



MARTA MAZZOTTA

L'ABITAZIONE, DIRITTO ED ONERE DELLO STRANIERO. ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il frastagliato ordinamento normativo in materia: un diritto conteso tra Stato, Regioni ed enti locali. – 3. L'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica tra giurisprudenza di merito e costituzionale. – 4. L'inadeguatezza delle politiche abitative in Italia. Considerazioni conclusive.

1. PREMESSA

La *vexata quaestio* in ordine alla estensibilità dei diritti sociali a coloro che non hanno la titolarità della cittadinanza, ha conosciuto – e conosce – una tensione particolare nei riguardi del diritto all'abitazione esteso, molto faticosamente a suon di rivendicazioni giurisprudenziali, a coloro che cittadini non sono¹.

Occorre notare sin da subito come la Corte costituzionale abbia difatti già da tempo riconosciuto, quale diritto inviolabile dell'uomo riconducibile all'articolo 2 della Costituzione, il diritto all'abitazione². Con la sent. n. 217 del 1988, ripresa e approfondita dalla più nota sentenza 404 del 1988, ha asserito come: *“il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione [...] In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto*

¹ Per una riflessione sul diritto all'abitazione, oggetto del presente contributo, cfr. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. I, 348 e F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 61.

² Cfr. da ultimo Cassazione civile, sez. II, sentenza 11.03.2011, n. 9908; *ex plurimis* Corte cost. sentenze 28 luglio 1983, n. 252; 25 febbraio 1988, n. 217; 7 aprile 1988, n. 404; 14 dicembre 2001, n. 410; 21 novembre 2000, n. 520; 25 luglio 1996, n. 309.

sociale, quale quello all’abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso”.

Invero, se per i cittadini tale obbligato percorso interpretativo è risultato dovuto, seppur scarsamente tutelato³, in considerazione del diretto collegamento con la Costituzione e, in particolare, con il principio di cui all’art. 2 Cost., per le persone che non condividono lo stesso *status* di cittadino italiano, la strada è stata molto più impervia ed è tuttora, una meta da conquistare, configurandosi, da un lato come *diritto* (sociale) – che quindi necessita di un intervento attivo dello Stato per essere garantito – e dall’altro, come *onere* per lo straniero, che a sua volta deve attivarsi per potersi assicurare la permanenza sul territorio italiano.

I tentativi di un’effettiva tutela di tale diritto si sono accompagnati alla difficile riconoscibilità, nei confronti degli stranieri, di quello che dovrebbe essere il livello di garanzia successivo, ovvero il conseguimento di un’abitazione che si ispiri a caratteri imprescindibili di salubrità e dignità.

Una condizione abitativa adeguata a canoni minimi di salubrità rappresenta, infatti, la *conditio sine qua non* per il sistema dei permessi che caratterizza l’anima della regolazione legislativa della condizione dello straniero nel nostro ordinamento⁴.

Il possesso di una casa è variamente collegato dalla legislazione vigente e, in particolare, dal T.U. sull’immigrazione ad una serie di situazioni quali:

- il rilascio del primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro (art. 5-bis, T.U.),
- per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro autonomo (artt. 22 e 26),
- così come quello per ricongiunzione familiare (artt. 29 e 29-bis),

³ G. GUIGLIA, *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 *Riv. Aic.* 3/2011, 1.

⁴ Cfr. il Capo III del T.U. sull’immigrazione che si occupa delle “Disposizioni in materia di alloggio e assistenza sociale”.



- per cure mediche (art. 36);
- per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9).

Il legame tra queste situazioni e il possesso di un alloggio paiono porsi in un'ottica di prevenzione⁵, per quanto possibile, di circostanze nelle quali lo straniero sia costretto a situazioni abitative emergenziali che lo costringano a condizioni di vita non dignitose, essendo in questo modo dimostrato come esso debba legarsi inevitabilmente alla attestazione di un interesse alla permanenza prolungata sul territorio italiano.

È appunto il valore della dignità abitativa quello che ha condotto oggi alle situazioni tristemente note dei centri di abitazione, si pensi ai cc.dd. campi *rom*, in cui la vita e l'alloggio non sono spesso rispettosi dei canoni minimi di salubrità, igiene e dignità.

