

## PREMESSA

SOMMARIO: 1. Il contesto e il tema. – 2. Obiettivi e itinerari di ricerca.

### 1. *Il contesto e il tema*

Il terzo millennio si va caratterizzando per il concatenarsi di crisi, finanziaria, migratoria, pandemica, energetica, al quale si aggiungono le guerre dimenticate e quelle più recenti, sempre presenti nelle cronache quotidiane; tutte sono riconducibili, in ultima analisi, al rapporto predatorio che l'uomo ha con lo spazio in cui vive, con l'ambiente, il territorio e con il suo prossimo. Le ondate migratorie ne sono una manifestazione lampante: si parte in cerca di una vita migliore, spesso anche solo di una possibilità di vita, di un rifugio, di una casa in cui coltivare stabilità e sicurezza, in cui far crescere il senso del proprio sé<sup>1</sup>. La casa, infatti, rappresenta il primo modo di vivere lo spazio, un modo “che dà forma non solo all'equilibrio esistenziale tra “casa” e “fuori”, ma anche al modo basilare in cui viviamo la casa e l'universo, il nascondiglio e il mondo, l'interno e l'esterno, il concreto e l'astratto, l'essere e il non essere questo e quello, il qui e l'altrove (...) Il sé e gli altri”<sup>2</sup>.

Il fenomeno migratorio investe tutti i paesi più ricchi compresa l'Italia che dopo la metà del Novecento è diventata sempre più una delle mete dei nuovi flussi migratori, ma allo stesso tempo è tornata a registrare significative quote di emigrazione, in alcuni anni anche

---

<sup>1</sup> Il tema non è oggetto di questa ricerca ma sul punto appare attualissima l'affermazione di Diogene di Enoanda, Fr.25 contenuta nell'iscrizione presente nel portico della sua casa in Licia, seconda metà del II secolo d.C. “I cosiddetti stranieri in realtà tali non sono. Giacché secondo le singole frontiere chi ha una patria e chi un'altra; ma se si considera il mondo nel suo complesso, l'intera terra è la patria di tutti e il mondo è un'unica casa.” riportato da C.W. CHILTON, *Diogenes of Oenoanda: The Fragments*, Oxford, 1971 e ripresa da L. CANFORA, *Fermare l'odio*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

<sup>2</sup> S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza*, pp. 492-493.

superiori a quelle di immigrazione<sup>3</sup>. Anche nel nostro Paese, dunque, si ha difficoltà a disporre dello spazio adeguato ad una vita dignitosa<sup>4</sup>.

Allo stesso tempo, la globalizzazione e il neoliberismo hanno avuto e continuano ad avere un impatto significativo sul rapporto che l'uomo sviluppa con il suo spazio, il suo territorio, la sua città, la sua dimora; un impatto che si rivela nella finanziarizzazione della casa, nella capacità di condizionare le politiche abitative, nel modo in cui si concepisce lo sviluppo delle città, nella tutela del diritto all'abitare partendo dalla garanzia dell'accesso ad un alloggio dignitoso<sup>5</sup>.

La pandemia ha confermato ed esasperato tale difficoltà: la dilagante povertà si concretizza sempre più spesso nella privazione di una dimora come base per lo sviluppo della persona in condizioni di pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.)<sup>6</sup>. La povertà<sup>7</sup>, infatti, pur avendo natura mul-

<sup>3</sup> G. CECCATELLI-S.TIRINI-S. TUSINI, *Atlante delle migrazioni. Dalle origini dell'uomo alle nuove pandemie*, Edizioni Clichy, 2020 p. 202.

<sup>4</sup> In argomento A. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'uguaglianza*, in AA.VV., *Annuario 2019, Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 548.

<sup>5</sup> P. KENNA, *Globalization and Housing Rights*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. XV, n. 2/2008, p. 397 e ss., specie p. 406.

