

Il diritto all'abitare per i nuovi abitanti

Paola Capriotti

Quali opportunità sono offerte ai cittadini extracomunitari nell'accesso all'autonomia abitativa? Per rispondere al quesito il contributo tenta di ricostruire lo stato dell'arte muovendo dal percorso interpretativo sul diritto all'abitare compiuto dalla Corte costituzionale, recentemente impegnata nella verifica di legittimità del requisito di lungo-residenza per l'individuazione dei destinatari delle politiche abitative. Un requisito che ha inevitabili impatti sugli stranieri contribuendo ad aggravare una situazione già complessa – caratterizzata da carenza di alloggi pubblici e da fenomeni discriminatori nel mercato delle locazioni – che le più recenti novelle legislative non sembrano certo semplificare.

1. La titolarità del diritto all'abitare nell'interpretazione della Corte costituzionale

L'espressione "diritto all'abitare", maggiormente ampia rispetto a quella più angusta di "diritto all'abitazione", si deve al «carattere non meramente individuale ma sociale dei bisogni che attorno ad esso ruotano»¹. A confermarlo l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) che contempla il diritto all'abitazione tra quelli che, in particolare, compongono il diritto di ogni individuo «ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia». Più in generale, il diritto internazionale pattizio concepisce l'accesso alla casa come funzionale al godimento degli altri diritti umani² e «particolarmente idoneo a combattere l'emarginazione sociale e la povertà»³.

(1) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte prioritarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene Editore, 2017, p. 13.

(2) R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, 2002, Bologna, Bonomo Editrice, p. 7.

(3) F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, p. 139.

Perseguono il diritto all'abitare una varietà di politiche pubbliche volte a: incrementare l'offerta di alloggi pubblici, favorire l'accesso alla casa di proprietà, ampliare la locazione a prezzi calmierati, e sostenere economicamente la locazione. La tutela di tale diritto si inserisce quindi non solo in una dimensione multilivello con riferimento al coinvolgimento delle fonti normative internazionale, europea, nazionale e regionale⁴, ma anche con riguardo alla molteplicità di materie attraversate che vanno dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali al governo del territorio fino alla gestione del patrimonio immobiliare⁵.

Nella Costituzione italiana non vi è un riconoscimento espresso al diritto all'abitare ma più di un enunciato è stato ad esso ricondotto costruendo un ancoraggio costituzionale che si è andato via via rafforzando secondo un *climax* ascendente⁶. Il fondamento teorico di tale diritto è stato inizialmente individuato nell'art. 47, comma 2, della Costituzione secondo cui «la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione» dove la proprietà della casa non è favorita in quanto tale «ma solo nella misura in cui [...] sia destinata ad essere l'abitazione del proprietario»⁷.

A questo nucleo iniziale la Corte costituzionale ha ricondotto, a fondamento del diritto all'abitare, ulteriori disposizioni attraverso un percorso interpretativo che sembra essere scandito sostanzialmente da quattro

(4) G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, p. 184.

(5) Sui livelli normativi interessati dall'edilizia residenziale pubblica si rinvia a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007, punto 4. 3 del Considerato in diritto. In merito giova richiamare anche P. URBANI in *questa Rivista*, 3-4, 2017, p. 267.

(6) Come opportunamente messo in luce da E. OLIVITO il diritto all'abitare «costituisce la precondizione dell'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), ma è anche il presupposto per il godimento di diritti sociali che in qualche misura sottintendono il godimento di un alloggio adeguato. La prestazione sociale in cui si traduce il diritto all'abitare è, difatti, prerequisito per «la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31 Cost.), nonché condizione per l'effettivo esercizio del diritto alla salute (art. 32 Cost)», *Il diritto costituzionale all'abitare nella deriva emergenziale*, Menabò, 30 luglio 2015.

(7) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, p. 163 ss. Secondo G. SCOTTI, tale disposizione piuttosto che il diritto alla casa tutela il diritto sulla casa senza dare luogo a un vero e proprio diritto soggettivo, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 7.

tempi. Il primo, caratterizzato da una lettura isolata delle disposizioni costituzionali, prende avvio con la sentenza n. 3/1976, che ha agganciato il diritto all'abitare all'art. 42, comma 2, della Costituzione. La funzione sociale della proprietà è stata infatti richiamata al fine di legittimare le ingerenze statali nella disciplina delle locazioni per contemperare gli interessi dei locatori a trarre un adeguato profitto dalla proprietà immobiliare con quelli dei conduttori non in grado di accedere al bene primario dell'abitazione a condizioni di mercato⁸. In questo senso infatti, mentre è stato escluso «un diritto soggettivo alla locazione e dunque un obbligo per i proprietari di stipulare un contratto di locazione con chiunque si trovi nella necessità di disporre di un'abitazione»⁹, la Corte, con la sentenza n. 252/1983, ha ritenuto legittimo l'intervento discrezionale del legislatore volto a limitare le facoltà del locatore, sia con riferimento all'ammontare che alla durata, in quanto «mezzo straordinario di intervento pubblico [...]» per «fronteggiare crisi congiunturali del settore dell'edilizia abitativa».

Il secondo ciclo inaugura invece una stagione volta a delineare un diritto sociale all'abitazione superando così la precedente «ricostruzione riduttiva [...]» per abbracciarne una più attenta al complesso delle disposizioni costituzionali¹⁰ affidando allo Stato, fra le condizioni minime per la realizzazione di uno Stato sociale, l'effettività del diritto all'abitazione per il maggior numero di persone possibile. Gli enunciati costituzionali richiamati dalla sentenza n. 217/1988 sono quindi, in particolare, l'art. 3,

(8) Il riferimento è al blocco dei canoni delle locazioni ad uso abitativo introdotto dalla legge n. 1444 del 6 novembre 1963 che la Corte costituzionale ha riconosciuto legittimo proprio in virtù della funzione sociale della proprietà «che si identifica nello scopo di assicurare il bene primario dell'abitazione a categorie di soggetti non superanti determinati livelli di reddito e, quindi, non in grado di accedervi in base alle leggi del libero mercato» (Corte cost. n. 3/1976, punto 3 del Considerato in diritto). La *ratio* della legge n. 1444/1963 è alla base dell'art. 12 della legge 27 luglio 1978, n. 392, che predeterminava la durata delle locazioni ad uso abitativo e l'importo del canone in base alle caratteristiche dell'immobile locato (il cosiddetto equo canone). L'articolo è stato poi abrogato dall'art. 14, comma 4, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 in ragione della scarsa efficacia della norma alla quale «i proprietari reagirono comprimendo l'offerta di abitazioni in affitto, e quindi introducendo un incentivo implicito all'acquisto della casa», S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p. 163 ss.

