’offerta di abitazioni residenziali, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati e con l’alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale⁴⁵, attraverso la costruzione di nuove abitazioni e/o la valorizzazione di quelle esistenti, destinate prioritariamente alle

³⁸ Si cfr. la l. 22 ottobre 1971, n. 865.

³⁹ D.lgs. 24 luglio 1977, n. 616.

⁴⁰ L. 8 agosto 1977, n. 513.

⁴¹ L. 5 agosto 1978, n. 457.

⁴² L. 17 febbraio 1992, n. 179.

⁴³ L. 24 dicembre 1993, n. 560, modificata dalla l. n. 136 del 1999 — tuttora vigente — che 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 residenziale.

⁴⁴ D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (“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 del 2008), sul quale si veda, P. URBANI, *L’edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2010, p. 258 ss.

⁴⁵ L’art. 13 del d.l. n. 47 del 2014 ha previsto una disciplina di semplificazione delle procedure di alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale, previste dalla l. n. 560 del 1993, mediante accordi con le Regioni e gli enti locali in sede di Conferenza unificata.

categorie sociali svantaggiate (giovani coppie e nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa Regione⁴⁶). Il contributo pubblico alla costruzione degli alloggi non è più soltanto economico, ma, nell’ottica di un partenariato pubblico-privato, si realizza attraverso una serie di attività di: promozione di investimenti privati; programmazione e realizzazione degli interventi basati sullo scambio edificatorio pubblico/privati; attivazione di procedure di evidenza pubblica finalizzate alla selezione dei gestori dei fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all’incremento dell’offerta abitativa⁴⁷; determinazione delle caratteristiche dell’intervento edilizio; concessione di diritti di superficie, di aree edificabili o di fabbricati, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato, in favore di promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; riduzione dell’imposizione fiscale e/o degli oneri di costruzione in favore di soggetti privati coinvolti nell’offerta di alloggi. Il “Piano Casa”, inoltre, prevede un innovativo programma integrato di promozione di edilizia residenziale che persegue le seguenti finalità: coniugare l’intervento edilizio con la realizzazione di servizi e infrastrutture; migliorare l’integrazione sociale e la convivenza umana; garantire un’elevata qualità delle abitazioni sia di quelle di nuova costruzione che di quelle ristrutturate; rendere l’offerta di alloggi maggiormente flessibile; assicurare la sostenibilità non solo economica ma anche sociale delle politiche abitative; rendere più equo il meccanismo di distribuzione degli alloggi.

4.2. Le leggi regionali di disciplina di ulteriori forme di garanzia del diritto all’abitazione

⁴⁶ Sul diritto all’abitazione degli stranieri come strumento di integrazione, si vedano, tra gli altri: F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all’istruzione e all’abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela*, in *Rass. parl.*, n. 2/2008, p. 381 ss.; M. MEO, *Il diritto all’abitazione degli stranieri quale presupposto per un’effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, vol. I, Napoli, 2014, p. 415 ss.; F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all’abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 135 ss. Sull’argomento, si vedano, inoltre: P. BONETTI – L. MELICA, *L’accesso all’alloggio*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova 2004, pp. 1017 ss.; C. CORSI, *Il diritto all’abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. imm. citt.*, nn. 3/4, 2008, p. 141 ss.; F. CORVAJA, *L’accesso dello straniero extracomunitario all’edilizia residenziale pubblica*, *ivi*, n. 3/2009, p. 89 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano 2012, p. 285 ss.

⁴⁷ Art. 11, comma 3, d.l. n. 47 del 2014.

Le Regioni hanno assunto, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2001, un importante ruolo nell'elaborare politiche abitative. In proposito, va ricordato che la Corte costituzionale, successivamente a tale riforma, ha individuato tre livelli normativi in materia di edilizia residenziale pubblica: il primo, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato⁴⁸, riguarda “la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti”; il secondo, rientrante nella materia “governo del territorio” di legislazione concorrente⁴⁹, attiene alla “programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica”; il terzo, rientrante nella competenza residuale delle Regioni⁵⁰, riguarda “la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica” sul territorio regionale⁵¹. Pertanto, mentre lo Stato è tenuto a garantire i livelli essenziali delle prestazioni connesse al fabbisogno abitativo, le Regioni sono chiamate a disciplinare ulteriori forme di garanzia del diritto all’abitazione che tengano conto delle esigenze delle diverse realtà territoriali. Ed invero, talune Regioni hanno recentemente adottato politiche abitative maggiormente innovative, rispetto a quelle statali, cercando di far fronte in maniera più adeguata ai cambiamenti territoriali, sociali ed economici⁵².

Alcune Regioni — quali Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Liguria, Piemonte, Valle d’Aosta, Lombardia e Sardegna — hanno disciplinato in maniera organica, in un unico testo legislativo, i vari aspetti dell’edilizia residenziale pubblica o sociale, prevedendo normative molto dettagliate che si muovono nella direzione di garantire il diritto alla casa. In questo contesto, sono state disciplinate varie forme di intervento regionale, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti privati, e previste, talora, innovative politiche abitative, dirette a

⁴⁸ Ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.

⁴⁹ Ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

⁵⁰ In base all’art. 117, quarto comma, Cost.

⁵¹ Sentt. nn. 486 del 2005, 94 del 2007 e 121 del 2010. Si veda, sull’argomento, V. VALENTI, *L’edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 166 del 2008*, in *federalismi.it*, n. 4/2009, p. 11 ss.