<sup>6</sup> G. BACHELARD, *La poetica dello spazio*, Edizioni Dedalo, Bari, 2006, p. 6 “la casa offre rifugio ai sogni a occhi aperti, la casa protegge il sognatore, la casa permette di sognare in pace (...) La casa è una delle risorse più forti che abbiamo per integrare pensieri, ricordi e sogni (...) è corpo e anima. Il primo mondo dell'umanità. (...) La vita inizia bene tra quattro mura, protetta, al caldo del grembo della casa”; gli studi di Bachelard sono ripresi da S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza*, cit., p. 492, per rimarcare il concetto in base al quale la casa è il posto in cui impariamo a essere umani.

<sup>7</sup> Secondo ISTAT, *Stime preliminari povertà assoluta e spese per consumi - Anno 2023*, pubblicato il 25 marzo 2024, [www.istat.it](http://www.istat.it), “nel 2023, le famiglie in povertà assoluta si attestano all'8,5% del totale delle famiglie residenti (erano l'8,3% nel 2022), corrispondenti a circa 5,7 milioni di individui (9,8%; (...) al 9,7% del 2022”. la povertà assoluta a livello nazionale si attesta al 18,2%; a questi dati si aggiungono quelli scandalosi per un Paese civile, relativi alla povertà infantile che nel 2022 ha raggiunto il 13,4% dei minorenni; su quest'ultimo aspetto v. CARITAS, *Tutto da perdere. Rapporto sulla povertà e sull'esclusione sociale in Italia*, 2023, specie p. 61 e ss.; sulla povertà, nella letteratura pubblicistica tra i contributi più recenti si veda Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *AIC 1-2/ 2019*; ID., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, Torino, 2013; B. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, p. 359; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca*

tidimensionale, si è andata sempre più accentuando nella dimensione abitativa<sup>8</sup>.

La povertà abitativa è caratterizzata da diverse forme e gravità di disagio, dal sovraffollamento al costo di accesso e manutenzione della casa, dall'abitare in alloggi situati in quartieri non adeguatamente serviti, all'abitare occupando abusivamente un alloggio, fino all'abitare in alloggi strutturalmente inadeguati e alle forme estreme di completa privazione di una dimora. L'espressione "povertà abitativa", pertanto, assume una valenza generale indicando condizioni caratterizzate da diverse forme di disagio abitativo, comprese le condizioni di "rischio abitativo" in cui il disagio non ancora si è concretizzato ma ha alte probabilità di farlo<sup>9</sup>.

Secondo il Rapporto Caritas 2022, ci sono persone che alloggiano da amici, pari al 7,5 per cento, oppure "presso domicilia di fortuna", pari all'8,3 per cento, oppure in dormitori, pari al 2,4 per cento. Sono queste persone che tra i soli assistiti della Caritas sono aumentate in un solo

---

*dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubb.*, n. 2/ 2011, p. 391; V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/ 2018, p. 115 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e costituzione*, Napoli, 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2020; E. INNOCENTI -E. ROSSI-E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019.

<sup>8</sup> Secondo il Consiglio d'Europa, Commissione per i diritti umani (2020), *The right to affordable housing: Europe's neglected duty*, [www.coe.int](http://www.coe.int), la povertà abitativa caratterizza la condizione di chi ha perso la propria abitazione di residenza a causa di difficoltà economiche, oppure vive una condizione qualitativamente inadeguata, di sovraffollamento o di inadeguato riscaldamento; secondo quanto riportato da OECD, *Social housing: A key part of past and future housing policy*, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, <http://www.oecd.org>, 2020, quasi un terzo delle persone nei paesi OECD spendono più del 40% del proprio reddito per le spese per consumi energetici; secondo il rapporto della Caritas Italiana (2020), *Gli anticorpi della solidarietà, Report 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, <https://www.caritas.it>. In Italia, la povertà abitativa affligge soprattutto le famiglie che non possiedono una casa di proprietà oppure sono in condizioni di morosità incolpevole. Secondo il d.l. n. 102 del 31 agosto 2013, art. 2, comma 1, per morosità incolpevole si ritiene "la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare". La pandemia ha accentuato il disagio abitativo e ha evidenziato le distorsioni del mercato immobiliare costituite da prezzi delle locazioni escludenti e da una insufficiente offerta di alloggi popolari; sul punto si veda Parlamento Europeo, Parlamento Europeo (2021a), *Parliament calls for action to solve housing crisis*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>9</sup> A. TOSI, *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. pol. soc.*, n. 3/2006, p. 61 e ss.