Senza giungere ad affrettate conclusioni, muovendo da rapide premesse sulla regolamentazione e la relativa applicazione giurisprudenziale di questo particolare diritto, l'obiettivo del presente breve contributo consiste nel ripercorrere, attraverso una rapida disamina normativa, gli aspetti che concorrono ad una (auspicabile) tutela del diritto in questione per lo straniero che voglia essere parte attiva del nostro Paese, esigendo una prestazione sociale minima dallo Stato, quale è quella del riconoscimento del diritto ad avere un'abitazione, legato, come si vedrà, ad altri diritti di natura fondamentale che da esso non possono prescindere (si pensi, volendo fare un esempio, al ricongiungimento familiare).

2. IL FRASTAGLIATO ORDINAMENTO NORMATIVO IN MATERIA: UN DIRITTO CONTESO TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

⁵ F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, 1101.



Se sul piano internazionale⁶ non vi sono dubbi nel ritenere che il diritto alla casa sia un diritto sociale fondamentale, estensibile anche agli stranieri, nella dimensione nazionale la disciplina è regolata, come accennato, dal noto T.U. sull'immigrazione che gradua l'accesso dello straniero all'abitazione a seconda del titolo di soggiorno posseduto⁷. Soltanto i lavoratori stranieri titolari del permesso CE per lunghi soggiornanti (la vecchia carta di soggiorno) ovvero di permesso di soggiorno almeno biennale, infatti, hanno diritto di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ai servizi eventualmente predisposti da regioni ed enti locali al fine di agevolare il diritto dello straniero ad una collocazione abitativa ulteriore (come ad es. l'acquisto o la locazione della prima casa).

A questo proposito può menzionarsi il c.d. Piano casa, il quale, approvato «al fine di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa»⁸, limitava l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale a

⁶ Il diritto all'abitazione trova riconoscimento nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali i quali, qualificando l'abitazione come diritto inviolabile dell'uomo, sono stati il presupposto giuridico per l'orientamento giurisprudenziale emerso dalla sentenza 404 del 1988 della Corte costituzionale. Ulteriore riconoscimento proviene, poi, dalla Convenzione OIL n. 97 che obbliga *“tutti gli Stati a riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti un trattamento non meno favorevole dei cittadini nell'accesso all'alloggio”* (articolo 6, lett. a)) e dalla Carta Sociale Europea la quale, in particolare agli articoli 16, 30 e 31, promuove garanzie atte a salvaguardare l'effettivo esercizio di tale diritto.

⁷ Ai sensi dell'art. 40, comma 6, TU: *“Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione”*.

⁸ F. BIONDI DAL MONTE, *Welfare, immigrazione e non discriminazione. Quando i diritti costruiscono l'integrazione*, paper per Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”, Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011, 14.

“*gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione*”⁹.

Il criterio utilizzato dal legislatore riguarda, dunque, la dimostrata permanenza in Italia che sia dotata di una certa durevolezza e che sia collegata allo svolgimento della vita dello straniero all'interno del nostro Paese.

È stato osservato come, in realtà il criterio del permesso di durata biennale, a differenza del permesso CE per lunghi soggiornanti, non soddisfi l'esigenza di non precarietà temporale della residenza in quanto il permesso da ultimo richiamato presuppone una permanenza di almeno cinque anni, mentre quello biennale è *eventualmente* rilasciato dal questore in modo discrezionale a fronte di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato oppure che si tratti di lavoratore autonomo¹⁰.

3. L'ACCESSO DEGLI STRANIERI ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA TRA GIURISPRUDENZA DI MERITO E COSTITUZIONALE

Una delle questioni maggiormente problematiche riguarda l'accesso, da parte degli stranieri, all'edilizia residenziale pubblica, rispetto alla quale dottrina e giurisprudenza hanno riscontrato difficoltà legate a presunte violazioni del principio di uguaglianza.

⁹ Cfr. art. 11, comma 2, lett. g), d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 salvato dalla Corte costituzionale sentenza 26 marzo 2010, n. 121 secondo cui: “La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo “livello minimo”, da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari” punto 7 del Considerato in diritto.

¹⁰ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa, Trapani 7 – 8 giugno 2012, 14.

Cfr. le criticità messe in luce da M. VRENNA, *Il decreto legge n. 112 del 2008 e le misure per il contenimento della spesa sociale e di quella sanitaria: piano casa, assegno sociale e questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, Gli Stranieri, 2009.