(9) A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione Giustizia*, 6, 2007, p. 1131.

(10) E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit., p. 33.

comma primo, con riferimento al diritto alla pari dignità sociale, e il secondo, che, prevedendo il principio di uguaglianza sostanziale, si candida a ridurre i divari nel godimento dei diritti primari, tra cui rientra il diritto all'abitazione¹¹. I soggetti titolari dei diritti all'uguaglianza sostanziale sono «tutti coloro che non sono economicamente in grado di procurarsi a prezzo di mercato i beni e servizi che sono considerati “essenziali” o “indispensabili”»¹². Con la sentenza n. 404/1988 la Corte è giunta a riconoscere l'esistenza di un «diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione». Tale riconoscimento ha importanti conseguenze sul piano della titolarità del diritto all'abitare, i diritti inviolabili infatti non riguardano solo i cittadini italiani ma si estendono anche agli stranieri¹³. Possono, tuttavia, essere introdotte «modalità di godimento differenziato» legate al possesso dello *status* di cittadino¹⁴ in ragione del suo rapporto con lo Stato «di solito originario e comunque permanente»¹⁵.

Il terzo ciclo comincia fra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 ed è caratterizzato da forti frizioni tra proprietà privata ed esigenze abitative e fra queste e le risorse pubbliche disponibili che attengono a politiche abitative non direttamente sindacabili dal giudice costituzionale. La Corte, con la sentenza n. 252/1989, si è infatti trovata a restringere il proprio campo di intervento a favore della discrezionalità del legislatore affermando che «come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse del-

(11) La primarietà del diritto all'abitazione è stata espressamente affermata nella sentenza della Corte costituzionale n. 252/1983, sebbene condizionata dalla discrezionalità del legislatore, e rafforzata invece con la sentenza n. 217/1988.

(12) A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, cit., p. 1138.

(13) È bene ricordare che il principio di uguaglianza «pur essendo apparentemente riferito in via esclusiva ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti in favore di chiunque, anche in conformità all'ordinamento internazionale». L. BUSCEMA, *Diritti fondamentali del “non cittadino” e principio di unità dell'ordinamento giuridico*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in immigrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 104/1969.

(14) *Ivi*, p. 132.

(15) Corte cost. n. 104/1969.

la collettività», proporzionalità che solo il legislatore può stabilire. Allo stesso modo, nella pronuncia n. 19/1994 viene affermata la necessità di un «ragionevole bilanciamento [...] fra gli interessi costituzionalmente rilevanti», emergendo così chiaramente l'intreccio fra le condizioni poste al diritto sociale all'abitazione e la sua effettività¹⁶.

In materia di ragionevole bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti è stata sottoposta all'attenzione della Corte la scelta operata da alcune Regioni¹⁷ di inserire, tra i requisiti da possedere per potere accedere all'alloggio di edilizia residenziale pubblica, la residenza di lunga durata o lo svolgimento di attività lavorativa per un determinato lasso di tempo nel territorio regionale.

Non si tratta di disposizioni isolate e i periodi di radicamento territoriale variano dai 10 anni della Liguria (di recente censurata)¹⁸, ai 5 anni imposti dalla Regione Lombardia¹⁹ ai 3 previsti dalle Regioni Emilia-Romagna²⁰ e Piemonte²¹, in quest'ultimo caso prolungabile di ulteriore 2 anni dai Comuni in sede di bando; ai 24 mesi della Regione Umbria²². La

(16) Ai fini dell'effettività del diritto all'abitazione con riferimento alle risorse disponibili è utile tenere presente che il contesto italiano si colloca, come ricordato da S. CIVITARESE MATTEUCCI, «agli ultimi posti per quanto riguarda le politiche di sostegno al *social housing*, riservando ad esse soltanto l'1% della spesa sociale complessiva, rispetto ad esempio al 5,6% del Regno Unito (al primo posto), al 3,2% dell'Irlanda e al 2,9% della Francia», *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit.

(17) Come afferma C. CORSI, il proliferare di tali disposizioni in termini discriminatori da parte dei legislatori regionali coincide con i primi anni 2000 quando «il tema dell'immigrazione diventa sempre più un tema politico sensibile, spesso strumentalizzato dalle forze politiche», *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 6.

(18) L.r. Liguria n. 13/2017 dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sent. n. 106/2018 nella parte in cui prevede per i soli cittadini extracomunitari la residenza nel territorio nazionale di almeno dieci anni per poter accedere agli alloggi ERP.

(19) L'art. 22 comma 1, lett. b) della l.r. Lombardia n. 16/2016 prevede la residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

(20) Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 9 giugno 2015, n. 15, «Specificazione dei requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP, di cui all'art. 15 della l.r. 8 agosto 2001, n. 24, e metodologia per il calcolo dei canoni di ERP».

(21) Art. 3, comma 1, lett. a) della l. r. n. 3/2010.

(22) La legge n. 23/2003 art. 20, comma 1, lett. b) è stata modificata dalla l.r. n. 12/2013 e poi

durata della residenza nel territorio comunale compare inoltre in alcuni regolamenti relativi all'assegnazione degli alloggi ERP come elemento premiale ai fini della formazione delle graduatorie, dando quindi precedenza a coloro che vantano un'anzianità maggiore nel Comune interessato²³. La residenza prolungata rileva anche in materia di sostegno al pagamento del canone di locazione che la legge provinciale trentina²⁴ riserva ai nuclei familiari nei quali almeno un componente sia residente in un Comune della Provincia di Trento da 3 anni.