⁵² Per un esame delle politiche abitative adottate dalle Regioni, si vedano: V. VALENTI, *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Napoli, 2008, p. 609 ss.; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all’abitazione a livello regionale, op. cit.* Per un esame delle leggi regionali in materia di abitazione, in particolare volte a tutelare le famiglie, si veda F. FURLAN, *L’accesso all’abitazione e le agevolazioni per le famiglie nella normativa regionale*, in P. BONETTI (a cura di), *La famiglia e la casa*, I, *Il diritto alla casa*, Piacenza, 2007, p. 243 ss.;

soddisfare anche nuovi bisogni⁵³. Politiche abitative che hanno come obiettivi principali: l'incremento e la riqualificazione del patrimonio pubblico degli alloggi⁵⁴; il recupero del patrimonio edilizio esistente⁵⁵; l'ampliamento dell'offerta di abitazioni in locazione a canone ridotto, rispetto ai valori di mercato⁵⁶; l'agevolazione per l'acquisto della prima casa⁵⁷; il sostegno finanziario ai ceti meno abbienti per consentire loro un accesso al mercato delle abitazioni in locazione⁵⁸; la definizione di nuovi criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, talora definendoli in maniera molto dettagliata e dando la possibilità di partecipare ai bandi di assegnazione a nuovi soggetti, precedentemente esclusi⁵⁹. Alcune leggi regionali hanno, talvolta, previsto politiche dirette a soddisfare il bisogno abitativo, oltre che delle famiglie meno abbienti, di nuovi soggetti e, più nello specifico, di nuove categorie sociali⁶⁰.

⁵³ Si cfr.: la l.r. Emilia-Romagna 8 agosto 2001, n. 24 (“Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo”, modificata dalla l.r. 13 dicembre 2013, n. 249); la l.r. Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (“Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale”, modificata dalla l.r. 7 giugno 2017, n. 6); la l.r. Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (“Riordino del sistema regionale delle politiche abitative”, modificata con l.r. 14 ottobre 2013, n. 32); la l.r. Liguria 3 dicembre 2007, n. 38 del 2007 (“Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo”, modificata dalla l.r. 6 giugno 2017 n. 13); la l.r. Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (“Norme in materia di edilizia sociale”); la l.r. Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (“Disposizioni in materia di politiche abitative”), modificata con l.r. 21 luglio 2016 n. 13, che ha abrogato la precedente l.r. 26 ottobre 2007, n. 28 (“Disposizioni di riordino in materia di edilizia residenziale”); la l.r. Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (“Disciplina regionale dei servizi abitativi”); la l.r. Sardegna 23 settembre 2016, n. 22 (“Norme generali in materia di edilizia sociale e riforma dell'Azienda regionale per l'edilizia abitativa”, che ha abrogato la l.r. 8 agosto 2006, n. 12 (“Norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica e trasformazione degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) in Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA)”)).

⁵⁴ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

⁵⁵ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

⁵⁶ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Liguria n. 38 del 2007; l.r. Lombardia n. 16 del 2016.

⁵⁷ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

⁵⁸ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Lombardia n. 16 del 2016.

⁵⁹ Si cfr., ad esempio, la l.r. Piemonte n. 3 del 2010 e le l.r. Liguria 29 giugno 2004, n. 10 (“Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica”, successivamente modificata con l.r. 6 giugno 2017, n. 13) e n. 38 del 2007.

⁶⁰ Si cfr. la l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; la l.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Marche n. 36 del 2005; la l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; la l.r. Lombardia n. 16 del 2016.

Per altro verso, poi, alcune leggi regionali hanno promosso politiche abitative dirette ad integrarsi con altre politiche pubbliche, soprattutto urbanistiche e ambientali⁶¹, o con quelle sociali e per il lavoro, per l'immigrazione e per il diritto allo studio⁶².

Altre leggi regionali prevedono interventi organici per la costruzione di abitazioni e infrastrutture, l'erogazione di servizi o la realizzazione di alloggi caratterizzati da elevati *standard* di accessibilità e qualità⁶³. In questo contesto, sono previsti: interventi di recupero del patrimonio edilizio, ai fini di adeguarlo ai requisiti di risparmio energetico, di sicurezza sismica e accessibilità⁶⁴; interventi volti a garantire la sostenibilità ambientale, con l'introduzione di tecniche bioclimatiche ecologiche e di bioedilizia⁶⁵; l'utilizzo di tecniche e materiali volti alla tutela dell'ambiente e della salute e all'efficienza e al risparmio energetico⁶⁶; interventi edilizi che perseguono obiettivi di qualità e di vivibilità dell'ambiente interno ed esterno all'abitazione⁶⁷.

Altre Regioni, invece, hanno adottato leggi settoriali volte a realizzare i seguenti obiettivi: recuperare il patrimonio edilizio esistente⁶⁸; riordinare gli enti di edilizia residenziale pubblica⁶⁹; sostenere l'attività edilizia e migliorare il patrimonio edilizio e residenziale⁷⁰; incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, in alcuni casi anche attraverso i beni confiscati alla criminalità organizzata⁷¹; disciplinare l'esercizio delle funzioni di edilizia

⁶¹ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Marche n. 36 del 2005; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

⁶² Art. 1, comma 3, l.r. Marche n. 36 del 2005.

⁶³ Si cfr. la l.r. Umbria n. 23 del 2003 e la l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

⁶⁴ L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2001; l.r. Umbria n. 23 del 2003.

⁶⁵ L.r. Marche n. 36 del 2005.

⁶⁶ L.r. Umbria n. 23 del 2003; l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013; l.r. Sardegna n. 22 del 2016.