Molte di queste difficoltà derivano dal fatto che la materia dell'edilizia residenziale pubblica – alla quale la Corte riconosce espressamente il carattere di “trasversalità” – si estende su tre livelli normativi¹¹: il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, che rientra nella competenza *esclusiva* dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost.; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. rientrando quindi nella competenza *concorrente*; infine, il terzo, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost., dunque nella competenza *residuale*, attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Dalla trasversalità della materia deriva una differenziazione non solo a livello nazionale tra regione e regione, bensì un distinguo ulteriore che avviene anche all'interno di una medesima regione, da comune a comune.

La conquista di un alloggio dotato di determinate caratteristiche igienico-sanitarie¹² da parte dell'immigrato si pone in maniera maggiormente problematica nei confronti degli

¹¹ Cfr. a riguardo le sentenze della Consulta n. 486 del 1995 e 451 del 2006.

¹² Allo straniero non si chiede di possedere un'abitazione qualsiasi, bensì «un alloggio [...] che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica» per la stipula del contratto di soggiorno (art. 5-bis, lett. a, del testo unico). Tali direttive sono state puntualizzate dalle leggi regionali come, ad esempio, la l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 1995, n. 39 che dedica al tema l'articolo 3, rubricato “Nozione di alloggio improprio o antigienico” secondo cui: “Agli effetti della presente legge si intende per:

a) *alloggio improprio*, l'unità immobiliare avente caratteristiche tipologiche incompatibili con la destinazione ad abitazione. Rientrano in tale categoria le baracche, le stalle, le grotte, le caverne, i sotterranei, le soffitte, i bassi, le autorimesse e le cantine. È altresì considerato improprio l'alloggio privo di servizio igienico;

b) *alloggio antigienico*, l'abitazione per la quale ricorra almeno una delle seguenti fattispecie:



stranieri se si considera che alcuni bandi indetti dai comuni italiani fissano principi dichiarati dalla giurisprudenza discriminatori.

Potendo in questa sede fornire soltanto alcune indicazioni sommarie circa la varietà dei criteri seguiti a livello locale, basterà ricordare che:

- alcuni Comuni hanno condizionato l'accesso ad una condizione di reciprocità, ossia a condizione che nello Stato di provenienza dell'interessato sia riconosciuta pari possibilità di accesso del cittadino italiano all'edilizia pubblica¹³;

- altri hanno invece introdotto, tra i requisiti di accesso, la durata della residenza o dell'attività lavorativa sul territorio comunale o regionale¹⁴;

1) *altezza media interna utile di tutti i locali inferiore ai valori di cui alla legge regionale 23 febbraio 1976, n. 11 (Norme di integrazione delle vigenti disposizioni statali in materia di altezza minima e requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione), e successive modificazioni ed integrazioni;*

2) *presenza di vani stabilmente e necessariamente adibiti ad abitazione, totalmente sprovvisti di finestre apribili;*

3) *presenza di un'unica stanza da bagno carente per ragioni tecnico-oggettive, di almeno due degli impianti di cui all'art. 7, comma 3, del d.m. 5 luglio 1975;*

4) *presenza di umidità permanente in uno o più vani utili per una superficie pari ad almeno un quarto di quella dell'alloggio, determinando quest'ultima ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), non eliminabile con gli interventi manutentivi indicati all'art. 31, comma 1, lett. a) e b), della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale).*

4bis) servizio igienico esterno.

Non è comunque considerata antigienica, ai soli fini dell'attribuzione del punteggio, l'abitazione per la quale sia stata accolta l'istanza di sanatoria edilizia".

La normativa regionale continua precisando, invece, all'art. 2 la nozione di alloggio adeguato, con determinate caratteristiche formali (per es. la superficie utile, in metri quadrati, per i vari nuclei familiari, composti da un solo soggetto fino a 6 o più soggetti).