Rispetto alla legittimità di tale requisito, la Corte costituzionale con sentenza n. 222/2013 – che segna l'avvio di un quarto ciclo, caratterizzato da una maggiore incisività sulla discrezionalità del legislatore nel contemperamento di interessi – ha affermato la facoltà per le Regioni di subordinare la fruizione di determinate prestazioni sociali al legame del beneficiario con la comunità di riferimento ma ha raccomandato, nel farlo, di non volgere lo sguardo solo alla durata della residenza «ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità». Si tratta di una posizione già assunta con sentenza n. 432/2005 – con riferimento all'accesso a particolari agevolazioni nel trasporto pubblico²⁵ – e ribadita, da ultimo, con la pronuncia n. 166/2018 dove, nel censurare l'art. 11, comma 13, del d.l. n. 112/2008, per aver subordinato, nei

dalla l.r. n. 6/2017 portando il requisito della residenza da 3 a 2 anni. Il limite minimo dei 24 mesi si ritrova anche nelle leggi nn. 1/2016 e 3/2013, rispettivamente della Regione Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

(23) Il Regolamento per l'assegnazione degli immobili ERP del Comune di Reggio Emilia, così come modificato in data 6 giugno 2016 con delibera del Consiglio comunale n. 110, prevede ex art. 6, comma 2, che «la successione in graduatoria sarà così determinata: prima i richiedenti residenti nel Comune di Reggio Emilia ordinati secondo l'anzianità di residenza, poi i richiedenti non residenti ma con attività lavorativa nel Comune». Il regolamento del Comune di Parma, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 77 del 3 novembre 2015, assegna, invece, a partire dal sesto anno di residenza nel Comune, 0,25 punti per ciascun anno compiuto fino al concorso massimo di 5 punti.

(24) Art. 3, comma 2, della l.r. n. 15/2015.

(25) La Corte si pronuncia infatti nei confronti dell'art. 8 della legge regionale lombarda n. 1/2002 che rivolgeva l'accesso gratuito al trasporto pubblico ai soli «cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia con grado di invalidità pari al 100% [...] e loro eventuali accompagnatori, secondo le modalità stabilite con apposito atto della Giunta regionale» con esclusioni quindi degli stranieri.

confronti dei soli immigrati, l'accesso al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione²⁶ a una residenza prolungata nel territorio nazionale di dieci anni, o in alternativa di cinque anni nella medesima Regione, ha rammentato la necessità, da un lato, di non venir meno agli obblighi europei che, per quanto riguarda le prestazioni sociali, esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo²⁷, e, dall'altro, di rispettare il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Un principio che può essere ritenuto adempiuto solo in presenza di una «causa normativa della differenziazione». Tale causa – prosegue la Corte – «può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato», ma «occorre una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste»²⁸. In ogni caso, la distinzione non deve mai tradursi «nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona»²⁹. Tanto più se da questi dipende il godimento di altri diritti. Per gli stranieri la casa è infatti premessa per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, per l'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo³⁰, per lo svolgimento dell'attività lavorativa³¹ e per il ricongiungimento familiare³².

(26) Il fondo è stato introdotto dalla legge n. 431/1998 e con l'art. 11 del d.l. n. 112/1998 è stata inserita una distinzione fra i conduttori beneficiari.

(27) La Corte a questo proposito ha ritenuto essere viziato di irrazionalità intrinseca il termine individuato dalla norma dato che coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana e comunque determina una condizione di svantaggio per i titolari di permesso di lungo periodo che invece vantano un diritto assoluto di fonte eurounitaria alla parità di trattamento.

(28) Punto 6 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 166/2018.

(29) Punto 4 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 166/2018.

(30) Così dispone l'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998.

(31) L'art. 22, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 286/1998 prevede che il datore di lavoro che voglia instaurare un rapporto di lavoro subordinato determinato o indeterminato con un lavoratore straniero residente all'estero deve presentare adeguata documentazione relativa alla sua sistemazione alloggiativa.

(32) Art. 29 del d.lgs. n. 286/1998.

In breve, il diritto all'abitare, in quanto diritto sociale finanziariamente condizionato, può vedere legittimamente circoscritta la platea dei suoi beneficiari a patto che vi sia una causa normativa non viziata da irragionevolezza, ovvero incoerente con le finalità che il legislatore intende perseguire. Ciò porta necessariamente «ad una valutazione caso per caso della singola misura adottata e della proporzionalità della restrizione contemplata con riferimento al tipo e alla natura di provvidenza o intervento sociale preso in considerazione»³³.

Secondo gli argomenti della Corte, per quanto attiene l'accesso alla residenza pubblica, il requisito della residenza prolungata può essere ammissibile solo quando sia funzionale, da un lato, a dimostrare un livello di radicamento sufficiente per accedere a un bene duraturo come l'abitazione e, dall'altro, a evitare «avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia»³⁴. Quando invece per l'eccessiva durata imposta risulti arbitraria o sproporzionata deve ritenersi illegittima per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto si risolverebbe in una forma dissimulata di discriminazione³⁵ nei confronti dei cittadini di Paesi terzi in ordine al diritto sociale all'abitazione, «che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato»³⁶. L'eccessiva durata rischia di porsi in contraddizione

(33) M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2019, p. 12.

(34) Punto 3.3 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 106/2018.

(35) Vale a dire quella che viene definita anche discriminazione indiretta in quanto «utilizza un criterio apparentemente neutrale ma che svantaggia in modo proporzionalmente maggiore gli appartenenti ad una determinata categoria», F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2011, p. 10. Una situazione di svantaggio per gli stranieri che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia «può ritenersi acquisita secondo la comune esperienza» e che ha un impatto preclusivo su altri diritti. A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018*, cit., p. 10. Opportunamente C. CORSI afferma che l'alloggio per lo straniero «costituisce un onere da soddisfare prima ancora che un diritto di cui fruire», *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici* (Relazione al Convegno "Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali", Università degli Studi di Firenze, 19-20-21 ottobre 2017), in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 14.