⁶⁷ L.r. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

⁶⁸ L.r. Abruzzo 1 agosto 2017, n. 40; l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; l.r. Molise 7 luglio 2006, n. 17 (“Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica”, modificata con l.r. 6 maggio 2014, n. 14); ll.rr. Sicilia 10 luglio 2015, n. 13 (“Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici”) e 3 gennaio 2012, n. 1 (“Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico”); l.r. Toscana 8 maggio 2014, n. 24.

⁶⁹ L.r. Abruzzo 1 agosto 2017, n. 40.

⁷⁰ L.r. Calabria 27 dicembre 2016, n. 46; l.r. Molise 14 aprile 2015, n. 7; l.r. Toscana 22 gennaio 2014, n. 5.

⁷¹ Si cfr., ad esempio, la l.r. Molise 7 luglio 2006, n. 17 (“Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica”) e la l.r. Campania 12 febbraio 2018, n. 3.

residenziale pubblica da parte di diversi soggetti⁷². Si tratta, in questi casi, di leggi che contengono misure tampone che tentano di far fronte al disagio abitativo non affrontando, però, la problematica nella sua globalità.

Significativo, poi, è il caso della Regione Toscana: quest'ultima, sebbene non abbia previsto una legge organica in materia di edilizia residenziale ha, comunque, attraverso diversi provvedimenti, adottato politiche abitative, basate sul coinvolgimento dei privati, maggiormente integrate con le politiche urbanistiche e sociali e finalizzate ad ampliare l'offerta di abitazioni in affitto e in vendita.

5. Le politiche abitative italiane nella prospettiva del cd. *social housing*

Una volta esaminate le forme attraverso le quali il legislatore, statale e regionale, ha cercato di tutelare il diritto all'abitazione, diventa stimolante considerare gli aspetti peculiari delle recenti politiche abitative, al fine di valutare se queste ultime si inseriscono o meno nell'ottica del cd. *social housing*, concetto sviluppato a livello europeo e introdotto in numerosi Stati membri.

Nel contesto europeo, ci si riferisce al *social housing* per indicare un insieme di politiche dagli aspetti particolarmente innovativi. Il primo aspetto consiste nell'introduzione di nuovi modelli di *governance* sia nel finanziamento che nella gestione dei cd. "progetti abitativi". In particolare, il *social housing* può essere finanziato direttamente dalle istituzioni pubbliche o indirettamente, attraverso la concessione di terreni a prezzi scontati o agevolazioni fiscali che riducano i costi di costruzione per i privati. Il secondo aspetto riguarda i beneficiari, che non sono più solo famiglie numerose in difficoltà economiche, ma quelle persone, sempre più numerose, appartenenti alla cd. "classe media impoverita"; persone che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo, perché non hanno i requisiti reddituali per accedere all'edilizia popolare ma nemmeno un reddito che gli permetta di ricorrere al mercato immobiliare. Il terzo aspetto attiene alla particolare attenzione per le diverse esigenze abitative: esigenze che includono situazioni di emergenza abitativa assoluta, di alloggio temporaneo (studenti fuori sede, lavoratori temporanei, genitori separati, anziani

⁷² Si cfr. la l.r. Veneto 3 novembre 2017, n. 39 ("Norme in materia di edilizia residenziale pubblica").

soli, parenti di pazienti ricoverati in ospedale, *homeless*, ospiti di strutture di accoglienza, ecc.), di abitazione stabile, nonché situazioni di marginalità, non più esclusivamente derivanti dalla condizione economica (malattia, disabilità, ecc.). L'ultimo aspetto, il più innovativo del *social housing*, concerne le modalità attraverso le quali viene soddisfatto il bisogno abitativo: l'obiettivo delle relative iniziative sono volte a offrire un alloggio di una certa qualità, in un contesto abitativo dignitoso, tenendo conto, tra l'altro, della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico. Iniziative che considerano le caratteristiche urbane e sociali e gli elementi architettonici del contesto abitativo e, al contempo, garantiscono l'inclusione sociale, come previsto dalla normativa europea, mediante la fornitura di servizi sul territorio e il rafforzamento del senso di appartenenza ad una comunità. In questo contesto, si inseriscono quelle politiche volte alla realizzazione di abitazioni con spazi comuni e servizi di vario tipo (servizi di orientamento, servizi socio-sanitari e di accompagnamento, assistenza domiciliare, ecc.) e, talora, al coinvolgimento attivo dei residenti nella fase di realizzazione, manutenzione e gestione delle abitazioni (autocostruzione, autorecupero e *cobousing*).

È significativo come si sia assistito ad un progressivo interesse per il *social housing* soprattutto da parte delle istituzioni europee. La sessione plenaria del Parlamento europeo, in data 11 giugno 2013, ha approvato una relazione sul *Social Housing* nell'Unione Europea, in cui si affronta il tema dell'edilizia sociale europea in relazione alle attuali problematiche delle diverse società e si sottolinea come il diritto alla casa sia da considerare come un diritto fondamentale per il raggiungimento della giustizia e della coesione sociale in tutti gli Stati membri, con particolare riferimento a quei gruppi di popolazione vulnerabile che vivono in alloggi inadeguati e in condizioni che influiscono negativamente sulla loro salute e sicurezza.

Altrettanto indicativo è che siano state intraprese, con successo, alcune iniziative di *social housing* in diversi Paesi europei, in cui si sono vieppiù sviluppate politiche volte a fronteggiare le esigenze abitative tenendo conto, altresì, della domanda di servizi da parte dei soggetti coinvolti. Così, ad esempio, il *social housing* in Olanda è stato utilizzato per garantire il diritto all'istruzione, all'assistenza e ai servizi sociali e in Gran Bretagna, oltre che per sviluppare comunità maggiormente integrate, per erogare servizi quali l'istruzione e la salute.