¹³ Ad es. Chiari (BS) delibera della Giunta comunale 18.11.2004, n. 239 su cui si è pronunciato il T.A.R. Brescia-Lombardia, ordinanza 25 febbraio 2005, n. 264

¹⁴ È l'esempio del Comune di Torino che richiedeva il soggiorno e lo svolgimento dell'attività lavorativa da almeno 3 anni, su cui v. T.A.R. Piemonte, sez. I, 13 febbraio 2002, n. 323. Si rimanda, comunque, a L. GILI, *La condizione di reciprocità non può essere condizione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2005, 98, e D. PIOMBO, *Sulla discriminazione per motivi razziali ai fini dell'assegnazione di alloggi popolari*, in *Foro it.*, 2003, 11, 3175.



- altri bandi e delibere hanno infine previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o in funzione della durata della residenza¹⁵.

Quest'ultimo genere di discriminazione in base alla cittadinanza si è presentato in un recente caso in cui il Comune di Genova aveva introdotto nel bando per l'assegnazione di edilizia residenziale pubblica, un punteggio aggiuntivo legato al sol requisito della cittadinanza italiana. A fronte di questo criterio una cittadina italiana, aveva proposto ricorso presso il T.A.R. Liguria per ottenere una revisione della graduatoria a discapito degli assegnatari provvisori stranieri.

Il T.A.R. ligure, intervenendo in proposito, ha avuto modo di riconoscere che *“Non è contraria al principio di eguaglianza una graduatoria in tema di alloggi popolari che non favorisca i cittadini rispetto agli stranieri soggiornanti; all'opposto va considerato integrante gli estremi del comportamento discriminatorio sanzionato dall'art. 43, d.lgs. n. 286 del 1998 l'attribuzione, nell'ambito delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di un punteggio aggiuntivo in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente, con conseguente trattamento deteriore di accesso agli alloggi pubblici per gli stranieri, pur regolarmente soggiornanti in Italia, solo in ragione del loro status di cittadini stranieri”*.

Il requisito della cittadinanza è stato esaminato anche dal Tribunale di Milano¹⁶ il quale ha avuto occasione di ritenere integrante la fattispecie di comportamento discriminatorio¹⁷

¹⁵ Cfr. le delibere dell'AGEC (Agenzia Gestione Edifici Comunali) del Comune di Verona n. 4 del 4.9.2007 e n. 23 del 25.9.2007.

¹⁶ Tribunale Milano, 21 marzo 2002, in *Foro it.*, 2003, 3180: *“Integra gli estremi del comportamento discriminatorio sanzionato dall'art. 43 d.lgs. n. 286 del 1998 l'attribuzione, nell'ambito delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di un punteggio aggiuntivo in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente, con conseguente trattamento deteriore di accesso agli alloggi pubblici per gli stranieri, pur regolarmente soggiornanti in Italia, solo in ragione del loro “status” di cittadini stranieri (nella specie, il tribunale, oltre a condannarlo al risarcimento dei danni subiti dai cittadini stranieri ricorrenti, ha ordinato al comune di Milano, resosi responsabile del comportamento*

l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo per cittadini, nell'ambito delle graduatorie per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Su questa scia si sono inserite anche numerose¹⁸ pronunce attente a valutare la (ir)ragionevolezza del criterio di residenza quale requisito di accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte del non cittadino.

Il T.A.R. Brescia-Lombardia¹⁹ ha, per esempio, rilevato come fosse irragionevole che lo straniero potesse accedere agli alloggi popolari solamente se in possesso di un titolo di soggiorno biennale: la valutazione da farsi doveva investire non il titolo di soggiorno, bensì il periodo complessivo di residenza sul territorio regionale.

La Corte costituzionale, dal canto suo, si è limitata ad una prima pronuncia, l'ordinanza 32/2008, oggetto di numerose critiche²⁰ in quanto, richiamando in maniera assai generale i

discriminatorio, la cessazione dello stesso e la rimozione dei relativi effetti con le modalità che l'ente locale ritenga più opportune, osservando che una siffatta pronuncia non incorre nel divieto per il giudice ordinario di sostituirsi alla p.a. nell'esercizio di potestà pubblicistiche)".

¹⁷ A cui il T.U. dedica l'intero Capo IV, come si legge nel comma 1, dell'articolo 43: "Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

¹⁸ Cfr. *ex multis* T.A.R. Brescia – Lombardia, ordinanza 25 febbraio 2005, n. 264 e T.A.R. Valle d'Aosta, 15 maggio 2008, n. 48.