(36) Punto 3.4 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 106/2018.

anche con gli articoli 120, comma primo – con riferimento al diritto di libera circolazione delle persone³⁷ –, 117, comma primo, e 10 della Costituzione con riferimento alla violazione dei vincoli europei e internazionali, laddove impongono la parità di trattamento tra cittadini italiani ed europei e cittadini extracomunitari.

Con riferimento invece al già citato Fondo nazionale, proprio per la sua *ratio* di «favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (art. 11, comma 3, legge n. 431 del 1998) il requisito anche solo quinquennale di residenza prolungata, a giudizio della Corte, è irragionevole³⁸ in quanto viene meno alle esigenze transitorie cui il Fondo è altresì preposto.

Inoltre, aggiunge la Corte, vista la scarsità di risorse destinate alle politiche sociali in questo contesto storico, riservate «a casi di vera e propria indigenza, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale»³⁹.

2. Effettività del diritto all'abitare per lo straniero tra edilizia residenziale pubblica, locazione e proprietà

Il servizio pubblico per l'accesso alla casa e il libero mercato degli alloggi pongono problematiche radicalmente distinte dal punto di vista giuridico la cui matrice è essenzialmente riconducibile alla tipologia dei beneficiari, ristretta, nel primo caso, solamente ai soggetti in situazione di disagio economico acuto⁴⁰.

(37) Punto 5 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 107/2018.

(38) Punto 7 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 166/2018.

(39) *Ibidem*. L'argomentazione con la quale la Corte costituzionale chiosa il suo giudizio, richiamando la pronuncia n. 222/2013, pare mettere del tutto in discussione la legittimità del criterio della residenza qualificata.

(40) Sul rapporto di strumentalità tra la soddisfazione di interessi individuali e la soddisfazione di interessi collettivi si rinvia a M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 165-166.

Diverse sono di conseguenza le implicazioni sul piano costituzionale, mentre sul primo fronte sono chiamati in causa i diritti sociali, come diritti di prestazione da far valere nei confronti dello Stato per riequilibrare le situazioni dei singoli all'interno della società⁴¹, nel secondo entra in gioco la cosiddetta Costituzione economica che, se, da un lato, tutela la libertà di iniziativa economica e la proprietà privata, dall'altro, attraverso concetti valvola come quello della funzione sociale, consente allo Stato di intervenire per garantire altri diritti costituzionali, tra cui rientra evidentemente quello all'abitare. Possiamo quindi affermare che, mentre nel primo caso il diritto alla casa viene perseguito direttamente, nel secondo può parlarsi di un'azione indiretta⁴² attraverso l'eventuale contrazione dell'autonomia contrattuale. Per questa ragione la sua effettività verrà esplorata su entrambi i fronti.

Con specifico riferimento agli stranieri, il diritto alla casa, sia esso garantito dallo Stato o offerto dal mercato, sottostà a due principali invarianti le cui fonti sono tanto internazionali quanto interne: la regolarità del soggiorno e il divieto di discriminazione.

Il primo riferimento in questo senso va alla Convenzione sui lavoratori migranti del 1949, promossa dall'Organizzazione internazionale del lavoro, che impone agli Stati di riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro familiari un trattamento non meno favorevole rispetto ai cittadini nell'accesso all'alloggio (art. 6). Il divieto di discriminazione tra cittadini europei e tra questi e gli stranieri è invece sancito a partire dai Trattati fondamentali (e specialmente dall'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'art. 21 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea). Con riguardo particolare, poi, al diritto all'abitare, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio europeo, del 25 novembre 2003, prevede che coloro che risultano titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo godono di parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali con riferimento specifico alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio»⁴³. La direttiva 2004/83,

(41) A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 225.

(42) M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, cit., p. 122.

(43) Art. 11, comma 1, lett. f).

così come recepita dal d.lgs. n. 251/2007, all'art. 29, comma 3-ter, prevede che «l'accesso ai benefici relativi all'alloggio previsti dall'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è consentito ai titolari dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, in condizioni di parità con i cittadini italiani».

Vi è poi una serie di disposizioni che introducono regimi differenziati in considerazione del titolo di soggiorno mostrando un'evidente tendenza ad equiparare i diritti all'abitazione dei cittadini UE e cittadini *extra* UE⁴⁴. Così per i lavoratori altamente qualificati, la parità nelle procedure per l'ottenimento di un alloggio, anche pubblico, è garantita dall'art. 14, comma 2, lett. g), direttiva 2009/50 mentre, per i titolari di permesso unico di lavoro, l'art. 12, comma 1, lett. g), direttiva 2011/98 prevede la parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi, ivi comprese le procedure per l'ottenimento di un alloggio, ma con la possibilità, contemplata dal successivo comma 2, lett. d) ii), che gli Stati membri possano «limitare la parità di trattamento per quanto concerne l'assistenza abitativa». Analoga previsione è prevista per i ricercatori universitari dall'art. 22 della direttiva 2016/801.

In tutte le disposizioni citate assume rilevanza la regolarità dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale⁴⁵, un requisito confermato dalle fonti nazionali.

L'art. 2, comma 2, del Testo unico sull'immigrazione, d.lgs. n. 286/1998, riserva infatti il godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano allo straniero regolarmente soggiornante, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia o lo stesso Testo unico dispongano diversamente. Una deroga al principio paritario è introdotta dall'art. 41 in materia di assistenza sociale laddove fa riferimento solamente agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno⁴⁶. Così come l'art. 40, comma 6,

(44) A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2018, p. 5.

(45) Recentemente modificato con il d.l. n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018.

(46) Si tratta, come rilevato da A. GUARISO, *Cittadini extra Ue e accesso alle prestazioni di sicurezza sociale*, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/02/SCHEDA-ASGI-PRESTAZIONI->

limita l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (ovvero del permesso di soggiorno di lungo periodo) o di un permesso di soggiorno almeno biennale esercitanti regolare attività di lavoro.