anno di 1500 unità, il che induce a confermare l'andamento crescente della povertà abitativa<sup>10</sup>; lo stesso Rapporto indica, peraltro, che il 64 per cento delle famiglie assistite risulta essere locatario di un'abitazione che assorbe circa il 35 per cento del budget complessivo di ciascuna famiglia. Il quadro fornito da questi dati assume tinte ancora più fosche alla luce delle statistiche fornite dal Ministero dell'Interno sui provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti<sup>11</sup> che si completano con i dati offerti da uno studio Nomisma secondo cui circa 1.475.000 famiglie italiane, pari al 5,7 per cento delle famiglie complessive, vivono in condizioni di disagio abitativo (di cui 783.000 in condizioni di disagio acuto e 692.000 in condizioni di disagio grave)<sup>12</sup>.

In questo desolante quadro appare trascurato un dato che si rifletterà sulle generazioni future costituito dalle condizioni di povertà abitativa in cui vivono i minori<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> CARITAS, *L'anello debole, Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, in *www.caritas.it*, p. 18 in cui si precisa che il 64 per cento delle famiglie sono locatarie di "abitazioni private (48,3%) o di case popolari (15,7%), mentre una quota minore (12,3%) vive in abitazioni di proprietà.(...). Le persone senza dimora incontrate dalla rete Caritas sono state complessivamente 23.976 e corrispondono al 16,2% degli assistiti. Il loro profilo socio-anagrafico nel corso degli anni rimane tendenzialmente lo stesso: si tratta soprattutto di uomini (72,8%), stranieri (66,3%), celibi (45,1%), con un'età media di 43,7 anni e incontrati soprattutto nelle strutture del Nord (questa macroregione ha intercettato quasi la metà degli homeless d'Italia)".

<sup>11</sup> Secondo quanto riportato dal Ministero dell'Interno, Ufficio statistica, *Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti*, Anno 2023, in *ucs.interno.gov.it*, ci sono state 41.849 provvedimenti esecutivi di sfratto nel 2022; ci sono state inoltre 99.316 richieste di esecuzione forzata (con un incremento di oltre il 99 per cento), mentre 30.385 sfratti sono stati eseguiti con la forza pubblica (incremento di 218, 60 per cento rispetto al 2021).

<sup>12</sup> Studio svolto per Federcasa da NOMISMA, *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19*, maggio 2020.

<sup>13</sup> Come ricordato più recentemente dal Rapporto Caritas 2023, in Italia, "il 7,5 dei minori nel 2021 vive in condizioni di grave deprivazione abitativa. (...) Nel complesso, quattro famiglie su dieci con almeno un minore vivono in una abitazione sovraffollata (quasi due famiglie su tre quando i minori sono tre o più). Inoltre, una famiglia di stranieri su due vive in tale condizione (48,1%), contro il 17,3% delle famiglie composte da soli italiani"; così D. TURRI, *Non si misura a pane, a casa, a caldo" la condizione di povertà dei minori*, in CARITAS ITALIANA, *Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, 2023 p. 61 e ss., specie p. 65; sulla forza intergenerazionale della povertà e sulla sua ereditarietà F. DE LAUSO, *Pavimenti appiccicosi: quando la povertà si tramanda di generazione in generazione. Prima indagine nazionale su un campione rappresentativo di beneficiari Caritas*, in Caritas Italiana, 2022, *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà*

Alle rilevazioni statistiche sulla povertà abitativa, sempre più intrecciata con altre dimensioni del disagio (lavorativo, familiare, sociale, psicofisico, etc.), è necessario aggiungere quelle sulla povertà abitativa estrema, ovvero la condizione di *homelessness*, caratterizzata dalla mancanza di una dimora stabile. In Italia, secondo un'indagine Istat condotta nel 2014 in 15 città grandi e medie, si contavano oltre 50 mila persone senza fissa dimora; questo numero è salito a oltre 96 mila nel 2021<sup>14</sup>, confermando la dinamica crescente della povertà abitativa<sup>15</sup>.