Pur essendo consapevoli della difficoltà a fornire un'univoca definizione di *social housing* — in quanto il concetto varia, in parte, da Stato a Stato — vi sono alcuni elementi, sopra esaminati, che lo caratterizzano. In questo quadro, dunque, appare interessante vagliare se le recenti politiche abitative, introdotte in Italia, si inseriscono nell'ambito del *social housing*.

A livello statale, si è iniziato a parlare di “*Social Housing*” — e dell'opportunità di realizzare un modello per l'edilizia parallelo rispetto alla tradizionale “edilizia residenziale pubblica” — a seguito della normativa sul “Piano casa”, contenuta nel d.l. n. 112 del 2008. Ciò perché tale decreto, oltre a prevede la realizzazione di “programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale”⁷³, inserisce le politiche abitative in una nuova prospettiva. Prospettiva maggiormente incentrata sulla collaborazione pubblico-privato⁷⁴ che permette di trasferire, in una certa misura, il costo sostenuto per la costruzione delle abitazioni sui soggetti privati (imprenditori, cooperative, gruppi immobiliari, soggetti non profit, banche e fondazioni private) dando loro, in cambio, una serie di benefici e di agevolazioni nella realizzazione di immobili (riduzione degli oneri di costruzione, agevolazioni e detrazioni fiscali e la cessione di diritti edificatori). In questo contesto, dunque, le politiche abitative più recenti sono volte a stimolare gli investimenti privati in aree che non sono caratterizzate da un estremo disagio abitativo; ciò al fine di offrire alloggi, anche non in proprietà, a diverse categorie sociali, rispetto al passato. Tuttavia, sebbene tale disciplina si ponga in un'ottica maggiormente innovativa, sembrerebbe più corretto considerare le politiche ivi previste come un insieme di interventi di “edilizia residenziale sociale”⁷⁵, che comprende solo alcune delle caratteristiche del *social housing*, quali: il partenariato pubblico-privato nei progetti di edilizia; la rilevanza della dimensione sociale degli interventi; l'intervento in contesti di disagio sociale non estremo. Ciò che, invece, non sembra essere adeguatamente preso in considerazione, dalle politiche abitative, è proprio l'elemento maggiormente innovativo del *social housing*, ossia l'effettiva promozione di iniziative di coesione sociale — coesione imposta, come si è sottolineato, dall'UE — da perseguire coniugando le diverse esigenze abitative con il bisogno di servizi di determinate

⁷³ Art. 11, comma 3, d.l. n. 112 del 2008.

⁷⁴ Si veda, al riguardo, G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, p. 28.

⁷⁵ In tal senso, si veda: R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2010, p. 271 ss. Si cfr., sull'argomento, M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Roma, 2014; A. PISANESCHI, “*Diritto all'abitazione*” e housing sociale, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, 2016, p. 1799 ss.

categorie di persone. Nel nostro Paese, pertanto, il concetto di *social housing* sembra essere più restrittivo di quello che si è sviluppato in ambito europeo. Ed invero, sembra difficile assimilare il nostro concetto di “edilizia residenziale sociale” al *social housing* sviluppatosi in Unione europea e sperimentato con successo, come si è visto, in altri Paesi.

Alcune Regioni, invece, hanno compiuto qualche passo avanti nel disciplinare nuove politiche incentrate su interventi che presentano aspetti tipici del *social housing*. Da alcune leggi regionali emerge un approccio ampio alla nozione di edilizia residenziale sociale — tradizionalmente tripartizione in edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata — che comprende, in taluni casi, la nozione anglosassone ed europea di *social and affordable housing*.

Alla luce di queste considerazioni, si può affermare che il concetto di *social housing* in Italia non ha ancora trovato una piena definizione. È pur vero che, in concreto, vi sono state alcune esperienze significative di *social housing* ma sono state alquanto isolate e realizzate, per lo più, a livello regionale e locale⁷⁶. Si tratta, inoltre, di iniziative eterogenee che hanno prodotto, a differenza di altri Stati membri dell’UE (Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Regno Unito, Svezia, Francia e Finlandia), un modesto impatto sulle politiche abitative.

Da un lato, alcune Fondazioni hanno intrapreso iniziative, insieme ad enti pubblici e locali, finalizzate a garantire il diritto all’abitazione a famiglie con redditi bassi, attraverso la creazione di un fondo immobiliare etico diretto a finanziare il *social housing*⁷⁷.

Dall’altro lato, si sono avute esperienze abitative diverse e innovative rispetto al passato: di *cobousing*, che consistono in contesti abitativi costituiti da alloggi destinati alla coabitazione, dalle dimensioni ridotte con ampi spazi condivisi destinati ai servizi comuni, al fine di potenziare la coesione sociale tra i soggetti⁷⁸; di “condomini solidali” basati su forme di

⁷⁶ Sulle esperienze di *social housing* nel nostro Paese, si veda: C. LODI RIZZINI, *Le politiche di Social Housing in Unione europea: a che punto siamo?*, in <http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/le-politiche-di-social-housing-in-unione-europea-a-che-punto-siamo.html>, 7 gennaio 2013, p. 1 ss.

