



17 MAGGIO 2023

Nel prisma del diritto all'abitare: primi
appunti per un'analisi costituzionale
critica

di Francesco Medico

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica^{*}

di Francesco Medico

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Abstract [It]: Il saggio indaga la dimensione costituzionale del diritto all'abitare, attraverso lo studio del suo fondamento in Costituzione e della giurisprudenza costituzionale. La prospettiva adottata è quella di un'analisi larga, che approccia il diritto fondamentale da diverse angolature: riconoscimento generale, rapporti tra proprietà e funzionale sociale, locazione e blocco degli sfratti in epoca Covid-19, competenze Stato-Regioni nella gestione delle politiche per il diritto all'abitare, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. La tesi sostenuta è che sia necessaria l'adozione di una teoria istituzionalista dei diritti fondamentali per garantire l'effettività del diritto all'abitare, la quale coinvolga una lettura contestualizzata del complessivo ordinamento costituzionale e che non si limiti alla sola dimensione individualistica del diritto. Questo approccio coinvolge, infatti, da un lato, il bisogno politico-giuridico di regolazione del conflitto urbano, e, dall'altro, l'esigenza costituzionale di intervento dei poteri pubblici nell'economia, al fine di riequilibrare le disparità socio-economiche che nella dimensione urbana nascono e si perpetuano.

Title: Through the prism of the right to housing: first notes for a critical constitutional analysis.

Abstract [En]: The essay investigates the constitutional dimension of the right to housing, through the study of its foundation in the Constitution and the constitutional jurisprudence. The perspective adopted is broad and approaches the fundamental right from different angles: general recognition, relationships between property and social function, house rents and blocking of evictions in the Covid-19 era, State-Region competences in the management of policies for the right to housing, access to public housing. The thesis put forward is that it is necessary to adopt an institutionalist theory of fundamental rights to guarantee the effectiveness of the right to housing, which involves a contextualized reading of the constitutional system and is not limited to the individualistic dimension of the right. In fact, this approach involves, on one hand, the political-legal need to regulate urban conflict and, on the other hand, the constitutional need for the intervention of public powers in economy, in order to rebalance the socio-economic disparities that arise and are perpetuated in the urban dimension.

Parole chiave: diritto all'abitare; diritti sociali; Corti costituzionali; urbanizzazione; diseguaglianze; intervento dello Stato in economia

Keywords: right to housing; social rights; Constitutional Courts; urbanization; inequalities; State intervention in economy.

Sommario: 1. Il diritto all'abitare: la ricerca del fondamento costituzionale e la tutela frammentata. – 2. Il riconoscimento generale nella giurisprudenza costituzionale. – 3. Il rapporto tra proprietà e funzione sociale. – 4. (*Segue*) La locazione e il blocco degli sfratti in epoca Covid-19. – 5. Il rapporto Stato-Regioni nella gestione delle politiche per il diritto all'abitare. – 6. L'accesso all'edilizia residenziale pubblica. – 7. Conclusione: il bisogno di una teoria istituzionalista e la necessità costituzionale di governo del conflitto urbano.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il diritto all'abitare: la ricerca del fondamento costituzionale e la tutela frammentata.

Il diritto all'abitare è ritornato ad essere negli ultimi anni una delle questioni più rilevanti su cui si concentra il conflitto sociale nelle società europee. In questo senso, le città rappresentano i principali luoghi di tensione di questo scontro, in cui si intercettano i diversi interessi che si strutturano attorno al vivere urbano: capitale *vs.* lavoro; rendita *vs.* reddito; centro *vs.* periferie; cittadini nazionali *vs.* stranieri; turisti *vs.* abitanti; privato *vs.* pubblico.

I motivi del ritorno di importanza di questo tema sono diversi e si possono individuare almeno tre traiettorie, tra loro strettamente collegate, che spiegano la centralizzazione dell'attenzione socio-politica sulla città e sulle sue contraddizioni. In prima battuta, la modificazione dei processi di produzione e riproduzione sociale, la quale ha portato il passaggio da un modello di capitalismo industriale, centrato sull'organizzazione fordista e sulla produzione di merci, ad uno di tipo post-fordista¹, in cui l'attenzione è più rivolta ai servizi e alla connessa finanziarizzazione dell'economia². In seconda battuta, l'apertura alla globalizzazione³, sia in senso più generale, sia in senso più specifico nel Vecchio continente con il processo di integrazione europea, la quale ha favorito una maggiore interdipendenza tra i sistemi politici e sociali e una più ampia mobilità delle persone e dei fattori produttivi. In ultima battuta, un imponente fenomeno di urbanizzazione⁴ verso le principali metropoli europee, le quali hanno visto aumentare in maniera sporzionata e inedita l'afflusso di popolazione⁵ sia nella forma di nuovi lavoratori alla ricerca di una stabile collocazione, sia in quella di visitatori occasionali in vista di un alloggio temporaneo.

Il tema del diritto all'abitare è stato oggetto da sempre di rilevanti attenzioni da parte dei poteri pubblici. Non sono mancate, infatti, importanti politiche abitative messe in piedi dai vari governi in Italia dagli anni '50 a '80, i quali hanno cercato di gestire il fenomeno della domanda abitativa nelle zone urbane. Lo imponeva, a quel tempo, la trasformazione industriale nostrana e il conseguente sviluppo delle città in maniera funzionale all'ingresso della nuova classe operaia, che popolava, in particolare, le periferie sociali dei grandi centri metropolitani⁶. Oggi, però, la situazione è diversa. Come accennato sopra, le cause di questo ritorno di rivendicazione del diritto all'abitare, nella forma di una vera e propria emergenza abitativa, sono legate a fenomeni in parte differenti, e in parte sovrapponibili a quelli passati. Si potrebbe dire che i diversi interessi sono sempre gli stessi nella *forma*, ma si modifica la *sostanza* di quei conflitti distributivi intorno all'abitare. Se, infatti, precedentemente era l'industrializzazione l'elemento più forte

¹ D. HARVEY, *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano, 2015.

² S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019.

³ A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

⁴ J. VÉRON, *L'urbanizzazione del mondo*, Il Mulino, Bologna, 2008.

⁵ Considera la connessione tra il paradigma della sicurezza e la formazione della città, M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano, 2004.

⁶ Sviluppa questo tema di riflessione, F. LUCARELLI, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Cooperativa editrice economia e commercio, Napoli, 1976, pp. 11 e ss.

che impattava sulla configurazione delle città e la plasmava in chiave funzionalizzata ai suoi bisogni, oggi, c'è chi ha sostenuto l'esistenza di un'autonomizzazione di una nuova economia urbana come «luogo e produzione dell'economia globale»⁷. In questo contesto, le città (e le grandi metropoli, in particolare) diventano, da un lato, il centro di snodo per commerci, finanza e innovazione, mentre, dall'altra, si presentano come spazio di intersezione tra globale e locale, in cui, ad ogni modo, l'elemento più significativo è rappresentato dall'essere i punti di connessione di un unico mercato transnazionale.

Tuttavia, prima di spingersi oltre, ci si potrebbe chiedere: qual è il fondamento costituzionale di questo presupposto diritto fondamentale? C'è da dire, a questo proposito, che la nostra Costituzione sul punto dice poco. Il fondamento costituzionale, infatti, lo si potrebbe ritrovare, da un lato, nell'art. 47 Cost., nella parte in cui afferma che «la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», e, dall'altro, nell'art. 42 comma 2 Cost., quando si stabilisce che la legge determina, in relazione allo statuto della proprietà privata, «i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Se questo è il dato testuale della Costituzione, non si può di certo affermare in realtà che – attraverso un'interpretazione sistematica⁸ – la Carta costituzionale non fornisca i riferimenti normativi per considerare il diritto all'abitare come un bene di rilievo costituzionale⁹ e come un diritto fondamentale. In questo senso, sia l'art. 2 Cost., come espressione del principio personalista, sia l'art. 3 comma 2 Cost., in relazione a quello di eguaglianza sostanziale, garantiscono «un primo significativo fondamento, che non soltanto preclude ogni attività volta ad ostacolarlo, ma autorizza altresì i pubblici poteri ad agire in conformità al compito di rimuovere i connessi impedimenti di natura socio-economica», legittimando «sia interventi di sostegno o promozione, che siano volti ad alleviare il disagio abitativo dei soggetti più deboli, sia provvedimenti limitativi dell'autonomia privata, che nel campo abitativo perseguano obiettivi di perequazione sociale»¹⁰. La scelta in questo saggio di parlare di diritto all'abitare, ad ogni modo, si spiega per due differenti ragioni. La prima riguarda il cambio di contesto tra passato e presente. Oggi, infatti, studiare il conflitto sociale che si sviluppa intorno all'abitare significa, ancor di più rispetto ai decenni passati, guardare alle dinamiche della dimensione urbana metropolitana come luogo della produzione postindustriale e di un afflusso “globalizzato” di popolazione. Viceversa, fermarsi solo a constatare la rivendicazione individuale della

⁷ S. SASSEN, *La città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁸ È da riconoscere, ad ogni modo, che, forse, a causa di una debole copertura costituzionale, molto della garanzia del diritto all'abitare nella Storia repubblicana si è svolta, da un lato, sul fronte delle politiche abitative del legislatore, dall'altro, della giurisprudenza costituzionale sul piano di una ricostruzione evolutiva del diritto, e, infine, anche a livello della società, tramite i movimenti sociali di rivendicazione contro la speculazione edilizia.

⁹ Superando quella dicotomia tra disposizioni programmatiche e quelle precettive, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.