La regolarità del soggiorno è richiesta anche per accedere al mercato delle locazioni. L'articolo 12, comma 5-*bis* del TUM, sanziona penalmente coloro che, al fine di ottenere un ingiusto profitto, cedano in locazione, ovvero diano alloggio a titolo oneroso un immobile di cui abbia la disponibilità, ad un cittadino straniero irregolarmente soggiornante nel territorio dello Stato. La *ratio* della norma, introdotta con l. 125/2008, è quella di «contrastare [...] il fenomeno della clandestinità colpendo gli immigrati in uno dei bisogni primari (l'abitazione) e, dall'altro, quello di reprimere efficacemente il mercato nero degli affitti»⁴⁷. Come rilevato dalla Corte di Cassazione la condotta era comunque già punibile con il più grave fatto di reato contemplato dal comma 5 del medesimo articolo⁴⁸, anzi, stando all'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza la clausola di riserva, in esso contenuta, «salvo che il fatto costituisca più grave reato», ha di fatto reso inapplicabile la novella legislativa. Tuttavia, la regolarità del soggiorno è condizione necessaria ma non sufficiente per vedersi garantito il diritto all'abitare.

Con riferimento alla casa pubblica, anche per gli aventi diritto – al netto del possesso dei requisiti già richiamati di lungo-residenza – si riscontra una seria questione di effettività. Il patrimonio residenziale pubblico ri-

18.7.17-*def.pdf*, di una «limitazione dagli effetti modestissimi, perché una volta esteso a 12 mesi il permesso per attesa occupazione (art. 22, comma 11 Tu, come modificato dall'art. 4, comma 30, l. 92/2012) l'equiparazione ha effetti pressoché totali, lasciando scoperti dalla tutela i soli permessi brevi per lavoro stagionale».

(47) Punto 3 del Considerato in diritto della sentenza della Corte di cassazione penale, sez. III n. 20889/2017.

(48) Secondo la pronuncia della Cassazione penale n. 20889/2019, al punto 3 del Considerato in diritto l'elemento soggettivo richiesto per la configurazione del delitto si realizza «quando il soggetto attivo del reato, approfittando [dello stato di irregolarità del conduttore], agisce al fine di assicurarsi un utile non dovutogli». Secondo la Corte «l'ingiustizia del profitto [può] essere desunta dalle condizioni contrattuali comunque gravose imposte al conduttore dell'immobile rispetto ai normali valori di mercato».

sulta infatti carente innanzi alla numerosità dei nuclei familiari in stato di disagio economico acuto, si stima che solo 1/4 di questi possa trovare risposta nel servizio pubblico⁴⁹. L'ultimo rapporto ISTAT sulla povertà in Italia ha infatti rilevato 1 milione e 778 mila nuclei familiari (pari a 5 milioni e 58 mila persone) in stato di povertà assoluta⁵⁰ – di cui i nuclei di soli stranieri «rappresentano il 29,2%»⁵¹ – a fronte di un numero di alloggi di edilizia residenziale pubblica che si aggira attorno ai 790 mila secondo i dati in possesso da Federcasa⁵².

Tale scarsità di alloggi, che è il riflesso di una scarsità di risorse dedicate, genera «una lista d'attesa produttrice di tensioni sociali»⁵³ che spesso e volentieri rischiano di mettere in competizione cittadini e stranieri, accomunati dalla condizione di fragilità, e che sono poste a fondamento delle cosiddette politiche di esclusione⁵⁴.

Gli inquilini stranieri degli alloggi pubblici ammontano a circa 168.000 (pari al 12% del totale)⁵⁵ pertanto solo 1/4 di coloro che versano in condizioni di povertà assoluta trova risposta nell'edilizia residenziale pubblica. La restante parte si riversa di conseguenza, per lo più, nel mercato delle locazioni imbattendosi in numerosi ostacoli. Si registrano, infatti, trattamenti differenziati riservati agli stranieri sia nell'accesso alla casa, come la preclusione per i cittadini extracomunitari⁵⁶ o per quelli provenien-

(49) Ammontano a 1 milione e 400 mila gli utenti degli alloggi ERP, FEDERCASA-NOMISMA, *Osservatorio Federcasa Edilizia Residenziale Pubblica (dati 2016)*, 2019, p. 20.

(50) L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale a uno *standard* di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di Comune di residenza), *Report ISTAT sulla povertà in Italia 2017*, p. 2.

(51) ISTAT, *Rapporto sulla povertà in Italia 2017*, pp. 5 e 11.

(52) FEDERCASA-NOMISMA, *Osservatorio Federcasa Edilizia Residenziale Pubblica (dati 2016)*, 2019.

(53) M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 3, 2018, p. 587 ss.

(54) C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica*, cit., p. 20.

(55) FEDERCASA-NOMISMA, *Osservatorio Federcasa Edilizia Residenziale Pubblica (dati 2016)*, 2019, p. 20.

(56) Tale esclusione è stata rilevata nel *Dossier sull'accesso alla casa. Regione Emilia-Roma-*

ti da determinati Paesi⁵⁷, ma anche nella determinazione del canone, che sconta maggiorazioni rispetto a quello applicato ai cittadini italiani per appartamenti con le medesime caratteristiche⁵⁸. A parità di condizione reddituale, inoltre, le sistemazioni a cui accedono gli immigrati sono tendenzialmente inferiori in termini di *standard*⁵⁹. Questo si deve a una diffusa resistenza dei proprietari privati a locare la propria casa agli stranieri derivante dall'attribuzione a questi ultimi di comportamenti quali: «morosità, trascuratezza nel mantenimento degli immobili, abitudini difficilmente conciliabili con quelle degli altri condomini, rumorosità e percezione di insicurezza»⁶⁰. La conseguenza è che l'accesso alla casa degli immigrati è spesso subordinato alle scelte della popolazione locale e sono quindi loro lasciati gli alloggi peggiori, sia in termini di caratteristiche manutentive che contestuali. Inoltre, la necessità di ottenere alloggi in tempi brevi, in quanto l'alloggio è il presupposto per accedere ad altre prestazioni, e le loro contenute capacità economiche concorrono a vederli relegati negli spazi interstiziali della città⁶¹ con tutto ciò che ne deriva in termini di impatto sul processo di integrazione⁶².

gna, Edicta Edizioni, 2011, ma anche nell'indagine condotta da Mambretti e Quassoli nel 2015 sui mercati abitativi di Milano e Pavia che ha messo in evidenza attraverso interviste telefoniche come a seconda della nazionalità dell'interlocutore il medesimo alloggio risultava disponibile o meno (52% di risposte positive per il contatto italiano e 41% per quello straniero). Lo studio è stato richiamato da F. COLOMBO, *L'autonomia abitativa di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia*, Report di ricerca progetto FAMI PROG-344 "Communitas", p. 6.