⁷⁷ Significativi, ad esempio: il Fondo Immobiliare Lombardia, nato dalla collaborazione tra Regione Lombardia, Società Polaris Investment SGR Spa, Fondazione Housing Sociale (FHS) e Fondazione Cariplo; il Fondo immobiliare etico realizzato, in collaborazione con soggetti pubblici e privati, dal Programma Housing avviato dalla Compagnia di San Paolo; il Fondo Parma Social House, fondo comune di investimento immobiliare chiuso, riservato a investitori qualificati (Comune di Parma, Fondazione Cariparma, Parma Social House Scarl, Coopfond-Legacoop, Regione Emilia Romagna).

⁷⁸ Significativi sono, ad esempio, due progetti del Comune di Torino: “Portierato solidale—coabitazioni solidali” e “Stesso piano—coabitazioni per giovani”. Il primo progetto è volto a creare comunità di coabitazione per giovani volontari, i quali, in cambio di uno sconto del 90% sul costo dell’affitto degli alloggi messi a disposizione dal Comune, offrono ore di lavoro volontario per aiutare le persone “fragili”. Il secondo progetto è finalizzato a promuovere la coabitazione tra giovani (sia lavoratori che studenti universitari) ed è cofinanziato dalla Compagnia di San Paolo e

cooperazione tra soggetti che, pur abitando in alloggi separati, svolgono insieme una serie di attività e, talora, forniscono servizi ai residenti del quartiere⁷⁹; di “eco-villaggi”, complessi abitativi, collocati al di fuori del contesto urbano, che tengono particolarmente conto degli aspetti ecologici ed ambientali. In alcuni casi, sono state implementate politiche volte a garantire un’abitazione adeguata e decorosa, attraverso l’offerta di diverse tipologie di alloggi: residenze temporanee a costi calmierati (che consistono in alloggi, individuali e collettivi, per far fronte a situazioni di difficoltà temporanea di determinati soggetti, in un contesto di maggiore inclusione sociale e di condivisione di servizi⁸⁰) e alloggi individuali destinati alla locazione permanente⁸¹. Non mancano nemmeno esempi di politiche abitative che hanno particolarmente tenuto conto delle politiche locali, in particolare riguardanti la riqualificazione urbana e una maggiore garanzia di servizi ai cittadini, nonché della sostenibilità sia sociale che ambientale e della qualità dell’abitare⁸².

realizzato dall’associazione Y.L.D.A. (composta da giovani coabitanti) e dalla cooperativa sociale Tenda Servizi. Si veda, al riguardo, M. ZUCCHINI, *Aspetti operativi: il cohousing dal punto di vista giuridico*, in A. SAPIO (a cura di), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell’abitare*, Roma, 2010, p. 211 ss.

⁷⁹ Emblematico è, ad esempio, il condominio solidale “A casa di zia Jessi” a Torino, edificio ristrutturato dal Comune, con un contributo della Compagnia di San Paolo, e gestito dall’Agenzia Territoriale per la Casa (A.T.C.); esso è composto da bilocali per l’accoglienza di anziani inseriti nell’edilizia popolare e ospiti temporanei e da uno spazio comune con servizi per bambini, persone “fragili” e anziani (anche del quartiere).

⁸⁰ Significativi sono, in tal senso: il “Sharing Hotel Residence Torino”, struttura che offre 58 camere a uso hotel 3 stelle e 122 unità residenziali arredate e caratterizzata da un’estrema flessibilità dell’offerta abitativa: vi è una Formula Housing, relativa alle camere con cucina per soggiorni di almeno 12 mesi; la Formula Campus, per soggiorni di minimo 6 mesi da parte di studenti, giovani professionisti e ricercatori; la Formula Residence, per soggiorni superiori a 14 notti; la Formula Hotel, per brevi soggiorni. Inoltre sono previsti spazi comuni per rafforzare la socialità e la condivisione di servizi; il progetto “Parma Social House”, finanziato attraverso il Fondo Parma Social House, volto a realizzare alloggi di qualità, anche nell’ottica della sostenibilità ambientale, destinati alle categorie sociali “deboli”, che prevede servizi per i residenti e anche per gli abitanti del quartiere e spazi comuni.

⁸¹ La delibera della Giunta Regione Piemonte n. 27-7346 del 5 novembre 2007, ad esempio, ha previsto due tipologie di alloggi: residenze temporanee, costituite da alloggi individuali, residenze collettive e alloggi per l’inclusione sociale e residenze individuali destinate alla locazione permanente, a canoni inferiori di quelli del libero mercato, con possibilità di riscatto.

⁸² In questo senso, come si è visto, si è mossa la Regione Toscana. Anche la Regione Lombardia — insieme and ANCI Lombardia, Fondazione Housing Sociale e Fondazione Cariplo — ha cercato di offrire alloggi di qualità, coniugando finalità abitative e sociali e sviluppando una sinergia tra soggetti pubblici e privati, al fine di rispondere meglio ai bisogni diversificati del territorio (prevedendo anche canoni diversificati: moderato, convenzionato e sociale). Nel Comune di Milano, il progetto “Figino, il borgo sostenibile” — finanziato principalmente attraverso il Fondo Immobiliare Lombardia e reso possibile grazie al partenariato tra il Comune di Milano, la Fondazione Cariplo e la Fondazione Housing sociale — ha affrontato i bisogni abitativi, non solo attraverso la costruzione di alloggi — eco-compatibili e che tengono conto dell’efficienza energetica e della tutela dell’ambiente — ma anche di esercizi commerciali e l’offerta di servizi e spazi comuni per i residenti e per gli abitanti del quartiere. Sempre a Milano è particolarmente rappresentativo il progetto del Villaggio Barona: nato da una convenzione tra il Comune di Milano e la Fondazione Cassoni, supportato dal contributo di Fondazione Cariplo e Banca Polare di Milano, e basato sul

Infine, nell'ambito del *social housing*, rientrano quegli interventi volti a sostenere l'accesso e il mantenimento dell'abitazione in locazione, a canone calmierato o concordato, da parte di persone e famiglie in condizioni di fragilità, attraverso la creazione di strutture (Agenzie sociali immobiliari) che facilitano l'incontro tra domanda e offerta abitativa, all'interno del mercato immobiliare privato, e garantiscono, al contempo, i proprietari contro il rischio di morosità, stimolandoli così ad affittare alloggi che altrimenti rimarrebbero sfitti⁸³.