¹⁰ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2016, pp. 342-343.

richiesta indiscriminata di un alloggio, senza cogliere il suo impatto sul sistema e l'influenza che quest'ultimo ha sul diritto, rischia di diventare uno sterile esercizio dommatico. In questo senso, il nesso tra città e diritto all'abitare¹¹ appare sempre più inscindibile e solo un approccio giuridico largo, aperto alla dimensione sociale e collettiva, permette di cogliere quei rapporti di contraddizione che nelle città si giocano e che trovano nel diritto all'abitare uno dei suoi più evidenti terminali. La seconda ragione, invece, concerne più strettamente la teoria costituzionale, e, in particolare, la teoria dei diritti. Per indagare le modalità costituzionali per garantire l'effettività del diritto all'abitare bisogna allargare lo sguardo a tutta una serie di fattori di contesto e di questioni politico-giuridiche le quali, seppur non immediatamente percepibili nella singola rivendicazione all'alloggio, sono fondamentali, sistematicamente parlando, per proteggere il suo contenuto materiale¹². Altrimenti, il rischio diventa quello di una tutela *frammentata* dello stesso¹³.

Pur ritrovando dei riferimenti importanti in Costituzione sul diritto all'abitare, questi non sempre sono sufficienti per un'analisi approfondita della questione. In assenza di richiami testuali espliciti, dunque, può essere utile ripercorrere la via induttiva della giurisprudenza costituzionale. A tal fine, si proporrà un'analisi dei principali campi in cui quest'ultima si è confrontata con la garanzia di tale diritto: (1) il suo riconoscimento generale; (2) il rapporto tra proprietà e funzione sociale; (3) il tema della locazione e degli sfratti, con particolare riferimento all'epoca dell'emergenza pandemica; (4) l'intreccio di competenze tra Stato e Regioni nella gestione delle politiche per il diritto all'abitare; (5) le differenze nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica tra cittadini nazionali e stranieri. Non si tratterà, ad ogni modo, di uno studio sistematico sulla materia, ma solo di alcune "tracce" ricostruttive della problematica. In questa traiettoria, l'obiettivo sarà quello di individuare alcuni casi sintomatici nella giurisprudenza della Corte costituzionale, i quali evidenziano proprio quella tutela frammentata e una parcellizzazione della garanzia del diritto all'abitare, che non può trovare nel solo versante giurisdizionale risposte soddisfacenti. È proprio la stessa struttura costitutiva di questa tipologia di diritto, che chiama a sé un cambio di approccio. La tesi di

¹¹ Sviluppa il nesso tra città e diritto all'abitare, in particolare analizzando in chiave storica lo sviluppo dei vari movimenti sociali connessi a questo tema, D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Milano, 2013.

¹² Svolge un'analisi concentrata, seppur in una modalità differente da quella qui proposta, sulle «basi materiali che rendano in concreto verosimile, prima ancora che giuridicamente vincolante» la garanzia di questo diritto, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2010, cit., p. 248.

¹³ Non ci si può, infatti, approcciare alla questione dell'abitare (e della dimensione urbana) senza guardare ad alcuni temi, i quali si inseriscono nel quadro del rapporto Stato-mercato, di cui per fare qualche esempio: (i) la tutela della funzione sociale della proprietà, nel senso dello spazio garantito alla disciplina delle espropriazioni nell'invasione della sfera privata e nel sistema di calcolo dell'indennizzo espropriativo; (ii) il rapporto locatore-conduttore nel contratto di locazione sulla determinazione del canone e della durata del vincolo giuridico; (iii) il potere conformativo della PA sulla proprietà privata e, in particolare, sulla programmazione urbanistica degli spazi della città (vincoli urbanistici, oneri di urbanizzazione, ecc.); (iv) lo sviluppo del tema del governo del territorio e della distribuzione verticale dei poteri tra Stato, regioni ed enti locali (ad es. in materia di turismo, di mobilità e trasporti, di gestione dei centri storici, delle periferie e dell'edilizia pubblica residenziale, ecc.).

questo saggio è, infatti, la seguente: mostrare la necessità dell'adozione di una teoria istituzionalista dei diritti fondamentali¹⁴ per lo studio del diritto all'abitare, che non può restringersi nella sola dimensione individualistica del diritto soggettivo decontestualizzata da un quadro generale dell'ordinamento costituzionale¹⁵. Essa coinvolge, invece, da un lato, il bisogno politico-giuridico di regolazione del conflitto urbano, e, dall'altro, l'esigenza di intervento dei poteri pubblici nell'economia, al fine di riequilibrare le disparità socio-economiche che nella dimensione urbana nascono e si perpetuano.

2. Il riconoscimento generale nella giurisprudenza costituzionale.

L'interesse del diritto costituzionale sul diritto all'abitare non si può di certo dire nuovo. Sin dagli inizi della fase repubblicana, la riflessione scientifica si è adoperata nell'approfondire la dimensione costituzionale di questo diritto, provando a definirne le coordinate più generali e a sostanziarne le pretese giuridicamente perseguibili. Si sono confrontate varie posizioni, a tal proposito. Da chi, secondo un'impostazione più "originalista", non ha riconosciuto rilievo costituzionale al diritto all'abitare¹⁶ sulla base di un'interpretazione letterale della Costituzione. A chi, invece, ha dibattuto sull'esistenza nell'ordinamento costituzionale italiano di un *diritto alla casa*¹⁷, ovvero di un diritto assoluto e perfetto ad ottenere un alloggio, inteso come proiezione del riflesso possessorio di un bene di cui si ha la proprietà piena. Ad altri, i quali hanno parlato, invece, di un diritto *sull'abitazione*¹⁸, in un senso, dunque, più largo rispetto al diritto alla casa, ma pur sempre legato allo schema proprietario poiché riguardante esclusivamente la proprietà di beni permanentemente destinati all'attività dell'abitare da parte dello stesso possidente. Dal diritto sull'abitazione, si differenzia, inoltre, il diritto *all'abitazione*¹⁹, che sarebbe diverso dallo stesso diritto alla casa. Questo perché in tale caso ci sarebbe una prevalenza del momento funzionale della proprietà abitativa sul significato meramente giusnaturalistico di dominio individualistico. Ovvero ciò che si evidenzia sotto questo profilo è la soddisfazione del bisogno abitativo, intendendo l'abitazione come bene di consumo e non di investimento. Infine, nella versione più recente, si è parlato di un più generale *diritto all'abitare*²⁰, preferendo adottare una visione che non si ferma alla fruizione del bene fisico

¹⁴ Riferendosi alla dimensione istituzionale, parla di una «doppia dimensione» dei diritti fondamentali, A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2016, pp. 1 e ss.

¹⁵ Nel senso inteso da, A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010, pp. 311 e ss.

¹⁶ G. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, spec., p. 321.

¹⁷ D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, pp. 1184 ss.;

¹⁸ Ne discute come possibile interpretazione della pretesa giuridica, G. ALPA, *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Politica del diritto*, n. 1-2, 1979, pp. 160 e ss.

¹⁹ U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano, 1980.

²⁰ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017.

dell'abitazione, ma che guarda all'inserimento del soggetto nella vita collettivo-comunitaria e che ingloba nella sua dimensione quel complesso di risorse, di spazi e di relazioni funzionali ad una vita dignitosa. In questo senso, il passo in avanti che permette quest'ultimo approccio, infatti, è di aprire non solo alla dimensione dei bisogni «biogenici», cioè pur sempre all'interno delle “mura di casa”, del domicilio e della *privacy*, ma di includere anche esigenze «sociogeniche»²¹, vale a dire “lo sguardo” verso la dimensione sociale e l'inserimento in un tessuto spaziale e simbolico circostante.

Sulle ragioni per le quali si è scelto di utilizzare il prisma del diritto all'abitare si è già argomentato²². Quello che interessa, invece, ora analizzare è il riconoscimento generale del diritto nella giurisprudenza costituzionale. In una fase iniziale, l'approccio della Corte costituzionale è stato, da una parte, quello di adottare la tesi della non autonomia del diritto all'abitare, preferendo un suo inserimento in quanto interesse pubblico meritevole di tutela attraverso la clausola della funzione sociale della proprietà, e, dall'altra, quello di lasciare un' indefinita discrezionalità all'intervento legislativo. Sintomatico di questo approccio è la sent. 3 del 1976 di Palazzo della Consulta in materia di sindacato sul blocco sugli affitti, in cui si afferma che la funzione sociale della proprietà «qui, in particolare, 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 mercato libero». In questo caso, i giudici costituzionali, pur non valorizzando questo aspetto in quanto non necessario ai fini della decisione, ribadiscono che un possibile modo di intendere quel limite al regime proprietario può andare nel verso di legittimare un «intervento in favore delle classi meno abbienti, che si realizza senza una definitiva ed irreversibile compressione delle facoltà di godimento del proprietario»²³. La stessa linea interpretativa viene confermata, poi, anche nella sent. 252 del 1983, in cui si sostiene, in ordine alle censure mosse in relazione agli artt. 42 e 47 Cost., che l'interesse a garantire un alloggio alle classi più disagiate è tutelato costituzionalmente, in quanto «l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge», ma che, ad ogni modo, «la disciplina del preteso diritto dovrebbe essere posta dal legislatore, rientrando nella sua discrezionalità la scelta dei modi più idonei per il raggiungimento del fine proposto»²⁴. Un diritto all'abitare, dunque, che non viene considerato come un autonomo diritto fondamentale nella prima fase,

²¹ G. TATARANO, *Accesso al bene «casa» e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 407.

²² A tal proposito, è necessaria una specificazione metodologica: nel testo, per una questione di economia dell'argomentazione e per sottolineare un approccio ampio dell'analisi, si utilizzerà l'espressione diritto all'abitare anche quando la Corte non parla espressamente di abitare, ma, al contrario, si pronuncia in termini di “casa”, “abitazione”, ecc. Concetti i quali sono, ad ogni modo, inclusi nella dimensione dell'abitare.

²³ Corte cost., sent. n. 3 del 1976.