¹⁹ T.A.R. Brescia-Lombardia, ordinanza 9 febbraio 2009, n. 23, con cui, tra l'altro, è stata posta questione di legittimità costituzionale risolta dalla Corte stessa con ordinanza 26 febbraio 2010, n. 76 la quale ha statuito che un requisito di stabile residenza può essere ragionevolmente richiesto al cittadino straniero per godere dei diritti sociali, ma solo con la finalità di dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con la comunità nazionale.

²⁰ Cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, 633. Al riguardo si veda anche F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale, Atti del Convegno svoltosi a Lecce il 19-20 Giugno 2009*, Giappichelli, Torino, 2010, 222; B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione al



propri precedenti, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avanzata nei confronti della legge regionale Lombardia (7/2005), nella parte in cui indicava, come requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, la residenza ovvero lo svolgimento dell'attività lavorativa nella regione da almeno 5 anni. Secondo la Corte tali criteri di accesso all'edilizia residenziale pubblica non risultano irragionevoli solo a condizione che si pongano in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire.

A lungo la Corte costituzionale ha risolto le questioni di costituzionalità sollevate utilizzando, per lo più, lo strumento delle ordinanze²¹ per poi giungere alla nota sentenza 61 del 2011 con cui ha potuto ribadire la sua consolidata posizione sul riparto di competenze.

Alle Regioni, infatti, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi, con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, solo negli ambiti di competenza concorrente e residuale, fra cui rientra proprio il diritto all'abitazione, fermo restando che tale potestà legislativa non può estendersi ad aspetti che attengano alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, di stretta competenza statale.

La Consulta ha, dunque, accolto le previsioni della legge campana impugnata a vantaggio dei cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio allorché queste mirano alla tutela dei diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona in quanto tale. Non viola, infatti, la potestà legislativa statale in materia di immigrazione la norma della Regione Campania che prevede la parità di trattamento tra stranieri e cittadini in materia di accesso all'abitazione (edilizia residenziale pubblica ad esempio) in quanto rispettante il requisito del possesso della carta di soggiorno (o del titolo di soggiorno) come previsto a livello nazionale.

Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino* tenutosi a Cagliari, 16-17 ottobre 2009, 11.

²¹ Cfr. *ex plurimis* ordinanza 3 marzo 2011, n. 76 e ordinanza 27 luglio 2011, n. 252, ma le ordinanze sono molte sul punto.



Una misura di una rilevante portata innovativa per il tema di cui stiamo trattando consiste, senz'altro, nella previsione, da parte dell'articolo 17, comma 2 della legge regionale campana, dell'attività di accoglienza temporanea, a favore di *tutte* le persone straniere presenti nel territorio regionale sprovviste di una autonoma sistemazione alloggiativa. Il Governo centrale ne aveva presunto il contrasto con la normativa statale di cui l'art. 40, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998, secondo cui i centri di accoglienza predisposti dalle Regioni sono destinati ad ospitare in via esclusiva «stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza», e secondo cui «L'accesso alle misure di integrazione sociale è riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia ai sensi del presente testo unico e delle leggi e regolamenti vigenti in materia»; nonché dell'art. 17, comma 5, che attribuendo «alle persone straniere» al pari dei cittadini italiani, il diritto di essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e destinatari di contributi erogabili ai locatari nei contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all'assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi, contrasterebbe con l'art. 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, per il quale solo «gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani» a tali provvidenze.



La norma, come accennato, è stata salvata dalla Corte che l'ha ricondotta non nella materia di immigrazione, sicuramente ricadente nella competenza esclusiva statale, bensì nell'ambito dell'assistenza sociale, spettante alla competenza residuale delle regioni²².

Il diritto di accesso all'alloggio residenziale pubblico, alla luce di quanto sinora esposto, sembra essere tuttavia privo di marcate linee-guida derivanti dall'interpretazione costituzionale della Corte che si è limitata, di frequente, a modellare il riparto di competenze Stato/regioni, non fornendo un supporto, anche interpretativo, al legislatore sia nazionale che regionale.

La Corte si è preoccupata di assicurare l'inesistenza di “squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate”²³, affermando da una parte la spettanza allo Stato del potere di individuare le condizioni di accesso all'edilizia pubblica e di specificare le categorie sociali che possano accedervi, senza però dall'altra, porre al riparo tali soggetti deboli dal godimento del diritto sociale fondamentale di cui si parla, specie, per quel che ci interessa, la categoria degli stranieri²⁴.