Come si dirà più avanti, la povertà abitativa estrema, la homelessness, è una condizione di origine multifattoriale, di una povertà estrema (materiale e immateriale), di esclusione sociale, di disagio esteso oltre la soglia dei bisogni primari, fino alla dimensione dei bisogni e delle aspettative di ordine relazionale emotivo ed affettivo, nel cui ambito l'accesso all'alloggio costituisce un elemento fondamentale di base per il processo di reintegrazione<sup>16</sup>.

La lettura di queste cifre può disorientare per l'analiticità con cui restituiscono le diverse prospettive di un fenomeno tanto vasto e pervasivo quanto inammissibile in uno Stato democratico (art. 1 Cost.) fondato sui principi di sviluppo della persona, di solidarietà e di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)<sup>17</sup>.

---

*ed esclusione sociale in Italia*, Edizioni Palumbi, Teramo; la questione era stata avvertita da tempo in dottrina, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2008; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Giuffrè, Milano, 2016, 331.

<sup>14</sup> ISTAT, *Le persone senza dimora. Anno 2014*, Roma, 2015, nel dettaglio, delle 50.724 persone senza dimora 8 pari allo 0,24 per cento della popolazione), l'86 per cento erano uomini, in gran parte disoccupati, pari al 72 per cento e con un'età compresa tra i 35 e i 54 anni, pari al 50 per cento; più recentemente ISTAT, *Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni*, svolta nell'autunno 2021 e pubblicata il 15 dicembre 2022, reperibile su [www.istat.it](http://www.istat.it)"

<sup>15</sup> Cfr. G. SENSI, *Homeless, popolo in crisi: crescono italiani e donne. «I servizi non bastano mai»*, in *Corriere.it*, 13 febbraio 2023

<sup>16</sup> Cfr. Federazione Italiana degli organismi per le persone senza fissa dimora (Fiospd), *Le persone senza dimora in Italia*, consultabile su [fiospd.org/persona-senza-dimora/](http://fiospd.org/persona-senza-dimora/), ultimo accesso settembre 2022; a riguardo la Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) ha elaborato una classificazione ETHOS (*European Typology of Homeless and Housing Exclusion*) secondo cui il disagio è qualificato in base a quattro macrocategorie concettuali: *senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazione inadeguata*.

<sup>17</sup> Sul punto D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, Osservatorio AIC, 2013, p. 3, evidenzia come l'ineffettività dei diritti

La povertà abitativa, infatti, non costituisce solo una parte fondamentale della povertà economica, intesa come una condizione di indigenza di cui c'è una esplicita consapevolezza nel testo costituzionale (art. 3, art. 24, art. 31, art. 32, art. 34, art. 36, art. 37, art. 38 Cost.), ma rappresenta un elemento fondamentale anche della “povertà politica”, della “povertà sociale” che pericolosamente incidono sulla tenuta del principio democratico<sup>18</sup>.

Questa osservazione è di tutta evidenza specie se si guarda alle persone che vivono in condizioni di povertà abitativa estrema, gli homeless. Questi ultimi non dispongono di una residenza certificata e stabile, necessaria per l'iscrizione all'anagrafe che costituisce la condizione per accedere a molti dei servizi correlati a diritti fondamentali, in primis quelli sanitari (art. 32 Cost.) e socioassistenziali (art. 38 Cost.)<sup>19</sup>. La mancanza di una residenza, peraltro, pregiudica l'accesso al gratuito patrocinio per l'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.), non consente l'iscrizione alle liste predisposte dai centri per l'impiego e di conseguenza pregiudica il diritto al lavoro (artt. 4 e 35), ma soprattutto pregiudica l'acquisizione dei documenti di identità e di conseguenza anche il diritto di voto (art. 48). Sebbene nel nostro ordinamento sia stata prevista l'istituzione di “una