²⁴ Corte cost., sent. n. 252 del 1983. Per un'analisi più approfondita di questa pronuncia, la quale riguarda direttamente la disciplina costituzionale del contratto di locazione, si guardi *infra* al par. 4 del saggio.

ma solo come possibile concretizzazione di altre disposizioni costituzionali, tra cui principalmente gli artt. 42 e 47 Cost., e soggetto ad un'ampia discrezionalità degli interventi legislativi.

L'approccio della Corte costituzionale si modifica, invece, radicalmente negli anni successivi con alcune pronunce, tra cui si segnalano le sentt. 217 e 404 del 1988, le quali riconoscono il diritto all'abitare come un diritto sociale fondamentale, discendente dall'art. 2 Cost. Nella prima sentenza²⁵, il caso riguardava una controversia relativa al tema delle competenze tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di edilizia sovvenzionata. Nella seconda²⁶, la questione concerneva la successione nel contratto di affitto del convivente *more uxorio*. Nella prima fattispecie, a dir il vero, la Corte costituzionale si limita a riconoscere il diritto all'abitare come «un diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47, cpv., Cost.», il quale «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» che si deve realizzare «attraverso un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato»²⁷. Nel secondo caso, invece, si fa più evidente il passo in avanti. È in questa situazione che la Corte stabilisce la definitiva collocazione del diritto all'abitare tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, ricollegandosi al precedente già citato. I giudici costituzionali, infatti, affermano, che le statuizioni della sent. 217 del 1988, «hanno una portata più generale ricollegandosi al fondamentale diritto umano all'abitazione riscontrabile nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo [...] e nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali [...]», il che conduce, da una parte, a riconoscere l'esistenza di «un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» e, dall'altra, a caratterizzare l'obbligo dei poteri pubblici di impedire che le persone rimangano prive di abitazione come un «dovere che connota [...] la forma costituzionale di Stato sociale»²⁸.

È l'art. 2 Cost., inteso come clausola aperta²⁹ ai “nuovi diritti” che permette, dunque, secondo la Corte costituzionale, il riconoscimento di un diritto sociale all'abitare, in maniera autonoma rispetto ai riferimenti previsti negli artt. 42 e 47 Cost. Una scelta, questa, in seguito confermata in decisioni

²⁵ Corte cost., sent. n. 217 del 1988.

²⁶ Corte cost., sent. n. 404 del 1988.

²⁷ A cui si aggiunge, in maniera più perentoria, il considerando 5.2: «In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto 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».

²⁸ Corte cost., sent. n. 404 del 1988, considerando 3.

²⁹ Secondo la nota ricostruzione di, A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 e ss. Ad ogni modo, in realtà, sembra fortemente presente anche un'idea dei diritti fondamentali molto vicina alla teoria dei valori, A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1991, pp. 639 e ss.

successive³⁰, nelle quali si evidenzia il collegamento che la Corte costituzionale pone tra il diritto all'abitare e il suo essere, allo stesso tempo, sia elemento cardine dello Stato sociale, sia manifestazione del vecchio "interesse nazionale"³¹ nel rapporto Stato-Regioni. Un diritto sociale sì, dunque, che dà espressione alla forma di Stato, ma pur sempre *condizionato*, poiché la sua tutela «riposa sul ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario fra gli interessi costituzionalmente rilevanti al fine di dare graduale applicazione, in relazione alle disponibilità finanziarie esistenti, alla direttiva costituzionale contenuta nell'art. 47, secondo comma, della Carta fondamentale»³². Non a caso, infatti, chi si è espresso su questo tema ha distinto tre possibili declinazioni di questo diritto (una forte, una intermedia e una debole) e ha sostenuto che quella che prevale nella giurisprudenza costituzionale è la dimensione debole, la quale concepisce il diritto all'abitare in chiave limitata e di riconoscimento parziale³³. Senza spingersi oltre, a questo punto, basti dire che, se questo è il *trend* registrato nell'analisi giurisprudenziale in linea generale, si può aggiungere un ulteriore dato di respiro più ampio. La ricostruzione teorica, che si impone a fine anni '80 e che risulta valida ancora oggi, assomiglia molto, in realtà, ad una specifica teoria dei diritti sociali³⁴, la quale ritrova il fondamento normativo generale di questi diritti nell'art. 2 Cost., in quanto espressione del principio di dignità umana, e nell'art. 3 Cost., ovvero quello di eguaglianza. Un riconoscimento, quello presente nella giurisprudenza costituzionale, che, ad ogni modo, si presenta a luci ed ombre e che evidenzia una forte contraddizione interna³⁵: da una parte, perché viene ricollegato ad una caratteristica stessa dello Stato sociale italiano, mentre, dall'altra, risulta assumere uno statuto di tutela del diritto alquanto debole in termini di effettività e di vincolo per gli altri organi costituzionali.

3. Il rapporto tra proprietà e funzione sociale.

Un versante – e forse il più dibattuto – da cui studiare il diritto all'abitare è il rapporto tra proprietà e funzione sociale. Non è da dimostrare, perché di immediata evidenza, quanto la declinazione di questa relazione incida sull'effettività del diritto all'abitare nel contesto urbano e non solo. Questo rapporto, infatti, impatta potenzialmente su alcuni importanti settori, i quali, complessivamente parlando, incidono

³⁰ Corte cost., sent. n. 559 del 1989.

³¹ Corte cost., sent. n. 217 del 1988.

³² Corte cost., sent. n. 19 del 1994.

³³ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 58 e ss. Nel primo caso, il diritto in questione avrebbe comportato la pretesa giuridicamente azionabile ad ottenere un alloggio sia nella forma proprietaria, sia in altre forme giuridicamente possibili. Nella seconda situazione, la traduzione giuridica sarebbe stata il diritto ad ottenere la stabilità del rapporto di locazione o, comunque, del godimento del bene. Nella terza fattispecie, prevale la ricostruzione come diritto strumentale ad altre situazioni soggettive di bisogno, nel senso di una precondizione per la fruizione di altri diritti fondamentali.

³⁴ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Treccani, Roma, 1989, pp. 1 e ss.

³⁵ Si sofferma sulla dissonanza tra il piano declamatorio del diritto all'abitare e la scarsa tutela e promozione sostanziale, R. A. ALBANESE, *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2023, pp. 36-37.

sul diritto all'abitare, di cui, solo a titolo di esempio: la legislazione in materia di affitti, quella in materia di sfratti, le politiche urbanistiche e di governo del territorio, il tema delle espropriazioni e della destinazione d'uso dei terreni, la distribuzione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. I principali conflitti tra soggetti sociali e istituzionali che si registrano da questa angolatura sono, da una parte, tra il reddito da lavoro e la rendita edilizia, e, dall'altra, fra le possibilità della pubblica amministrazione di "disegnare" lo sviluppo urbanistico e il potere dei privati. In questo senso, si potrebbe dire che lo statuto della proprietà rappresenta lo strutturale limite a politiche abitative di tipo egualitario e che molto dell'agibilità politico-costituzionale di quest'ultime dipende dal "grado" di riconoscimento della funzione sociale della proprietà stessa.

A tal proposito, l'evoluzione verso il modello di Stato sociale³⁶ in Italia ha rappresentato, senz'altro, un passo in avanti rispetto al passato in termini di possibile tutela del diritto all'abitare. È noto il passaggio che nell'art. 42 Cost. si è compiuto verso delle diverse «basi costituzionali della proprietà privata»³⁷, in cui si evidenzia lo spostamento da una visione ottocentesca come diritto pieno ed assoluto, ancora presente nel Codice civile del '42, ad una sua conformazione sociale, la quale trova nella legge quello strumento giuridico di *medium* degli interessi tra classi sociali. Come anche vanno nella stessa direzione sia la possibilità di espropriare la proprietà privata «per motivi di interesse generale», prevista nell'art. 42 comma 3 Cost., sia quella di «riservare originariamente o trasferire [...] determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali» ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, contenuta nell'art. 43 Cost. Le principali ricostruzioni che hanno sviluppato questi elementi si sono concentrate, infatti, da un lato, sulla tesi di una ormai compiuta internalizzazione nella visione della proprietà "costituzionale" della funzione sociale non più da intendere solo ed esclusivamente come limite esterno³⁸, oppure, dall'altro, sottolineando la pluralità dei tipi di proprietà³⁹ in Costituzione e mettendo in rilievo, in questo modo, l'influsso dell'intervento programmatico del legislatore.

Guardando, invece, il ruolo che si è ritagliata la giurisprudenza della Corte costituzionale, quest'ultimo non sempre è stato di forte spinta verso una funzionalizzazione della proprietà a interessi collettivo-sociali. Si è davanti, tuttavia, ad un panorama notevolmente frastagliato, in cui è difficile ricostruire un univoco orientamento dei giudici costituzionali sulla ricostruzione dello statuto della proprietà⁴⁰ e della più generale costituzione economica⁴¹. Si è parlato, ad esempio, dell'identificazione di diverse possibili

³⁶ A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Diritto della sicurezza sociale*, n. 4, 2020, pp. 707 e ss.

³⁷ M. S. GIANNINI, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1971, pp. 443 e ss.

³⁸ S. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960, pp. 1252 e ss.

³⁹ U. MATTEI, *I diritti reali*, 2, *La Proprietà*, in R. SACCO (a cura di) *Trattato di diritto civile*, Utet, 2^a edizione, Torino, 2015, in part., pp. 169 e ss.

⁴⁰ M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1977, pp. 1345 e ss.

⁴¹ G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983.

fasi⁴², le quali hanno coinciso – come è inevitabile che sia – con l’andamento dell’evoluzione del dato storico-materiale dell’ordinamento costituzionale. Come è stato autorevolmente sostenuto, quello che se ne può trarre, però, in un senso più generale è che la valorizzazione della clausola della funzione sociale da parte della Corte costituzionale rappresenta «l’oggetto misterioso della giurisprudenza costituzionale»⁴³. In questa prospettiva, un caso interessante del rapporto tra proprietà e funzione sociale è la sent. n. 5 del 1980⁴⁴ sulla *legge Bucalossi*⁴⁵, la quale ha avuto un notevole impatto ai fini soprattutto della garanzia del diritto all’abitare.