(57) Si veda in proposito l'articolo dedicato al mercato delle locazioni torinese *L'integrazione negata. Se sei immigrato niente casa in affitto*, pubblicato sulla Stampa.it il giorno 28 gennaio 2017.

(58) Secondo l'indagine del CENSIS, *La domanda abitativa negli anni 2000. Indagine sulla condizione abitativa delle famiglie italiane, sui segmenti di domanda debole e sugli strumenti finanziari per il rilancio dell'edilizia sociale*, a parità di condizione reddituale, le sistemazioni a cui accedono gli immigrati sono tendenzialmente più care e peggiori in termini di standard rispetto a quelle degli autoctoni, Roma, 2004.

(59) EXTRAFONDATE - ASSOCIAZIONE FRA PROFESSIONISTI DI MARINA PIRAZZI E LAURA POZZOLI, *Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia*, Dossier n. 1, 2011, p. 47.

(60) *La discriminazione nell'accesso alla casa. Ricerche sul mercato dell'affitto e sull'edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna*, Edicta, 2011, p. 22.

(61) E. OSTANEL, A. CANCELLIERI, *Diritto all'abitare e immigrazione: territori, geografie e attori*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 114, 2015.

(62) La letteratura sociologica indica con l'espressione *neighbourhood effects* le influenze che

Tali dinamiche evidentemente sono accentuate nei centri ad alta tensione abitativa mentre si attenuano nei Comuni montani o di campagna in cui «non sono sporadici i casi in cui si tende a concordare al ribasso l'affitto per far fronte a temporanee situazioni di indigenza del committente»⁶³.

Per arginare il fenomeno discriminatorio, il Testo unico sull'immigrazione, d.lgs. n. 286/1998, prevede, all'articolo 44, comma 2, in combinato disposto con l'art. 43, la possibilità di attivare una procedura civile nei confronti di «chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso [...] all'alloggio [...] soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità». Come disposto dall'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150/2011 cui l'art. 44 rinvia, con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti.

Il divieto di discriminazione, in quanto espressione del principio di eguaglianza⁶⁴, è dunque idoneo a limitare l'autonomia contrattuale in virtù dell'art. 41, comma 2 della Costituzione, poiché mina la libertà e la dignità umana. Tuttavia, le pronunce rilevate⁶⁵ non sembrano essere proporzionate all'entità del fenomeno discriminatorio mettendo in evidenza quindi la necessità di introdurre ulteriori strumenti per contra-

il quartiere, inteso anche come aggregato sociale e comunità, può avere sugli individui e sulle loro realizzazioni», D. BENASSI, M. ALBERIO, *Povert  Urbana*, in S. VICARI (a cura di), *Questioni Urbane*, Bologna, Il Mulino, 2013.

(63) *La discriminazione nell'accesso alla casa. Ricerche sul mercato dell'affitto e sull'edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna*, cit., p. 24.

(64) *Ibidem*. L'autore richiama la seguente giurisprudenza: Cass., sez. un., 15 febbraio 2011, n. 3670, in *F. it.*, 2011, 4, I, c. 1101 ss.; Cass., sez. un., 30 marzo 2011, n. 7186.

(65) Fra le pronunce significative in questo senso emerge la censura del Comune di Bologna, ord. 22 febbraio 2001, nei confronti di un sito internet per la ricerca di alloggi riferito ai soli cittadini extracomunitari o la condanna del Tribunale di Milano, ord. 3 marzo 2000, nei confronti di un'agenzia immobiliare che si era rifiutata di concludere contratti di locazione con cittadini extracomunitari.

starlo nei diversi momenti dell'attività contrattuale: dalla fase «prenegoziale (rifiuto di trattare o di concludere il contratto), alla determinazione del contenuto del regolamento (applicazione di condizioni più svantaggiose), fino all'attuazione del rapporto (rifiuto di adempiere, scelta delle modalità di adempimento o esercizio discriminatorio dei poteri contrattuali)»⁶⁶.

Infine, venendo all'accesso alla casa di proprietà si tratta di un'ipotesi in recessione all'indomani della crisi. Nel 2017, quelle che interessano gli stranieri, rappresentano solo l'8% del volume delle compravendite residenziali, mentre nel 2007 erano il 17%⁶⁷. Si stima infatti che questa fetta di popolazione viva per il 64,7% in affitto, per l'8,9% presso la famiglia in cui lavora e per il 7,3% da parenti o altri connazionali. In sostanza, chi ha potuto permettersi di comprare casa lo ha fatto soprattutto negli anni passati, quando le banche selezionavano con minor rigidità, rispetto a oggi, i destinatari del credito⁶⁸.

3. Vecchi e nuovi abitanti, quali prospettive per il diritto all'abitare?

Le politiche abitative nel nostro Paese sono segnate nella loro fase genetica da due obiettivi principali: il rafforzamento dell'intervento pubblico diretto e la regolazione dei prezzi di locazione finalizzata ad allargare l'offerta per la fascia di beneficiari più deboli.