A causa anche dell'opera della giurisprudenza costituzionale tale diritto è stato qualificato come “diritto sociale di grandi incertezze”²⁵, per il fatto che il giudice delle leggi non è riuscito ad arginare gli effetti derivanti dalla qualificazione del diritto alla casa come diritto fortemente condizionabile²⁶: subordinato, cioè, alle risorse finanziarie del momento e, dunque, sottoposto alla piena discrezionalità del legislatore.

²² Cfr. il punto 3.1. del Considerato in diritto della sentenza in commento, molto interessante in quanto ribadisce la riconducibilità del diritto *de quo* all'alveo dei diritti inviolabili dell'uomo.

²³ Sent. n. 166 del 2008.

²⁴ Cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, 635.

²⁵ La citazione è tratta da F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 61.

²⁶ Cfr. sent. n. 252 del 1989 della Corte costituzionale.



4. L'INADEGUATEZZA DELLE POLITICHE ABITATIVE IN ITALIA. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Dalla disamina delle previsioni normative, come applicate ed interpretate dai giudici di merito e dalla giurisprudenza costituzionale, emerge con chiarezza come una limitazione del diritto *de quo* è idonea ad incidere fortemente su tutta un'altra serie di diritti fondamentali, quale quello all'unità familiare o del diritto al lavoro, e sulle stesse condizioni di ingresso e soggiorno sul territorio.

L'integrazione etico-culturale che dovrebbe derivare – e precedere logicamente – la previsione, da parte dell'Italia, di politiche di *housing* efficaci, è messa visibilmente in luce da una recentissima preoccupazione proveniente dal Consiglio d'Europa proprio su questo tema.

Il rapporto 2011 redatto dallo European Committee of Social Rights²⁷ ha attestato la violazione, da parte dell'Italia, dell'articolo 31 comma 2 della Carta sociale europea che riguarda proprio il diritto *de quo*: *“Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate a prevenire e ridurre lo status di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente”*.

Il diritto alla casa, il diritto a vivere in un luogo dignitoso, che risponda ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità e che sia in tutto per tutto rispondente agli *standard* di accessibilità, equivale, secondo il Consiglio d'Europa, al diritto alla vita.

Da quest'ultimo stimolo e dalle premesse illustrate si può, infine, concludere che il nostro Paese arranca sul terreno delle politiche abitative e sulle iniziative tese ad arginare e prevenire le situazioni di disagio, emarginazione sociale e *homelessness*.

²⁷ Che verifica l'adeguatezza della normativa e delle prassi degli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa prendendo come base giuridica la Carta sociale europea.



Politiche di *housing* efficaci mancano sia dal punto di vista “passivo” dato che l’Italia non si è attivata o, almeno, non si è attivata adeguatamente per predisporre servizi adeguati agli *homeless*, sia dal punto di vista “attivo”, per aver condotto senza programmazione e con violenza lesiva della dignità umana le azioni di sgombero dei Rom verificatesi negli anni scorsi in occasioni dei cc.dd. patti per la sicurezza²⁸

L’assimilazione sociale che dovrebbe derivarne è da intendersi come viene concepita da Habermas il quale, significativamente, la qualifica “come grado ulteriore di una disponibilità all’acculturazione, ossia disponibilità non soltanto ad adattarsi esteriormente, ma anche ad adottare dall’interno mentalità, pratiche e abitudini della cultura indigena in tutto il loro ventaglio. Questo implica una assimilazione che si spinge fino al livello della integrazione etico-culturale, dunque che incide sull’identità originaria degli immigrati in maniera assai più profonda di quanto non richieda la socializzazione politica, come approvazione dei principi costituzionali”²⁹.

Un riconoscimento adeguato del diritto all’abitazione dal punto di vista del non cittadino, assolve alla intuibile funzione di integrazione e assimilazione, ma dispiega altresì una altrettanto rilevante funzione nei confronti della società accogliente, che viene in tal modo “salvata” da un’inevitabile frammentazione che deriverebbe dall’emarginazione delle subculture ad essa estranee.

²⁸ Affrontati recentemente dalla sentenza del Consiglio di stato, sez IV, 16 novembre 2011, n. 6050

²⁹ J. HABERMAS e C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1992, 99.