La questione tecnica sottoposta al vaglio di Palazzo della Consulta atteneva, da una parte, all’adozione del valore agricolo per il calcolo dell’indennizzo, *ex art.* 42 comma 3 Cost., per beni da espropriare che abbiano una chiara destinazione edificatoria e, dall’altra, alla violazione dell’art. 3 comma 1 Cost., nella parte in cui la legge determinava una disparità di trattamento con altre situazioni normative presenti nell’ordinamento nella determinazione dell’indennizzo per terreni in situazione eguale. Nondimeno, il tema di rilievo che ha affrontato questa pronuncia – *prius* logico-giuridico rispetto al *quantum* dell’indennizzo – era la compatibilità costituzionale di un intervento legislativo, che prevedeva la separazione tra diritto di proprietà e *ius edificandi*⁴⁶. La principale novità introdotta dalla legge, infatti, era l’adozione del principio secondo cui il diritto a costruire (*ius edificandi*) doveva essere subordinato ad una concessione edilizia da parte dei poteri pubblici e non era consustanziale allo stesso diritto dominicale. La finalità di tale scelta era quella di garantire, tramite il pagamento del corrispettivo per la concessione da parte del privato, la possibilità di finanziare misure di redistribuzione urbana, tra cui, ad esempio, opere di urbanizzazione a beneficio della collettività. In questo quadro, la posizione della Corte costituzionale è stata quella di negare la separazione tra proprietà e *ius edificandi*.

La decisione, difatti, ruota attorno a questo assunto adottato dai giudici costituzionali, il quale attiene al nodo cruciale del «contenuto essenziale della proprietà immobiliare» nel nostro ordinamento costituzionale e del connesso, ma separato, tema delle «forme dell’intervento pubblico su quest’ultimo, con particolare riguardo al problema della perequazione delle diverse situazioni proprietarie, ed a quello della delimitazione della discrezionalità della P.A. nell’esercizio del potere di comprimere, nelle forme in astratto previste dal legislatore, i diritti dei privati»⁴⁷. Non a caso, la Corte costituzionale parte dal dato

⁴² In particolare, in relazione al rapporto con i diritti sociali, individua diverse fasi nella giurisprudenza costituzionale tra anni ‘70, ‘80, ‘90 e il primo decennio del Duemila, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2012, pp. 271 ss.

⁴³ M. LUCIANI, *L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 1, 2009, p. 21.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 5 del 1980.

⁴⁵ Legge n. 10 del 1977.

⁴⁶ Da cui discendeva l’espunzione dal calcolo dell’indennizzo del valore legato all’edificabilità del terreno.

⁴⁷ M. LUCIANI, *Vecchi e nuovi principi in materia di espropriazione e indennizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1980, p. 41.

che «è indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando [...] della edificazione, ma la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre»: vale a dire, nella fattispecie, la separazione tra diritto di proprietà e *ius edificandi*. Questo poiché «relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi casi di decadenza previsti dalla legge» e «da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici». In caso, dunque, di sussistenza delle condizioni richieste è solo il proprietario (e non altri) il soggetto legittimato a costruire, facendo pertanto discendere da ciò che «la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza»⁴⁸.

È solo, pertanto, a cascata di questa impostazione che consegue la disparità di trattamento con altre situazioni normative⁴⁹ e la violazione dell'art. 3 Cost. Al contrario, infatti, se fosse stata riconosciuta la compatibilità costituzionale della separazione tra *ius edificandi* e diritto di proprietà, tale discriminazione non si sarebbe presentata perché legata ad una scelta politico-legislativa ragionevole. Senza spingersi troppo a fondo nell'analisi, il dato che interessa sottolineare è che a partire da questa lettura del rapporto tra proprietà e funzione sociale, questa pronuncia suscitò, già all'epoca, forti polemiche. C'è chi sostenne – commentando la sentenza – l'esistenza di una visione dello statuto della proprietà privata che smentiva il quadro costituzionale, il quale prevede una *deminutio* del regime proprietario, in superamento di una vecchia concezione liberale e in linea con la possibilità di un forte intervento pubblico⁵⁰ in chiave compensativa e di programmazione urbanistica. Come anche, c'è chi annotò che la Corte costituzionale avesse dimenticato di includere, nella valutazione della disparità di trattamento nel calcolo dell'indennizzo per beni espropriati, il comma 2 dell'art. 3 Cost. e, pertanto, la dimensione sostanziale dell'eguaglianza⁵¹.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 5 del 1980, considerando 4.

⁴⁹ Tra terreni agricoli di minor o maggior pregio, tra terreni agricoli e quelli destinati ad interventi edilizi, tra aree adiacenti al perimetro urbano e quelle distanti.

⁵⁰ A. BALDASSARRE, *Espansione e autolimitazione dei poteri della Corte costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1980, pp. 338 e ss.

⁵¹ C. SALVI, *Funzione sociale della proprietà, rendita parassitaria e Corte costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1980, pp. 342 e ss.

Senza entrare, tuttavia, in annosi dibattiti, è sufficiente evidenziare due dati in relazione all’impatto che tali scelte di politica del diritto possono avere sull’effettività del diritto all’abitare. In prima battuta, si può dire che il diritto all’abitare in questo tipo di situazioni trova (e non sempre questo avviene) una tutela costituzionale solo sotto la “copertura” della funzione sociale. Nel caso presentato, infatti, la scelta, da un lato, di smentire l’impostazione legislativa di separazione tra diritto di proprietà e *ius edificandi* e, dall’altro, di effettuare quello che può essere definito un bilanciamento «ineguale»⁵² tra diritto di proprietà e funzione sociale, comporta come effetto quello di rendere maggiormente “difficoltosi” interventi redistributivi in materia di politiche di edilizia pubblica, aumentando i costi di questi interventi e rendendo molto complessa la loro sostenibilità economica. In questo senso, maggiore è il grado di funzionalizzazione della proprietà, maggiore spazio si garantisce per una fruizione piena del diritto all’abitare in quel rapporto di costante tensione tra Stato e mercato. In seconda battuta, una considerazione più strettamente legata alla teoria dei diritti fondamentali porta a rilevare che il diritto all’abitare non entra in bilanciamento autonomamente come bene costituzionale indipendente⁵³, nonostante – neanche in seguito al suo riconoscimento a fine anni ‘80 – sia diventato, a tutti gli effetti, uno di quegli elementi che, addirittura, caratterizzano la forma di Stato italiana. Esso lo fa solo mediamente come possibile interesse pubblico selezionato dal legislatore, in quanto contenuto del limite della funzione sociale della proprietà. In questo si può ritrovare, forse, una ragione della sua minor garanzia in termini di bilanciamento costituzionale. Viceversa, includere nel bilanciamento tra beni costituzionali *anche* il diritto all’abitare, insieme al più generale rapporto tra proprietà e funzione sociale, potrebbe avere l’effetto di rendere più visibile i potenziali effetti negativi che alcune scelte di politica giudiziale potrebbero avere sulla sostenibilità del diritto fondamentale e sulla sua effettiva tutela, oltre a potenziarne la considerazione nel sindacato di costituzionalità. Un conto è, insomma, vagliare il diritto all’abitare come possibile limite interno del regime proprietario, un conto è considerarlo come diritto fondamentale autonomo.

4. (Segue) La locazione e il blocco degli sfratti in epoca Covid-19.

Un altro modo di studiare la garanzia del diritto all’abitare è guardare al bilanciamento degli interessi nella disciplina della locazione e della legislazione in materia di blocco degli sfratti. Sul primo fronte, infatti, è chiaro che non necessariamente diritto all’abitare significa disporre della proprietà dell’abitazione, ma, al contrario, esistono altre forme giuridiche per garantire l’effettività del diritto stesso. Su questa scia, la

⁵² M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 13.

⁵³ Come si vedrà, ad esempio, *infra* nel par. 4, in cui si analizzano i rapporti tra proprietà e funzione sociale, in relazione alla disciplina emergenziale Covid-19 degli sfratti.

locazione rappresenta il titolo giuridico, in alternativa alla proprietà, maggiormente utilizzato per fruire di un'abitazione. Sul secondo fronte, l'analisi si giustifica poiché invece di osservare – come nel paragrafo precedente – la fase “a monte” del rapporto tra diritto di proprietà e diritto all'abitare in cui rilevano i poteri conformativi della PA sulla proprietà, si studia all'opposto l'approccio della giurisprudenza costituzionale sulla fase “a valle”, nella quale gli interessi della proprietà e dell'abitare si confrontano mediamente in una legislazione di emergenza e, per definizione, eccezionale, come quella del blocco degli sfratti, che nella maggior parte dei casi colpisce i contraenti deboli, vale a dire i conduttori delle abitazioni⁵⁴. In questo senso, pertanto, questi due temi della locazione e del blocco degli sfratti trovano un proprio naturale collegamento, come due prospettive complementari e “altre” da cui guardare il rapporto tra proprietà e diritto all'abitare.