Si tratta di iniziative interessanti che si sono sviluppate sul territorio ma che dovrebbero essere inserite nel contesto di una più ampia azione statale, volta a sostenere politiche abitative nella prospettiva del *social housing*. Politiche finalizzate ad offrire alloggi dignitosi non più solo agli esclusi, ma a tutte le categorie che si trovano in difficoltà, non solo economica, in un contesto urbanistico e sociale decoroso che garantisca una serie di servizi e una maggiore inclusione sociale, nel quadro delle indicazioni che provengono, come si è visto, dall'UE. Andrebbero, pertanto, realizzati interventi maggiormente innovativi, in grado di rispondere ad un nuovo e più diffuso bisogno abitativo, anche temporaneo, che riguarda categorie sociali diverse, rispetto al passato: categorie che non hanno i requisiti reddituali per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che non sono nemmeno in grado di affittare o comprare casa sul libero mercato immobiliare⁸⁴.

Al riguardo, non si può fare a meno di sottolineare che le politiche finora adottate nel nostro Paese si sono dimostrate inadeguate a soddisfare le esigenze abitative. Soprattutto negli ultimi decenni, nonostante l'adozione degli importanti provvedimenti legislativi, sopra esaminati, e la previsione del "Piano casa", avviato nel 2008, non vi sono stati interventi significativi; ciò anche a causa di un certo disimpegno, sia politico che finanziario, da parte dello Stato e delle Regioni, nei confronti di un crescente disagio abitativo⁸⁵. Le risorse

coinvolgimento attivo degli abitanti: nel Villaggio coesistono residenze sociali con affitto agevolato, erogazione di servizi alla persona, pensionato, gestito da una cooperativa sociale, per studenti e soggetti deboli e servizi di foresteria/ostello.

⁸³ Un significativo esempio, in tal senso, è offerto dall'Agenzia AISA (Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare), nata nel 2004 dalla collaborazione fra Fondazione La Casa Onlus, Cooperative Sociali aderenti al Consorzio Villaggio solidale e Camera di Commercio di Padova. In concreto, AISA ha attivato una rete integrata di agenzie in numerose province del Veneto e in Umbria.

⁸⁴ Si pensi, al riguardo: alle nuove forme di famiglie (monogenitoriali, senza figli o con un figlio); alle famiglie e alle giovani coppie a basso reddito; agli anziani che vivono in condizioni di disagio sociale ed economico; ai lavoratori "atipici"; agli studenti fuori sede; agli immigranti regolari a basso reddito e agli sfrattati.

⁸⁵ Si veda, al riguardo, G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Bagno a Ripoli, 2012, p. 247 ss.

destinate agli interventi di edilizia pubblica (o sociale) sono state sempre più esigue⁸⁶ e a ciò ha contribuito una serie di fattori quali la crisi economico-finanziaria, l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione⁸⁷, come conseguenza dei vincoli di bilancio europei⁸⁸, e il taglio della spesa pubblica destinata ai servizi sociali. Di conseguenza, gli obiettivi del “Piano Casa” sono rimasti in gran parte inattuati. Per altro verso, poi, le politiche pubbliche in materia di edilizia pubblica (o sociale) non hanno adeguatamente tenuto conto dei nuovi bisogni abitativi.

6. Il diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa nel Pilastro europeo dei diritti sociali

In questo complesso quadro di tutela multilivello del diritto all'abitazione si inserisce il Pilastro europeo dei diritti sociali (d'ora innanzi PSDE), presentato dalla Commissione europea nell'aprile 2017 e proclamato, congiuntamente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, al vertice sociale di Göteborg, nel novembre dello stesso anno. Si tratta di un Documento che si basa su tre Capi principali — riguardanti: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione e inclusione sociale — all'interno dei quali vengono specificati 20 principi o diritti, finalizzati a sostenere il buon funzionamento e l'equità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, garantendo i “livelli minimi di inclusione e coesione sociale”. Ma quel che più interessa, ai nostri fini, è che alcuni diritti indicati dal PEDS, che potrebbero essere concretamente esigibili, sono fortemente legati al diritto dell'abitazione: l'inclusione sociale delle persone; il diritto a servizi adeguati ad un costo ragionevole per le persone non autosufficienti e l'accesso a servizi essenziali (quali acqua ed energia elettrica).

⁸⁶ In Italia la spesa pubblica per l'abitazione è agli ultimi posti in Europa.

⁸⁷ Art. 97, comma 1, e 81, comma 1, Cost.

⁸⁸ Sul rapporto tra vincoli di bilancio e diritti sociali si veda, tra gli altri, D. CONTE, *La nuova governance economica europea e la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio: il Parlamento nazionale tra partecipazione al funzionamento dell'Unione europea e spinte autonomiste*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, p. 239 ss. Sul pareggio di bilancio, in generale, si vedano: A. MORRONE, *La “Costituzione finanziaria”. Un'introduzione*, e T.G. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, entrambi in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. VII-XXI e p. 15 ss. Al riguardo, si veda, inoltre, B. CARAVITÀ DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012.