---

è da interpretarsi al pari di una crisi delle istituzioni, della loro “capacità di governo di governo delle politiche sociali e fiscali” della loro risposta ai bisogni e in ultima analisi come “crisi nella democraticità degli “strumenti” (e delle formule organizzative) chiamati a realizzare politiche di redistribuzione e più in generale ad invertere le amplissime finalità di eguaglianza sostanziale che gravano sulla Repubblica ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana”; più recentemente A. RUGGERI, *I diritti fondamentali tra indirizzi politici internamente eterogenei ed oscillanti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2024, p. 98.

<sup>18</sup> Per questa impostazione Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *AIC*, n.1-2/2019, p. 7 e, specie pp. 16 e 21 in cui identifica la povertà politica come la carenza di beni quali il voto, la partecipazione e la parola, mentre la povertà sociale è determinata dalla carenza del rispetto della propria dignità e del proprio ruolo; v. *infra*, Cap. 1.

<sup>19</sup> Come si dirà più avanti, la legge di bilancio per il 2023 ha inserito la residenza tra i livelli essenziali delle prestazioni, ma non poche sono le difficoltà attuative; in argomento E. GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai-o di negazione dei-diritti sociali*, Conferenza Espanet, *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, 2011, in *www.espanet.italia.net*; in argomento L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 29 e ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 64 e ss.



sezione speciale “non territoriale” nella quale elencare e censire come residenti tutti i “senza fissa dimora” e i “senza tetto” al fine di ottenere la residenza anagrafica<sup>20</sup>, nella prassi pochi Comuni hanno istituito tali sezioni non territoriali. Il dato è ulteriormente aggravato da una tendenza riscontrata in alcune leggi regionali che, sebbene censurate dalla Corte costituzionale (sent. nn. 44/2020; n. 9/2021; n. 112/2021; n. 67/2024), configurano la residenza stabile sul territorio un requisito premiale o necessario per l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>21</sup>.

Esiste pertanto una frattura che la povertà abitativa consente di rilevare tra coloro che sono parte della società, liberi ed eguali, e coloro, sempre più numerosi, non partecipi, non liberi (dal bisogno) e non eguali; tale frattura pregiudica la tenuta dello Stato democratico in ragione di uno svilimento che la povertà produce non solo sui diritti sociali, ma anche su quelli politici e persino civili (basti pensare alla libertà di domicilio *ex art. 14 Cost.*). Eppure, i diritti fondamentali determinano la nostra forma di Stato democratico, essi costituiscono “una parte ineliminabile della costituzione repubblicana che” consacra “il carattere servente dello Stato, strumento attraverso il quale i membri del popolo sovrano esercitano la sovranità” dando vita “ad un sistema di democrazia pluralista in cui finalmente i diritti formalmente proclamati possano essere effettivi per tutti: gli artt. 2 e 3 Cost., in entrambi i loro commi, danno un senso all’intero sistema”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Si vedano le Note illustrative della legge anagrafica del 1954 e del regolamento d.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989; in argomento E. GARGIULO, *I poveri di fronte all’anagrafe*, in L. COCCOLI (a cura di), *I poveri possono parlare?*, Futura, Roma, 2021, p. 89, specie p. 95 in cui evidenzia come l’evoluzione normativa relativa all’anagrafe sia stata orientata ad un progressivo processo di esclusione avviato negli anni Ottanta e Novanta dai Comuni che hanno introdotto ostacoli alla registrazione soprattutto in riferimento a persone appartenenti alle “popolazioni romani, senza fissa dimora, con precedenti penali, considerate socialmente pericolose, o semplicemente disoccupate”.

<sup>21</sup> V. *infra*, Cap. 2; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, p. 588 e ss.; C. DOMENICALI, *Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, p. 629 ss.