Iniziando dal primo dei due poli di indagine, una significativa pronuncia della Corte costituzionale è la sent. 252/1983⁵⁵. L'oggetto di sindacato di costituzionalità erano alcune disposizioni della legge sull'*equo canone*⁵⁶, la quale aveva introdotto un regime di controllo del valore locativo degli immobili ad uso abitativo sulla base di una serie di parametri legislativamente previsti (tipo di immobile, stato di conservazione dello stesso, zona della città, ecc.). Essa, infatti, voleva rappresentare, da una parte, un compromesso tra diritto alla proprietà e diritto all'abitare, contemperando i contrapposti interessi dei locatori e dei conduttori e, dall'altra, una modalità di intervento dello Stato nella gestione del mercato degli affitti, la quale non si spingeva al di là di una forma di calmieramento dei prezzi degli stessi. La tesi, tuttavia, degli allora “pretori d'assalto” si voleva spingere oltre e – tramite un'incidente di costituzionalità su alcune disposizioni della legge – voleva far discendere, da una lettura combinata degli artt. 2, 3, 31, 41, 42 e 47 Cost., l'esistenza costituzionale di un diritto alla “stabilità” del rapporto locativo. A questo proposito, la risposta della Corte costituzionale è stata di segno negativo. Le principali argomentazioni dei giudici costituzionali si erano concentrate su due fronti: da una parte, nel negare la prospettiva secondo cui dall'art. 2 Cost. discenderebbe la lettura della “stabilità” del rapporto locativo come «presupposto *sine qua non* per l'esercizio dei diritti inviolabili»; dall'altra, nel ribadire la natura costituzionale della proprietà privata come un diritto soggettivo pieno *ex art. 42 comma 2 Cost.*, e non come una «funzione pubblica». Sulla prima questione, infatti, la Corte costituzionale sostiene che l'idea di un presupposto, quale sarebbe l'abitazione, per la fruizione degli altri diritti fondamentali sia «una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo», poiché «se, invero, i diritti inviolabili sono [...] quei diritti che formano il patrimonio irrettrabile della personalità umana, non è logicamente possibile ammettere altre figure

⁵⁴ Sottolinea il nesso tra categoria dei conduttori e classi meno abbienti, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorici e itinerari giurisprudenziali*, pp. 357 e ss.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 252 del 1983.

⁵⁶ Legge n. 392 del 1978.

giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da "presupposti" e dovrebbero avere un'imprescindibile, maggiore tutela»⁵⁷. Né varrebbe sostenere l'interpretazione che tale lettura discenderebbe dal comma 2 dell'art. 2 Cost., ovvero dai doveri inderogabili della solidarietà sociale. Per Palazzo della Consulta, dunque, a tale clausola si applica una lettura minimalista e deferente nei confronti del legislatore, il quale ne ha piena disponibilità e ne determina i limiti dell'adempimento stesso. Sulla seconda questione relativa alla proprietà, invece, quest'ultima, in quanto diritto fondamentale, funge, per i giudici costituzionali, da limite alla "stabilità" del rapporto locativo. Nonostante, infatti, la visione della proprietà si sia modificata a seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, esiste ancora, per la Corte costituzionale, quella che si potrebbe definire una «garanzia di istituto»⁵⁸ di questo diritto, il quale può essere limitato dal legislatore, ma solo entro certi limiti. In questo senso non può esistere una "stabilità" del rapporto locativo nel nostro ordinamento, poiché, da un lato, la funzione sociale viene ricostruita in maniera minimalista, come un «indirizzo generale a cui dovrà ispirarsi la futura legislazione»⁵⁹, mentre, dall'altro, si stabilizza una visione *debole* del diritto all'abitare, che dipende in tutto e per tutto dagli interventi legislativi, i quali, ad ogni modo, possono spingersi non oltre un certo confine al fine di rispettare il contenuto minimo della proprietà privata stessa.

Se questo, pertanto, è il principale dato che rileva nella giurisprudenza costituzionale sul contratto di locazione, la disciplina degli sfratti offre uno spaccato non meno interessante del bilanciamento dei beni costituzionali coinvolti. Non è certo di recente che questi problemi giungono per la prima volta davanti al sindacato di costituzionalità⁶⁰, ma quello che risulta utile ai fini dell'analisi è concentrarsi su tre casi che hanno riguardato la disciplina degli sfratti in epoca Covid-19: le sentt. 128 del 2021⁶¹, 231 del 2021⁶² e 87 del 2022⁶³. La peculiarità di queste ultime pronunce si spiega per una semplice ragione: aver operato un bilanciamento del diritto di proprietà e del diritto all'abitare in un'epoca caratterizzata da un'emergenza pandemica di rilievo storico, la quale ha condotto a reiterati periodi di *lockdown* e in cui il bene della casa sembrava quasi essere diventato un presupposto logico, prima che fisico-spaziale, di tutte le politiche di salute pubblica messe in piedi dai governi europei e non solo⁶⁴. Interessante è quindi vedere lo spaccato del bilanciamento dei beni costituzionali in gioco, per valutare l'effettività del diritto all'abitare anche da questa angolazione dell'ordinamento costituzionale.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 252 del 1983, consideranda 4 e 9.

⁵⁸ A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Treccani, Roma, 1989, pp. 33 e ss.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 252 del 1983, considerando 9.

⁶⁰ Da ultimo, Corte cost., sentt. nn. 310 del 2003 e 155 del 2004.

⁶¹ Corte cost., sent. n. 128 del 2021.

⁶² Corte cost., sent. n. 231 del 2021.

⁶³ Corte cost., sent. n. 87 del 2022.

⁶⁴ Per un'analisi più ampia del diritto all'abitare ai tempi della pandemia, P. CHIARELLA, *Domus aurea: abitare in pandemia tra diritti e privazioni*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2022, pp. 199 e ss.

Le tre sentenze sono differenti sia nei *decisum*, sia nelle misure sottoposte al sindacato della Corte costituzionale⁶⁵, ma il dato comune è l'apparato argomentativo posto alla base del bilanciamento dei beni costituzionali interessati. Formalmente, quello che si confronta nelle tre pronunce è, infatti, il bilanciamento tra, da una parte, il diritto *ex art. 24 Cost* a poter agire in giudizio per far valere i propri interessi attraverso atti di esecuzione e, dall'altra, il diritto all'abitare⁶⁶. Nella sostanza, tuttavia, nello scambio formale tra debitore e creditore, quello che si nasconde, a tutta evidenza, è un conflitto costituzionale proprio tra diritto all'abitare e diritto di proprietà. C'è dunque un conflitto apparente⁶⁷, che nasconde un conflitto più latente tra beni costituzionali, i quali interessano la dimensione urbana nel contesto pandemico.

Entrando più nel merito delle tre pronunce, quello che si evidenzia, trasversalmente, è che, nonostante l'enunciazione formale dell'importanza riconosciuta al diritto all'abitare e il difficile sfondo emergenziale, si riconosce una stretta limitazione del diritto di proprietà. L'assunto base da cui parte la Corte costituzionale è, infatti, che «anche nell'ipotesi in cui sia in discussione il diritto all'abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive può tuttavia essere contemplata dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, che superino un ragionevole limite di tollerabilità»⁶⁸ e da cui discende un controllo stretto di ragionevolezza della misura. In questo senso, dunque, nel primo caso (sent. 128 del 2021), nonostante la chiara volontà del legislatore di risolvere il conflitto costituzionale tra proprietà e abitare a favore del secondo e sebbene l'intervento rappresenti un'*extrema ratio* nel contesto pandemico, la norma, nel disporre la seconda proroga, supera, secondo Palazzo della Consulta, il limite di ragionevole tollerabilità della compressione del diritto di proprietà. Questo perché il legislatore ha disposto una misura generalizzata, mentre avrebbe dovuto specificare, restringendo, i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, eventualmente anche demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco. Come anche, nel secondo caso (sent. 231 del 2021), la Corte

⁶⁵ Nel primo caso, oggetto di costituzionalità era una misura di sospensione, fino al 31 luglio 2020, delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale e l'esito del giudizio è stato di incostituzionalità della stessa. Nel secondo, invece, si discuteva della sospensione, fino al 31 dicembre 2021, del singolo provvedimento di esecuzione del rilascio dell'immobile inteso come abitazione principale e, in questa fattispecie, i giudici costituzionali hanno salvato la misura ma, al contempo, hanno esplicitamente riconosciuto l'improrogabilità della stessa oltre quel limite temporale. Nel terzo caso, infine, il giudizio di Palazzo della Consulta concerneva una misura emergenziale, la quale disponeva l'inefficacia della procedura esecutiva per pignoramento (effettuato dal 25 ottobre al 25 dicembre 2020) di un'immobile che avesse ad oggetto l'abitazione principale e la risposta della Corte costituzionale è stato di dichiarare l'incostituzionalità della norma.

⁶⁶ Sviluppa l'analisi a partire da questa prospettiva formale, G. PARISI, *La sospensione dei processi esecutivi nel periodo di emergenza sanitaria: un difficile (e non sempre riuscito) bilanciamento dei doveri di solidarietà sociale con la tutela del diritto di agire in executivis*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 1 e ss.

⁶⁷ Parla della categoria dei «conflitti apparenti», A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 77 e ss.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 128 del 2021, considerando 8.

costituzionale ha sostenuto, pur salvando la misura, che «se l’eccezionalità della pandemia da Covid-19 giustifica, nell’immediato e per un limitato periodo di tempo, la sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili [...], d’altra parte però questa misura emergenziale è prevista fino al 31 dicembre 2021 e deve ritenersi senza possibilità di ulteriore proroga, avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale»⁶⁹. Così, infine, la stessa linea interpretativa si è manifestata nella terza fattispecie (sent. 87 del 2022), in cui la sovrapposizione di tutele tra inefficacia del pignoramento e sospensione delle misure di esecuzione sull’abitazione principale, ha, seppur in un contesto più ampio di protezione del debitore dettato dalla pandemia, comportato un bilanciamento irragionevole tra i diritti coinvolti «con la previsione, in danno del creditore, di una sanzione processuale (l’inefficacia di «ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare») che, rispetto alla finalità perseguita, comprime il diritto del creditore procedente in misura eccessiva»⁷⁰.