Il perseguimento di questi obiettivi ha portato, da una parte, alla creazione di un fondo strutturale destinato all'edilizia pubblica finanziato attraverso una ritenuta sui proventi dei lavoratori gestita dalla Gestione case per lavoratori - GESCAL (l. n. 60/1963) e, dall'altra, alla legge 27 luglio 1978, n. 392 che ha introdotto l'equo canone sulla locazione abitativa.

Il punto di rottura di tale meccanismo si ha nel 1998 quando terminano le trattenute sugli stipendi dei lavoratori (l. n. 335/1995, art. 3, comma

(66) G. CARAPEZZA FIGLIA, *Il divieto di discriminazione quale limite all'autonomia contrattuale*, in *Riv. dir. civ.*, 6, 2015, p. 11387 ss.

(67) A. LOVERA, *Agli immigrati il 4% delle compravendite residenziali*, in *Il Sole 24 ore*, 2 agosto 2017.

(68) *Ibidem*.

24) e vengono meno anche le disposizioni sull'equo canone definitivamente superate con la legge n. 431/1998⁶⁹.

A questo deve aggiungersi, da un lato, il massiccio fenomeno della vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, solo mascheratamente volto al suo potenziamento dato che, come rilevato dalla Corte dei Conti, «la vendita di un alloggio finanzia il costo di una nuova realtà immobiliare in misura prevalentemente compresa tra il 30% e il 50%»⁷⁰ e, dall'altro, la difficoltà di garantire un effettivo *turn over* nell'accesso alla casa pubblica, dovuto alla permanenza di soggetti che non ne avrebbero più il diritto.

Sul fronte del sostegno alle locazioni si assiste poi a una progressiva erosione⁷¹ del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 della legge n. 431/1998.

Il risultato è che il diritto all'abitare oggi non è garantito a tutti coloro che non possono accedere a una casa a valori di mercato ed è ancor di più compromesso per gli stranieri ai quali sono posti una serie di ostacoli ulteriori che vanno dalla già richiamata anzianità di residenza, alle clausole di reciprocità⁷² fino alla richiesta di dimostrare l'assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare, ubicati nel territorio

(69) Con il risultato che solo il 20% dell'ammontare delle locazioni si serve del canone concordato con un impatto moderato sulla determinazione del canone. F. COLOMBO, *L'autonomia abitativa di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia*, cit., p. 9.

(70) Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, deliberazione n. 10/2007, p. 51.

(71) «Dopo che nel 2011 si era toccata l'irrisoria cifra di dieci milioni di euro, un ulteriore stanziamento di cento milioni si era avuto per ciascuno degli anni 2014 e 2015 (sebbene le risorse effettivamente trasferite dalle Regioni ai Comuni siano state poco più del venti per cento). Successivamente, la legge di stabilità n. 208/2015 non aveva disposto alcun finanziamento per il 2016, mentre da ultimo, l'art. 1, commi 20 e 21, della legge n. 205/2017 ha assegnato nuovamente al Fondo una dotazione di soli dieci milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, prevedendo inoltre che le Regioni possano destinare al Fondo in questione le somme non spese della dotazione del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli (art. 6, quinto comma, del decreto-legge n. 102/2013, convertito con modificazioni in legge n. 124/2013)». E. OLIVITO, *Cosa resta del diritto all'abitare*, cit.

(72) Il Comune di Chiari aveva introdotto nel proprio regolamento tale clausola che è stata censurata dal TAR Lombardia con l'ordinanza n. 264 del 2005, in quanto la disposizione contrastava con l'articolo 2, comma 2 TUM in base al quale «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano».

italiano o all'estero⁷³ che rappresenta un criterio di assoluta esclusione per i titolari di protezione internazionale che non possono avanzare richieste formali ai propri Paesi di origine⁷⁴.

Questo scenario di scarsità di risorse combinato alla necessità da parte delle politiche di produrre interventi che evitino l'ulteriore consumo di suolo⁷⁵, porta inevitabilmente a volgere lo sguardo al patrimonio esistente potenzialmente a disposizione della domanda abitativa.

Sul fronte del patrimonio privato sottoutilizzato, secondo i dati dell'Agenzia delle entrate lo *stock* abitativo non utilizzato di proprietà di persone fisiche ammonterebbe a 5.998.490 unità⁷⁶. Se questo ammontare viene depurato delle "secondo case", emergono circa 3 milioni di unità abitative che potrebbero essere utilizzate per esigenze temporanee⁷⁷ (9,2 % del totale).

Sul fronte pubblico, secondo i dati del «Rapporto sui beni immobili delle amministrazioni pubbliche 2018» redatto dal MEF sulla base delle comunicazioni inviate al Dipartimento del tesoro da parte delle amministrazioni tenute ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, con riferimento all'anno 2015, che comprende il 69% delle amministrazioni pubbliche tenute al rilevamento, sarebbero 48.904 i beni immobili ad uso residenziale e commerciale inutilizzati.

(73) Lo prevede l'art. 22, comma 1, lett. d della l.r. 16/2016 della Regione Lombardia. A questo proposito merita di essere citata l'ordinanza del Tribunale di Milano n. 20954/2018 che ha imposto al Comune di Lodi di rivedere il proprio regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate nella parte in cui prevede regimi differenziati per italiani e stranieri, richiedendo a questi ultimi di produrre la certificazione asseverata rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, resa ai sensi dell'art. 3 d.p.r. 445/2000, che attesti l'assenza di redditi e proprietà nello stato estero di provenienza.

(74) F. COLOMBO, *L'autonomia abitativa di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia*, cit., p. 5.

(75) Si rinvia a questo proposito al fascicolo 3, 2017 di *questa Rivista* per l'appunto dedicato a *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*.

(76) Nelle grandi città la percentuale di unità immobiliari ad uso residenziale è per Milano il 10%, seguita da Roma con il 9% e Napoli con l'8%. Agenzia delle Entrate, *Gli immobili in Italia 2017*, cit., p. 26.

(77) *Ivi*, p. 17.

Questi numeri non tengono poi conto del patrimonio immobiliare dismesso con altre destinazioni d'uso che potrebbe essere riconvertito a fini abitativi.