<sup>22</sup> Così L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 56; più ampiamente sul rapporto tra sovranità e democrazia D. GRIMM, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York, 2015.

## 2. *Obiettivi e itinerari di ricerca*

È all'interno di questo sistema<sup>23</sup> che si muove la ricerca di misure di contrasto alla povertà abitativa. La riflessione, secondo un approccio propriamente di diritto pubblico, intende porre in evidenza la centralità della lotta alla povertà abitativa rispetto alla tutela di una vita dignitosa e alla realizzazione di una società di liberi ed eguali delineata in Costituzione (artt. 2e 3 Cost.)<sup>24</sup>.

Tale centralità è stata evidente sin dalle sentenze di fine anni Ottanta della Corte costituzionale (sentt. nn. 49/87, 217/88, 404/88) dalle quali è rilevabile più chiaramente un orientamento che si è andato poi consolidando fino alle recenti decisioni della Corte (*ex multis*, sentt. nn. 166/2008, 210/2021, 44/2020, 67/2024) molte delle quali, occupandosi dei requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte degli stranieri lasciano emergere il valore relazionale della dignità, la sua accezione sociale e il suo legame con la garanzia di un bene primario quale è l'abitazione (Cap. I).

In particolare, dopo aver dimostrato la rilevanza del contrasto alla povertà abitativa rispetto alla tutela di una vita dignitosa, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, la riflessione si è concentrata sul principale diritto svilito dal tale forma di povertà: il diritto all'abitazione.

Su quest'ultimo punto preme fare una precisazione. Come è stato

<sup>23</sup> A. RUGGERI, *La Costituzione come "sistema" e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *www.dirittifondamentali.it*, n.1/2023; ID., *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it* n. 17/2013. *La Costituzione come "sistema" e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *Dir. fond.* (*www.dirittifondamentali.it*), 1/2023, 23 aprile 2023, spec. 473 ss.

<sup>24</sup> Sul punto A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, n. 2/1962, p. 117 e ss.; ID. Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.; più recentemente Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Riv. AIC*, n.1-2/2019, p. 7 e ss., specie p. 9, evidenzia come "Il principio di eguaglianza sostanziale e il principio solidarista sono stati pensati come cardini di un sistema volto a garantire la coincidenza tra astratta titolarità dei diritti fondamentali ed effettivo esercizio degli stessi. Quella coincidenza che il costituzionalismo liberale lasciava alle spontanee interazioni sociali e che, invece, il costituzionalismo di matrice socialdemocratica ha inteso devolvere alle istituzioni, considerati i fallimenti della società e dell'economia".



ampiamente dimostrato in letteratura, la Costituzione, segnatamente l'art. 47 Cost., non consente un riconoscimento di un "diritto alla casa"<sup>25</sup>, sebbene vi sia un *favor* per la proprietà della casa nella misura in cui questa sia destinata "non ad *una* abitazione, ma *alla* abitazione" del proprietario, assolvendo così la sua funzione sociale nel rispondere al bisogno di quest'ultimo<sup>26</sup>. Allo stesso tempo, il *favor* per la proprietà non implica un riconoscimento del diritto sull'abitazione, inteso come diritto alla proprietà della casa, tant'è che "nel disegno costituzionale (...) tutte le volte" in cui non è possibile conciliare il diritto alla proprietà dell'abitazione con il diritto all'abitazione, è quest'ultimo che "prevale"<sup>27</sup>. Questi aspetti sono stati chiariti anche grazie a più recenti contributi della dottrina<sup>28</sup> ed inducono certamente ad escludere il soddisfacimento del diritto all'abitazione esclusivamente per il tramite della possibilità di accedere alla proprietà privata della stessa. Pertanto, nel prosieguo di questo lavoro per ragioni lessicali nel fare ricorso a espressioni come diritto all'abitazione, alla casa, alla dimora, all'alloggio, si intende riferirsi sempre al "diritto all'abitare" ritenendo oramai consolidata l'acquisizione di tale diritto come fondamentale diritto sociale con una chiara vocazione relazionale. La tutela del diritto all'abitazione da approntare attraverso le misure di contrasto alla povertà abitativa costituisce, infatti, un presupposto fondamentale per la partecipazione alla vita politica e sociale che non è concretamente possibile se questa è ostacolata dal bisogno; d'altronde, la pari dignità sociale si realizza non solo attraverso l'intervento dei pubblici poteri alla rimozione degli ostacoli per "passivi" destinatari, ma si realizza anche attraverso l'esercizio di quei diritti che consentono alla persona di "attivarsi", di recuperare un ruolo nella società in cui è situato e la cui realizzazione presuppone una libertà dal bisogno che per oltre un milione di persone si concretizza principalmente con quello abitativo.