Un atteggiamento che risulta sintomatico di una discrasia della giurisprudenza costituzionale, peraltro, costante con i suoi più antichi precedenti⁷¹: da una parte, si afferma l’importanza del diritto all’abitare e l’ampia discrezionalità del legislatore “in astratto” nel suo bilanciamento costituzionale, mentre, dall’altra, non si giustifica, nei fatti, un margine politico largo del Parlamento nel ponderare il rapporto tra proprietà e abitare, a maggior ragione in un contesto pandemico caratterizzato da una fortissima limitazione della libertà di circolazione. Lo giustificherebbe, in questo senso, anche solo la clausola della funzione sociale, come base normativa che si espande in emergenza e che dona al legislatore un largo margine di manovra. Ragionando a contrario, infatti, se il diritto all’abitare è stato ricostruito nella giurisprudenza costituzionale come un diritto sociale condizionato all’*interpositio legislatoris* da cui non sono ricavabili diretti obblighi precettivi dal punto di vista costituzionale, non si capisce perché quando il legislatore se ne fa carico in situazioni di emergenza – come in questi casi – il sindacato di ragionevolezza non si restringa, invece che espandersi. In fondo, le misure sottoposte a giudizio in queste situazioni, prima di riguardare il diritto all’abitare, rappresentavano degli strumenti normativi adottati sulla base dell’eccezionalità, che avevano il fine di tutelare situazioni di disagio sociale, il cui costo il legislatore aveva deciso di scaricare sulla proprietà, in nome di un generale principio di solidarietà sociale. Non sarebbe stato lecito lasciare tale scelta all’organo politico-rappresentativo, senza censurare le norme o, comunque, fissare dei paletti così rigidi? Insomma, la Corte, proprio in nome della specificità dell’emergenza pandemica e sulla base di una formale importanza garantita al diritto all’abitare nella sua giurisprudenza, avrebbe fatto meglio – a parere

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 231 del 2021, considerando 15.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 87 del 2022, considerando 10.

⁷¹ Come rilevato da, G. MARCETTI, *Il bilanciamento tra il diritto all’abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2022, pp. 209-210.

di chi scrive – a garantire il riconoscimento di una discrezionalità politica più ampia al legislatore e a dare seguito, di conseguenza, ad una effettiva (e non solo formale) tutela al diritto all’abitare nel difficile contesto sociale della pandemia. La grande critica che si potrebbe muovere a questa ricostruzione potrebbe essere che la Corte nel suo sindacato ha valorizzato il principio di proporzionalità, il quale imponeva il graduale rientro alla normalità. Si potrebbe rispondere, tuttavia, che la maggiore attenzione data al principio di proporzionalità, piuttosto che al diritto all’abitare, dimostra *a fortiori* la non autonoma consistenza di quest’ultimo e la sua scarsa considerazione sostanziale nella giurisprudenza costituzionale, confermando in questo senso i precedenti sopra analizzati⁷².

5. Il rapporto Stato-Regioni nella gestione delle politiche per il diritto all’abitare.

Studiare il diritto all’abitare, tuttavia, significa guardare anche al rapporto tra poteri pubblici e, in particolare, all’intreccio di competenze che conferiscono la titolarità di legiferare in settori normativi in cui il diritto all’abitare risulta coinvolto. Se, infatti, quest’ultimo è ricostruito come un diritto sociale di prestazione e chiama a sé l’intervento pubblico, in chiave regolativa o economica che sia, un pezzo del *puzzle* di questa analisi dovrà occuparsi dell’organizzazione dei poteri statali che possono contribuire a dare attuazione a questo diritto. Più in particolare, risulta interessante approfondire, per un’analisi costituzionale dal punto di vista della teoria dei diritti, il rapporto verticale tra Stato e Regioni nella gestione delle principali politiche per l’abitare. Ci si soffermerà, a tal proposito, su due esempi: da un lato, il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella gestione dell’edilizia residenziale pubblica; dall’altro, quello riguardante le locazioni per finalità turistiche, le quali toccano a pieno il tema degli “affitti brevi”, forse il più socialmente sentito in questo momento nel contesto urbano per la gestione del rapporto turisti *vs.* abitanti. Questione, questa, esplosa negli ultimi anni tramite la *sharing economy*⁷³ e in cui spicca, come soggetto *leader* di mercato, la piattaforma *Airbnb*.

Sul primo versante, la pronuncia capostipite della ripartizione, *post* riforma del Titolo V, della potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica è la sent. n. 94 del 2007⁷⁴. La tesi delle Regioni era che, non essendo l’edilizia residenziale pubblica espressamente indicata nell’art. 117 Cost., questa ricadesse nella clausola residuale del comma 4 e che fosse, pertanto, competenza esclusiva delle stesse ricorrenti. La Corte costituzionale, invece, forte anche di una pregressa giurisprudenza⁷⁵, la

⁷² Vedi in particolare *supra* parr. 2 e 3 per maggiori approfondimenti.

⁷³ Descrivono questo fenomeno in alcune sue manifestazioni, C. ALVISI, A. CLARONI, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike-sharing*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2019, pp. 917 e ss.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 94 del 2007.

⁷⁵ In senso generale, infatti, la Corte aveva escluso, fin dall’entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, l’immediata devolutività della clausola di residualità, su cui, Corte cost., sent. 370 del 2003, che afferma pacificamente «l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto

quale aveva fatto ordine in questo campo, ha stabilito che la materia si estende su tre livelli normativi. Il primo livello «riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.», si inserisce la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i quali devono essere garantiti in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello concerne «la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost» e che è, pertanto, competenza concorrente tra Stato e regioni. Mentre, il terzo «rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica»⁷⁶ e che è di competenza esclusiva regionale. Questa scelta dei giudici costituzionali si giustifica, infatti, in nome dell'assunto che la materia dell'edilizia residenziale pubblica possiede un carattere di “trasversalità” tale che non è interamente classificabile all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost. A differenza del passato, tuttavia, in cui con la sent. 27 del 1996 si era affermata una semplificazione su di un duplice livello normativo⁷⁷ sulla base del fatto che le Regioni ordinarie, *ante* riforma del Titolo V, potevano godere al massimo di una competenza legislativa concorrente⁷⁸, oggi, invece, è necessario ritornare ai tre livelli normativi, in cui si recupera, *post* nuovo Titolo V, la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ricapitolando, dunque, (1) lo Stato conserva la sua competenza esclusiva solo nella determinazione dei livelli essenziali minimi per la garanzia uniforme del diritto all'abitare su tutto il territorio nazionale (che è, comunque, competenza trasversale); (2) la differenziazione si apre a livello di programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, in cui si è nel campo della competenza concorrente tra Stato

non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione». In un senso più specifico al tema dell'edilizia residenziale pubblica, *ante* riforma del Titolo V, la Corte costituzionale, in un primo momento (Corte cost., sentt. n. 221 del 1975, 27 del 1996), aveva sostenuto la presenza dell'esistenza di una triplice fase, poiché la materia dell'edilizia residenziale pubblica possedeva una natura composita: «la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai “lavori pubblici” [...]; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto». In seguito, poi, anche la posizione dei giudici costituzionali si era specificata, anche alla luce del decentramento amministrativo degli anni '70, sposando la tesi di una duplice fase, in cui le Regioni avevano «*plena cognitio* [...]», sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una “nuova” materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975 – l'edilizia residenziale pubblica appunto – avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici».

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 94 del 2007, considerando 4.3.

⁷⁷ Vedi *supra* nota 68.

⁷⁸ Mentre lo Stato poteva intervenire con i principi fondamentali della materia, come supremo regolatore delle prestazioni attuative dei diritti sociali.

e Regioni (soggetta ai principi fondamentali posti dallo Stato); (3) a livello della gestione del patrimonio residenziale pubblico, solo le Regioni hanno titolarità a legiferare. Si potrebbe dire, in chiave provocatoria, che l'eccessiva frammentazione delle competenze legislative potrebbe comportare, come diretta conseguenza, un'eccessiva frammentazione della tutela del diritto all'abitare? In questo senso, si potrebbe anche aggiungere che, forse, il paradigma "regionale"⁷⁹ di gestione delle politiche abitative non aiuta in termini di garanzia dell'effettività del diritto, proprio perché manca un naturale momento di sintesi e di unità politica a livello centrale delle politiche abitative. Questo modello, infatti, rischia, *in primis*, di rendere non agevole l'omogeneità su tutto il territorio nazionale del diritto all'abitare, avendo lo Stato competenza solo in astratto per i livelli essenziali⁸⁰. *In secundis*, di acuire una differenziazione eccessiva nell'accesso al diritto stesso tra Regione e Regione, andando a nutrire una forbice ampia di diseguaglianze territoriali, come, ad esempio, tra Nord e Sud del Paese sia nella programmazione degli insediamenti, sia nella gestione delle strutture⁸¹.

La seconda prospettiva da cui guardare la tutela del diritto all'abitare – dal lato del rapporto Stato Regioni – è quello della competenza legislativa in materia di locazioni turistiche. In questo caso, siamo davanti ad un comparto in frenetico sviluppo come quello degli "affitti brevi", un settore economico che ha rivoluzionato il turismo nei grandi centri urbani e che pone non pochi problemi per il suo impatto, di evidente immediatezza, sul diritto all'abitare. Questo poiché questo nuovo modello di turismo entra spesso in conflitto nella dimensione urbana con gli interessi degli abitanti nella loro collettività; o favorisce nuovi paradigmi di accumulazione finanziaria, a discapito dell'universalità nell'accesso alla fruizione della città intesa come bene comune; oppure, acuisce crinali di differenziazione già presenti nel tessuto cittadino come quello tra rendita *vs.* reddito e centro *vs.* periferie. Al contrario di quello che si potrebbe immaginare, tuttavia, l'intervento regolatorio dei poteri pubblici in Italia è stato, finora, pressoché scarso e di contorno⁸², molto simile ad un approccio di *laissez faire* del mercato. C'è, infatti, ancora poco dal punto di vista del contenzioso costituzionale, proprio perché ancora timidi sono stati gli approcci dei legislatori, nazionale e regionale, al tema della regolamentazione di questo settore. Nondimeno, è interessante guardare anche da questa angolatura all'organizzazione dei poteri pubblici nel rapporto verticale tra Stato e Regioni, in modo da comprendere in quale misura la struttura istituzionale potrebbe,

⁷⁹ P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014, pp. 1 e ss.