Più precisamente, poi, il PEDS, al punto 19 (“Alloggi e assistenza per i senzatetto”), prevede che: “a. Le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all’assistenza abitativa di qualità. b. Le persone vulnerabili hanno diritto a un’assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato. c. Ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l’inclusione sociale”.

Le previsioni del PEDS assumono una particolare rilevanza rispetto al diritto all’alloggio. Per la prima volta, tale diritto viene considerato in maniera globale nell’ambito europeo. Sono previste (punto 19, lett. a) due modalità volte ad assicurare il diritto all’alloggio: la fornitura di “alloggi sociali” e la garanzia ad “un’assistenza abitativa”, che può comprendere un’ampia gamma di iniziative quali, ad esempio, la previsione di indennità di alloggio, il sostegno al reddito, le detrazioni fiscali e le garanzie locative. Inoltre, l’assistenza abitativa non è prevista solo per coloro che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti — come disposto dalla Carta dei diritti — ma per chiunque abbia particolari bisogni, in relazione a situazioni di disabilità, disgregazione del nucleo familiare, ecc. Nello specifico, poi (punto 19, lettera b), nell’ottica di rafforzare la sicurezza abitativa, è prevista un’assistenza alle persone vulnerabili in caso di sgombero. Pur non specificando il testo quali sono le categorie di persone vulnerabili, appare ragionevole farvi rientrare sia i locatari che i proprietari che, a seguito di un’espropriazione, sono a rischio di sgombero. Quanto alle modalità attraverso le quali garantire assistenza ai locatari, si possono ipotizzare forme di assistenza legale e mediazione a costi accessibili e, per altro verso, misure di tutela nell’accesso al debito, per limitare il rischio di rimanere senza abitazione. Ciò, però, tenendo conto dei legittimi interessi dei proprietari dell’alloggio. Da ultimo (punto 19, lettera c), il PEDS stabilisce l’accesso universale ad alloggi e servizi adeguati a coloro che sono senza fissa dimora, allo scopo di promuovere la loro reintegrazione sociale. Da un lato, quindi, è previsto che l’alloggio sia adeguato e idoneo dal punto di vista della sicurezza abitativa, dell’accessibilità, anche economica, del contesto urbano e socio-culturale. Dall’altro lato, è contemplata la promozione di una serie di servizi ai senza tetto volti ad un loro reinserimento.

Una volta analizzate le previsioni del PEDS in merito al diritto di accesso all’alloggio e all’assistenza abitativa, occorre interrogarsi sulle possibili conseguenze delle stesse sulla concreta tutela del diritto all’abitazione nel nostro Paese.

Innanzitutto, va sottolineato che, mentre nell'ordinamento costituzionale italiano — come si è visto — la pretesa ad avere un'abitazione è stata intesa come un interesse semplice o come diritto sociale, il PEDS si inserisce in un contesto europeo che — come si è altresì evidenziato — riconosce il diritto all'abitazione come diritto fondamentale, caratterizzato da un “contenuto essenziale”, implicante la pretesa di un individuo a vedere soddisfatta la propria esigenza abitativa qualora si trovi in una situazione di non poterla soddisfare.

L'Italia, pertanto, potrebbe essere chiamata, ai sensi del punto 19, ad adottare determinate misure in materia di alloggi; misure a livello nazionale, regionale o locale che possono consistere sia nella fornitura diretta di “alloggi sociali” sia nella garanzia ad “un'assistenza abitativa” — ad esempio con contributi in denaro — per sostenere un accesso universale all'alloggio, ossia per le persone che si trovano in “qualsiasi” situazione di difficoltà. Ciò dovrebbe implicare un impegno ad adottare nuove politiche abitative che offrano ai soggetti “deboli” — comprese le persone vulnerabili in caso di sgombero e i senza fissa dimora — accesso ad alloggi di qualità e, al contempo, garantiscano assistenza e servizi adeguati a promuovere, tra l'altro, l'inclusione sociale. Inoltre, una maggiore tutela del diritto all'abitazione, nel nostro Paese, potrebbe derivare anche dal fatto che l'Europa potrà potenziare le misure di *soft law* per implementare tale diritto. L'UE potrebbe adottare, ad esempio, linee guida per la realizzazione di modelli di *social housing* che potenzino il partenariato pubblico-privato e garantiscano una serie di servizi, nonché per la formazione di soggetti chiamati non solo a realizzare gli alloggi ma anche, in un secondo momento, a gestirli. Inoltre, potrebbero essere rafforzate le iniziative, da parte degli Stati, volte a scambiare informazioni e migliori prassi e a promuovere approcci innovativi al tema del diritto all'abitazione. All'Italia, dunque, si potrebbe chiedere un maggiore impegno nella lotta all'esclusione sociale, soprattutto attraverso politiche abitative ispirate al *social housing*, affinché il diritto all'abitazione possa essere reso concretamente esigibile.

Per altro verso, poi, non va dimenticato che la proclamazione del Pilastro potrebbe avere effetti sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE: quest'ultima, nel pronunciare le proprie sentenze, potrebbe tener conto dei principi in esso contenuti. Al riguardo, non va trascurato che lo stesso riferimento alla CDFUE, nel Preambolo della proclamazione di Göteborg, porta ad auspicare che anche il PEDS possa essere successivamente incorporato nei Trattati, comportando, come conseguenza, la possibilità, per i soggetti interessati, di

ricorrere in giudizio contro gli Stati membri che non hanno rispettato i principi in esso sanciti, compresi quelli riguardanti il diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa.