---

<sup>25</sup> G. SALERNO, *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI- L. PALADIN, Cedam, Padova, 1990, p. 321.

<sup>26</sup> Così D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà civilistica della casa"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, p. 1179.

<sup>27</sup> Così T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974 p. 391 e ss., specie p. 395.

<sup>28</sup> Il riferimento è a E. OLIVITO, *Il Diritto costituzionale all'abitare*, Jovene, Napoli, 2017, che in prospettiva costituzionale si è occupata del diritto in parola rilanciando il sintagma coniato precedentemente da U. BRECCIA, *Diritto all'abitare*, <http://www.treccani.it/>, 2009.

Per questa ragione ci si è chiesti se esistessero margini di rafforzamento per il suddetto diritto e quali fossero i principali nodi costituzionali da sciogliere (Cap. II). In questa ottica si è riflettuto sulla configurabilità, analogamente a quanto previsto per il diritto alla salute, di un livello essenziale delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.) anche per il diritto all'abitazione. L'asse che lega la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) ha evidenziato un altro nodo di rilievo costituzionale costituito dalla garanzia del diritto all'abitazione per gli stranieri. Si tratta di aspetti che sono da collegarsi alle più ampie questioni che il diritto all'abitazione pone rispetto alla proprietà privata e alla sua (regressiva) funzione sociale<sup>29</sup> (art. 42 Cost.), tema che è ripreso anche nella parte conclusiva del lavoro.

La ricostruzione della letteratura e della giurisprudenza relativa ai principali nodi costituzionali è completata con un'analisi delle politiche abitative pubbliche, necessaria per comprendere l'impatto che tali politiche hanno avuto sulla lotta alla povertà abitativa e sull'effettività del diritto all'abitare (Cap. III). In particolare, l'osservazione di queste ultime è stata mirata a evidenziare la progressiva marginalizzazione della questione abitativa dall'agenda politica, un crescente disimpegno da parte dello Stato che, unito al processo di decentramento avviato negli anni Novanta poi costituzionalizzato con la riforma del 2001 e al contemporaneo processo di finanziarizzazione della casa, ha creato una frammentazione della risposta al disagio con un conseguente aumento della povertà abitativa che si coglie immediatamente nelle nostre città. Proprio guardando alle città, a come e a chi è consentito di abitarle, è apparso necessario riflettere sui modelli di città verso i quali si sta orientando lo sviluppo urbano e se questi siano coerenti con i principi di solidarietà ed eguaglianza (Cap. IV).

Le città, specie se di grandi dimensioni, si stanno configurando come veri e propri scenari di democrazia, luoghi di verifica dell'effettività dei diritti, pur nella tensione tra sussidiarietà e accentramento (artt. 5, 114, 118 Cost). In esse la povertà abitativa è accentuata, da un lato, dai processi di gentrificazione e di "turistificazione" con i conseguenti effetti di incremento delle rendite parassitarie, dall'altro, dalla rincorsa verso un'idea

---

<sup>29</sup> Sulla rinnovata forza del diritto di proprietà F.D. BUSNELLI, *Idee-forza costituzionali e nuovi principi: sussidiarietà, autodeterminazione, ragionevolezza*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2014, p. 14 ss.