⁸⁰ Sottolinea come solo un approccio «massimalista» ai livelli essenziali, inteso «a valorizzare la natura a tutti gli effetti "politico-costituzionalistica"» degli stessi, potrebbe proteggere da uno «"scivolamento" verso il basso» del nostro sistema di *welfare* e dei diritti sociali, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, pp. 3-4.

⁸¹ Descrive l'andamento delle politiche abitative negli ultimi anni e sottolinea l'elemento della scarsità di risorse economiche come principale causa del loro fallimento, P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2010, pp. 249 e ss.

⁸² Propone la tesi della necessità di una regolazione pubblica, oltre l'autoregolamentazione privata, G. MENEGUS *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1412 e ss.

volendo, intervenire e quanto quest'ultima sia costruita in maniera funzionale a garantire quella complessa congerie di interessi che convergono sulla tutela del diritto all'abitare.

Un caso interessante da analizzare diventa, allora, la sent. 84 del 2019⁸³. La questione dibattuta era capire se una legislazione che preveda l'introduzione di un codice identificativo per la promozione pubblicitaria di alloggi locati per finalità turistiche fosse di piena competenza regionale, in quanto materia esclusiva del turismo *ex art. 117 comma 4 Cost.*, o se questa invadesse la competenza statale in materia di ordinamento civile⁸⁴. Il nodo della controversia era, dunque, intrigante ai fini della comprensione di chi tra gli organi pubblici fosse titolato a regolamentare il settore; se vi fosse una competenza piena o delle Regioni o dello Stato; o se, come spesso accade, si fosse in presenza di un intreccio di competenze. Nondimeno, sull'esercizio effettivo delle competenze si è registrata una tendenza convergente verso il non intervento normativo nel campo degli "affitti brevi" da parte dello Stato e delle Regioni. Con il primo più attento solo a regolamentare alcuni aspetti fiscali e a guardare da lontano la questione⁸⁵, mentre con le seconde più "interventiste", ma solo nel senso di aver previsto, con tutti i distinguo delle singole legislazioni regionali⁸⁶, alcune procedure di "censimento"⁸⁷ del fenomeno, tra cui spicca, per l'appunto, il modello dei codici identificativi degli immobili immessi in questo settore del mercato turistico. Ritornando, ora, alla sentenza, la risposta della Corte costituzionale è stata di segno positivo per le Regioni, in quanto ha avallato la scelta della Lombardia e ha sostenuto la non invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. L'argomentazione forte dei giudici costituzionali, a tal proposito, è stata la seguente: «le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato»⁸⁸.

⁸³ Corte cost., sent. n. 84 del 2019.

⁸⁴ Altri due casi sono stati, Corte cost., sentt. nn. 28 del 2020, 179 del 2022. Nel primo, in materia di una legislazione toscana di regolamentazione delle locazioni turistiche, il contenzioso è stato dichiarato estinto perché la Regione ha accettato le richieste del Governo. Nel secondo, in materia di creazione di una banca dati nazionale delle locazioni turistiche, i giudici costituzionali hanno sostenuto che non vi fosse invasione delle competenze delle Regioni.

⁸⁵ Tra cui si segnalano l'art. 4 del d.l. n. 50 del 2017, il quale interviene in materia di regime fiscale delle locazioni brevi; l'art. 13-*quater* del d.l. n. 34 del 2019, che integra la norma precedentemente citata e che prevede, inoltre, l'istituzione di una banca dati statale – in aggiunta a quelle regionali – delle strutture ricettive, nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi, tramite la raccolta dei codici identificativi regionali, ove presenti.

⁸⁶ Per una panoramica delle legislazioni regionali in vigore, G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazione per finalità turistiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, spec., pp. 5 e ss.

⁸⁷ Leggi regionali che saranno fortemente limitate dalla pronuncia della Corte di giustizia, la quale ha stabilito (Corte giust., C-390/18, 19 dicembre 2019, *Airbnb Ireland*) che gli obblighi di controllo previsti sugli adempimenti dei proprietari degli immobili nel munirsi dei codici identificativi non saranno più addebitabili alle piattaforme, in quanto tali misure limitano la loro libera circolazione dei servizi. L'effetto nell'ordinamento italiano di questa posizione dei giudici lussemburghesi sarà quella di portare alla disapplicazione delle normative interne in contrasto con il diritto europeo.

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 84 del 2019, considerando 5.

Un avallo, quindi, che si caratterizza per una sintetica motivazione, che ha sì riconosciuto la competenza regionale in questo spicchio di campo normativo, ma non ha “puntellato” in maniera chiara i confini dell’altra competenza legislativa in gioco, ovvero quella statale esclusiva, in materia di regolamentazione diretta dei contratti di locazione. Per essere più chiari, la Corte con questa sentenza ha posto, da una parte, «un rilievo che non aggiunge molto in merito all’individuazione dei limiti che incontra l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia turistica; il quale era già pacifico che non potesse spingersi a disciplinare direttamente i contratti turistici o l’impresa turistica», ma, al tempo stesso, non ha escluso «prospettive di un intervento regionale più ampio in ambiti non specificamente considerati nella sentenza in esame che siano tuttavia astrattamente riconducibili nella competenza residuale regionale alla luce della giurisprudenza della Corte». In questo senso, pertanto, l’effetto di una tale pronuncia è stato quello di non sciogliere i dubbi in questo settore e di aggravare un dato di perplessità futura, la quale incide sull’effettività del diritto all’abitare poiché comporta che: «se da un lato il riconoscimento così generico della sussistenza della competenza residuale potrebbe stimolare un rinnovato attivismo delle Regioni, dall’altro lascia nell’incertezza la titolarità della potestà legislativa in relazione a settori potenzialmente turistici che però non sono stati presi in considerazione direttamente nella sentenza in esame. Con il rischio evidente che sia la Corte a dover assegnare di volta in volta la disciplina allo Stato o alle Regioni»⁸⁹. Senza spingersi oltre, dunque, il pericolo di un tale intreccio di competenze e del contenzioso non risolto in via definitiva, ma *case by case* dalla Corte, potrebbe ingenerare l’effetto di spingere sia contro la regolazione di tale settore, sia nelle braccia di un’incertezza giuridica di cui si nutrono alcuni interessi economici e di mercato, molto spesso in evidente contrasto con quello dell’abitare urbano. Un aspetto, questo, da non sottovalutare, insomma, se si sposa l’idea che l’attuazione costituzionale dei diritti fondamentali, e quelli sociali, in particolare, si realizza principalmente tramite l’intervento degli organi democratico-rappresentativi portatori del pluralismo sociale, in generale, e territoriale⁹⁰, come dimostrano nello specifico queste vicende.

6. L’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

Un ultimo fronte di questa indagine sul diritto all’abitare riguarda la giurisprudenza costituzionale in materia di accesso all’edilizia residenziale pubblica. Come noto, l’edilizia residenziale pubblica rappresenta la forma diretta attraverso cui i poteri pubblici danno attuazione al diritto all’abitare e risulta utile, per questi motivi, approfondire l’approccio della Corte costituzionale in termini di accesso a questa

⁸⁹ G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 831-832.

⁹⁰ Da ultimo su questo aspetto, C. BOLOGNA, *Pluralismo*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *La grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 143 e ss.

prestazione sociale. Siamo davanti, tuttavia, ad un campo, come quello dell'edilizia residenziale pubblica, caratterizzato da una drastica riduzione in termini di risorse materiali ed economiche, da una parte, e di scarsa attenzione politica da parte dei decisori pubblici, dall'altra, rispetto ad un passato – come gli anni '50, '60, '70 e '80 – in cui lo *stock* di case popolari a disposizione delle istituzioni repubblicane era ben maggiore e in cui le forme di intervento pubblico nell'economia avevano preso la forma di vari e differenti Piani casa⁹¹. Si potrebbe dire, dunque, che questa giurisprudenza costituzionale – ed è questo un punto da tenere ben in considerazione – si inserisce in un contesto di *scarsità* delle risorse economico-materiali a sostegno dell'implementazione del diritto sociale all'abitare. Questo è il quadro difficile, in definitiva, che le fa da sfondo, nel quale essa prova ad inserirsi, tentando di delineare i “giusti” criteri di accesso ad un bene, come quello delle case popolari, alla cui assegnazione ambiscono per una questione di ristrettezza economica e di non accesso al “libero” mercato delle abitazioni, quelle fasce più fragili della popolazione, sia nazionale che straniera.

L'intervento della Corte costituzionale su questo campo nel corso del tempo non era di certo mancato⁹². La linea di fondo generale seguita dai giudici costituzionali era stata quella di riconoscere un'ampia discrezionalità dei legislatori regionali, a cui era affidata la competenza esclusiva sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, e nel riconoscere la razionalità del criterio di accesso al bene basato sul requisito della lunga residenza sul territorio. Requisito, questo, che evidentemente favoriva il cittadino nazionale (e residente) rispetto allo straniero. La pronuncia, tuttavia, che merita di essere analizzata, per un suo evidente tratto di novità rispetto al passato è la sent. 44 del 2020⁹³. Oggetto di costituzionalità era una norma regionale lombarda, la quale prevedeva la residenza (o l'occupazione) protratta per 5 anni sul territorio regionale come criterio di accesso all'edilizia residenziale pubblica. Si è parlato, a tal proposito, di un caso che ha offerto la possibilità alla Corte costituzionale di effettuare (o quasi) un vero e proprio *overruling*⁹⁴ rispetto al suo precedente orientamento. L'innovazione, infatti, si rinviene nel passaggio da un criterio di lunga residenza, il quale, fino a quel momento, era stato considerato sostanzialmente conforme alla Costituzione come *discrimen* per l'accesso agli alloggi popolari⁹⁵ ad una sua irragionevolezza, poiché un requisito da considerare discriminatorio, in quanto non in linea con la finalità stessa dell'istituto dell'edilizia residenziale pubblica.