Se l'ottimizzazione dell'offerta sembra poter essere la soluzione più ragionevole, molte incognite restano da sciogliere. In primo luogo, la localizzazione di questo patrimonio è coerente con la domanda? Ha le caratteristiche strutturali e funzionali necessarie a rispondere alle esigenze abitative? A quale soggetto sarebbe più opportuno affidarne la gestione o l'intermediazione? Come identificare la platea di beneficiari?

Per concludere la prefigurazione di possibili scenari futuri relativi al diritto all'abitare per i nuovi abitanti, un cenno meritano certamente le novità introdotte dai d.l. nn. 113/2018 e 4/2019, con riguardo rispettivamente, a iscrizione anagrafica e occupazioni arbitrarie di immobili, e alle misure di contrasto alla povertà.

Sul primo fronte, il d.l. 113/2018 ha escluso l'idoneità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo quale titolo per l'iscrizione anagrafica. Sono per il momento due le interpretazioni contrapposte della novella, secondo alcuni costituirebbe una preclusione rivolta a una specifica categoria di persone (i richiedenti asilo) a un diritto fondamentale quale è l'iscrizione anagrafica, secondo altri verrebbe solo meno una procedura semplificata che rendeva automatica l'iscrizione per gli ospiti delle strutture di accoglienza⁷⁸.

Indipendentemente dall'interpretazione per la quale si propenda⁷⁹, con riferimento all'accesso ai servizi erogati da soggetti privati tra cui rientrano quelli forniti dalle agenzie immobiliari, non dovrebbe produrre

(78) La procedura è stata richiamata dalla circolare del Comune di Crema n. 10871 del 7/03/2019 che ha accolto questa interpretazione.

(79) Il d.l. n. 113/2018 ha aggiunto all'art. 4 del d.lgs. 142/2015 il comma 1-*bis* secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica». Stando alla ricostruzione sulle conseguenze di tale provvedimento proposta da D. CONSOLI, N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, pubblicata sul sito *web* dell'Asgi l'8 gennaio 2019, sarebbe ipotizzabile, in virtù della mancanza di un espresso divieto di iscrizione, l'idoneità di altri titoli a questo scopo, come il modulo C3 con il quale prende avvio il procedimento volto a verificare la fondatezza della richiesta di protezione internazionale. Le autrici sottolineano come, qualora non potesse essere perseguita tale ipotesi, eventualità che dovrebbe condurre ad adire la Corte costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., resta comunque fatto salvo l'accesso ai servizi di cui al d.lgs. 142/2015 erogati sul territorio in virtù dell'art. 5.

conseguenze. Nessuna norma prevede infatti che venga esibito il certificato di residenza⁸⁰, l'art. 4, comma 1, d.lgs. 142/2015, stabilisce infatti che «[...] il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445». Evidenti sono invece le ripercussioni preclusive che la mancata iscrizione avrebbe sull'accesso ai servizi sociali vincolati alla residenza⁸¹.

Un cenno merita altresì l'art. 31-*ter* del d.l. 113/2018, in materia di occupazioni arbitrarie di immobili, che prevede una sorta di presa in carico di quegli occupanti che «non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alternativa» da parte del prefetto, mediante la costituzione di una cabina di regia, composta da rappresentanti della Regione e degli Enti locali e degli enti competenti in materia di edilizia residenziale pubblica. Viene spontaneo chiedersi quali interventi potranno essere messi in campo, in mancanza di risorse aggiuntive con le quali far fronte alla carenza di alloggi pubblici cui si è già fatto cenno. Le uniche risorse stanziare dal d.l., pari a 2 milioni di euro, sono infatti destinate a indennizzare i proprietari per il mancato godimento degli immobili occupati oltre il termine di novanta giorni entro cui la cabina di regia è chiamata a provvedere alla loro liberazione. Venendo infine al reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. 4/2019, definito dall'art. 1, comma 1, quale «politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» e che può sostenere in parte il pagamento del canone di locazione o il mutuo relativo all'abitazione di residenza⁸², elenca, all'art. 2, comma 1, lett. a) e b), tra i requisiti rilevanti per gli stranieri: la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo

(80) *Ibidem*.

(81) M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale*, cit., p. 5.

(82) L'art. 3, comma 1, lett. b) prevede che una componente del beneficio economico integri il reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, fino ad un massimo di euro 3.360 annui. Il comma 2 aggiunge inoltre che «è concessa altresì nella misura della rata mensile del mutuo e fino ad un massimo di 1.800 euro annui ai nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà».

periodo e la residenza in Italia da 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Entrambi si prestano al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. Con riferimento al primo poiché, essendo ottenibile solo da chi abbia un reddito minimo pari all'assegno sociale e un alloggio idoneo secondo l'art. 9, comma 1, del TUM, risulta irragionevole rispetto alla *ratio* della norma laddove condiziona il beneficio che dovrebbe contrastare la povertà al possesso di un requisito che quella povertà esclude⁸³. Parimenti per il requisito di lungo-residenza⁸⁴, stando alla giurisprudenza già richiamata, anche il reddito di cittadinanza, in quanto «riservato a casi di vera e propria indigenza», non dovrebbe essere correlato alla lunga protrazione nel tempo del radicamento territoriale⁸⁵.

La Corte sarà quindi con molta probabilità chiamata a pronunciarsi nuovamente e, non essendo mutati i fattori, non si vede come possa mutare il risultato. Il sospetto è che anche in questo caso ci si trovi di fronte a norme di cui si conoscono già i profili di illegittimità e che si risolvono, in definitiva, in «leggi bandiera che rispondono a logiche di retorica politica e di propaganda»⁸⁶.

(83) A. GUARISO, *Stranieri e reddito di cittadinanza: prime osservazioni*, 15 febbraio 2019, in <https://www.asgi.it/discriminazioni/reddito-cittadinanza-discriminazioni-illogica/>, p. 8.

(84) Alle medesime conclusioni giungono M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale*, cit., p. 26 e C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2019, p. 14.

(85) Punto 7 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 166/2018.

(86) C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, cit., p. 11.