7. Considerazioni conclusive sui possibili sviluppi del diritto all'abitazione

Ciò che si vuole ulteriormente sottolineare, infine, è che un'effettiva implementazione dei principi del PEDS dovrebbe portare il nostro Paese a rafforzare il *social housing*, inteso come un insieme di iniziative volte ad offrire a soggetti in difficoltà, non solo economica, alloggi adeguati (garantendo un certo livello di qualità dell'abitare secondo parametri di salubrità, risparmio energetico, ecc.) o un'assistenza abitativa, sotto forma, ad esempio, di contributi in denaro, al fine di sostenere un accesso universale al diritto all'abitazione. Ciò in un contesto che garantisca assistenza (*home care*) e servizi adeguati a promuovere una maggiore inclusione sociale, come previsto dalla normativa europea e, da ultimo, proprio dal PEDS. Appare evidente, al riguardo, che il punto 19 del PEDS debba essere letto in maniera coordinata con le altre previsioni in esso contenute e, soprattutto con il punto 20 ("Accesso ai servizi essenziali") che prevede il diritto di accesso ad ogni persona a "servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali" e il sostegno per l'accesso a tali servizi alle persone in stato di bisogno. In altri termini, il PEDS potrebbe portare ad un cambio di prospettiva nella tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese; prospettiva che implica una tutela non più limitata solamente, come in passato, agli "esclusi" ma a garantire a tutti i soggetti che si trovano in una situazione di fragilità, non solo economica, l'accesso ad un'abitazione dignitosa e, al contempo, assicurare adeguati livelli di assistenza e servizi. Certamente il *social housing* non potrà essere in grado di risolvere i problemi abitativi del nostro Paese ma potrebbe comportare, nell'ottica europea della tutela del diritto all'abitazione, una serie di vantaggi, quali: una riduzione della disuguaglianza abitativa; un miglioramento dell'offerta di alloggi e della qualità delle costruzioni; una maggiore integrazione sociale e sostenibilità sociale ed economica.

In questo contesto, tuttavia, non si possono trascurare le principali problematiche che potrebbero impedire la concreta realizzazione del principio del PEDS relativo all'accesso all'alloggio.

Il primo ostacolo potrebbe essere costituito dalla mancanza di fondi da impiegare nelle politiche abitative. Al riguardo, l'attuazione di tale principio dovrebbe essere sostenuta dai fondi dell'UE, fra cui il Fondo europeo per gli investimenti strategici a favore degli investimenti negli alloggi sociali, il Fondo europeo di sviluppo regionale per le infrastrutture edilizie, il Fondo sociale europeo per i servizi sociali e il Fondo di aiuti europei agli indigenti per l'assistenza alimentare ai senzatetto. Inoltre, l'UE dovrebbe continuare a finanziare, come già fa, le principali organizzazioni della società civile che operano nel campo della promozione dell'inclusione sociale e della riduzione della povertà, fra cui quelle che si occupano, più nello specifico, della lotta al fenomeno dei senzatetto. Ciò nonostante, sembra innegabile che vi sia un problema della sostenibilità finanziaria delle iniziative di politiche abitative in un contesto, peraltro, dove si è acuito il disagio abitativo. Al riguardo, peraltro, il PEDS prevede che le misure per la sua realizzazione non possono mettere in discussione gli equilibri finanziari degli Stati membri. Ciò rende difficile reperire le risorse necessarie ad implementare la garanzia del diritto all'abitazione, anche alla luce della perdurante politica di austerità europea. In questo contesto, dunque, anche nel nostro Paese si renderà necessario implementare il partenariato pubblico-privato. Del resto, si è visto che nei casi di sperimentazione di *social housing*, a livello locale, è stata determinante la sinergia tra diversi enti: Regione, Comune, Fondazioni, associazioni di imprese di costruzioni, cooperative sociali per la realizzazione e gestione degli immobili, società di investimento, banche e assicurazioni. Sinergia che ha talora portato alcuni Comuni a realizzare alloggi a costo zero. In quest'ottica, dovrebbe essere superato il modello dell'edilizia residenziale pubblica, in cui lo Stato gestiva quasi esclusivamente la realizzazione e l'offerta degli alloggi, e passare ad un modello maggiormente innovativo in cui l'ente pubblico si fa promotore della realizzazione delle abitazioni, affidando a investitori privati il finanziamento della costruzione degli immobili e al Terzo settore la gestione degli aspetti sociali.

Il secondo ostacolo alla concreta realizzazione del principio del PEDS, relativo all'accesso all'alloggio, potrebbe derivare, invece, dalla mancanza di volontà di dargli un'adeguata attuazione e di reperire sufficienti risorse economiche per farvi fronte. Appare evidente, al riguardo, che dovrà essere compiuto uno sforzo, da parte degli Stati membri, delle istituzioni dell'UE, delle parti sociali e di altri soggetti interessati ad implementare, con risorse adeguate, il PEDS e i suoi principi, al fine di rafforzare la dimensione sociale

dell'UE, pur preservando l'autonomia degli Stati membri e i loro equilibri di bilancio. Altrimenti il rischio è che il Pilastro rimanga lettera morta, anche per quanto riguarda il diritto all'abitazione.

Al momento, comunque, appare estremamente difficile valutare se l'UE riuscirà, concretamente, a realizzare i principi del PEDS e, nello specifico, per quel che qui più interessa, il principio relativo al diritto di accesso all'alloggio e all'assistenza abitativa.