⁹¹ Descrive questa parabola di arretramento dei poteri pubblici nel “mercato” dell'edilizia residenziale pubblica, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, pp. 163 e ss.

⁹² Tra cui, Corte cost., ord. n. 32 del 2008, Corte cost., sentt. nn. 40 del 2011, 222 del 2013, 168 del 2014, 106 del 2018.

⁹³ Corte cost., sent. n. 44 del 2020.

⁹⁴ Parla di un *overruling* o, comunque, di «un'evoluzione rilevante dell'orientamento precedente», 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*, n. 3, 2020, p. 591.

⁹⁵ Rimane possibile, invece, utilizzare il requisito della residenza protratta solo tra gli elementi da valutare ai fini della formazione della graduatoria.

La motivazione di un tale *revirement* si ritrova, da un lato, nella ricostruzione dell'istituto dell'edilizia residenziale pubblica e nella sua funzione di servizio pubblico e, dall'altro, nel tipo di controllo di ragionevolezza effettuato da Palazzo della Consulta. Sul primo profilo, invero, i giudici costituzionali sostengono che, se non vi è dubbio «che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo», risulta incongruo escludere «coloro che non abbiano risieduto nella Regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare», comportando che «il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente». In questo senso, dunque, cambiando l'inquadramento della funzione dell'edilizia residenziale pubblica si trasforma, di conseguenza, la visione costituzionale del diritto all'abitare, in generale, e della casa, in particolare. Questo lo si vede plasticamente quando i giudici costituzionali affermano che «lo stesso “radicamento” territoriale [...] non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno» perché «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità»⁹⁶. La casa transita così dal rappresentare l'esito finale e (quasi) “dimostrativo” di un percorso di integrazione all'interno di una comunità, a base iniziale per la fruizione degli altri diritti e di un percorso di inserimento all'interno del contesto sociale di riferimento⁹⁷. Spostandosi, invece, sulla tipologia di controllo di ragionevolezza utilizzato dalla Corte si è parlato di un utilizzo della ragionevolezza funzionale all'eguaglianza sostanziale⁹⁸. Un sindacato di ragionevolezza stretto, in definitiva, ma che, forse, senza lambire direttamente l'art. 3 comma 2 Cost. giunge a sanzionare una discriminazione di una classe di soggetti che, per la ricostruzione attuale della *ratio legis*, non possono più essere esclusi ingiustamente dall'accesso al servizio. È chiaro, in questa prospettiva, che la modalità principale per giustificare questo cambio di rotta fosse concentrarsi sulla dissonanza della volontà del legislatore dallo scopo oggettivo della legge⁹⁹. *In primis*, è stato sottolineato, infatti, come la stessa ricerca dell'adeguata “stabilità” nell'ambito del territorio regionale prima della concessione dell'alloggio non risulta soddisfatta dal requisito della residenza protratta per 5 anni perché «la rilevanza conferita a una condizione del passato [...] non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo

⁹⁶ Corte cost., sent., n. 44 del 2020, considerando 3.1.

⁹⁷ In linea con una giurisprudenza costituzionale sulla cittadinanza inclusiva che guarda ai diritti dell'uomo e in cui risulta meno rilevante il concetto politico di cittadinanza su cui diffusamente, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, pp. 303 e ss.

⁹⁸ 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*, n. 3, 2020, spec., pp. 632-633.

⁹⁹ A. MORRONE, *Il Custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001, spec., pp. 207 e ss.

che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro»¹⁰⁰. *In secundis*, si è voluto non solo limitarsi ad evidenziare l'inconsistenza del requisito come indice presuntivo della “stabilità” del soggetto del territorio, ma ci si è spinti oltre, rilevando la stessa incoerenza in sé della “stabilità” come requisito all’accesso. Questo perché se le finalità perseguite dal servizio pubblico sono quelle di fornire una prestazione sociale a persone in difficoltà economico-materiali, l’esclusione di soggetti i quali, seppur in stato di bisogno, non avevano un collegamento stabile con il territorio regionale, risultava irragionevole con il presupposto della misura.

Una sentenza importante, dunque, che smentisce anche un suo diretto precedente¹⁰¹ e che segna un passaggio coraggioso e da guardare con favore verso una lettura universalistica¹⁰² dell’accesso alla fruizione di questa prestazione sociale. Ma è tutto oro quel che luccica? Ampliando lo sguardo più propriamente alla teoria dei diritti, è possibile muovere una suggestione critica. Proprio in questo caso si evidenziano in maniera nitida dei potenziali limiti del sindacato di costituzionalità nella tutela dei diritti sociali in contesti di *scarsità*. La conseguenza di una sentenza del genere è, infatti, l’allargamento della platea dei soggetti che *devono*, costituzionalmente parlando, poter usufruire della misura. Siamo davanti, così, ad un effetto di ispessimento della materia costituzionale o di sovracostituzionalizzazione¹⁰³ che dir si voglia, attraverso cui la Corte costituzionale stabilisce – smentendo, per lo più, la sua giurisprudenza pregressa in questa fattispecie specifica – che se c’è un tale beneficio, non si può che prevederlo in via generalizzata senza discriminazioni per tutti¹⁰⁴. Il decisore politico, dunque, conserva intatta la sua discrezionalità solo *se* attuare o meno la misura. Al contrario, lo spazio di manovra per “selezionare” criteri equi per gestire la *scarsità* di accesso al bene dell’alloggio diventa sempre più ristretto o, quasi, nullo. La domanda a questo punto che si può porre è la seguente: applicare questa interpretazione costituzionale che riduce così significativamente il margine riconosciuto al legislatore nell’attuazione della tutela dei diritti sociali in contesti di *scarsità*, è sempre il miglior modo – dal punto di vista delle Corti costituzionali – per garantire la migliore garanzia di quest’ultimi? Apparentemente nel caso in esame l’ispessimento costituzionale gioca a favore dei diritti e della loro universalità. È bene, tuttavia, sottolineare un dato che potrebbe anche condurre verso un’opinione divergente. L’effetto che si potrebbe ingenerare con questa sovracostituzionalizzazione, guardando al di là della sfera del giudizio di costituzionalità, potrebbe essere,

¹⁰⁰ Corte cost., sent. n. 44 del 2020, considerando 3.1.

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 82 del 2008.

¹⁰² Parla di una «pretesa universalistica» dei diritti sociali, A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, pp. 1 e ss.

¹⁰³ Denuncia le problematiche connesse ad un «pangiuridicismo costituzionale», A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2021, spec., pp. 176 e ss.

¹⁰⁴ Discute del rapporto tra la sentenza in esame e il criterio del «radicamento nazionale» presente nell’art. 40, comma 6, T.U. immigrazione e sostiene che quest’ultimo rimarrebbe esente da censure, anche dopo questo nuovo orientamento, C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della doppia pregiudiziale? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, spec., pp. 624 e ss.

da un lato, provocare una compressione nella fornitura del servizio pubblico e, dall'altro, spingere ad un abbassamento di tutela di una misura di *welfare*. Si potrebbe scatenare, insomma, quello che è stata chiamata una non voluta *race to the bottom*¹⁰⁵, su cui il giudice costituzionale non avrebbe strumenti diretti per intervenire. Potendo giocare, in questo modo, a causa di una eterogenesi dei fini, contro l'effettività (materiale) del diritto all'abitare.

7. Conclusione: il bisogno di una teoria istituzionalista e la necessità costituzionale di governo del conflitto urbano.

All'esito di questa analisi sul diritto all'abitare è possibile, dunque, svolgere alcune considerazioni critiche finali. Quello che risulta in maniera prevalente, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale, è spesso, infatti, una discrasia tra una rappresentazione formale del diritto all'abitare, addirittura elevato ad elemento che connota la nostra forma di Stato, e una scarsa considerazione in termini di sua tutela sostanziale. Questo lo si vede, specificatamente, in prevalenza nelle questioni attinenti (1) al suo riconoscimento formale e alla sua interpretazione in senso debole, (2) al rapporto tra proprietà e funzione sociale, (3) alla giurisprudenza sugli sfratti in epoca Covid-19. Perché, tuttavia, avviene tutto ciò e quali sono le ragioni costituzionali di questo scarto?

Questo permette di giungere, così, al primo dato di riflessione. L'impressione che ci sia una distanza tra le dichiarazioni di principio e l'effettiva valorizzazione nei "fatti" del diritto all'abitare trova una sua spiegazione nella forte considerazione del diritto di proprietà nella penna della Corte costituzionale. A tal proposito, senza ripetere quello che si è già ribadito negli scorsi paragrafi¹⁰⁶, si può aggiungere, a questo punto, un ulteriore elemento descrittivo di questa dinamica. Nei casi in cui rileva il rapporto conflittuale tra diritto all'abitare e diritto di proprietà, molto spesso il primo viene sottostimato perché o non rientra autonomamente all'interno del bilanciamento costituzionale con l'altro bene (caso sulla *legge Bucalossi*), oppure la stessa costruzione del sindacato costituzionale sulla funzione sociale, la quale fa da contenitore delle pretese abitative, viene impostata più che come controllo sulla non espansione del diritto di proprietà al di là della sua necessaria funzione sociale, come accertamento del non eccessivo sconfinamento della funzione sociale sul contenuto minimo del diritto di proprietà (casi sugli sfratti in epoca Covid-19). Detto in altri termini, i giudici costituzionali non pare si concentrino tanto nel delimitare il perimetro della proprietà in relazione alla clausola della funzione sociale, dando contenuto a quel bilanciamento posto da

¹⁰⁵ Analizza questi effetti riguardanti i limiti del sindacato giudiziale sui diritti sociali, seppur in un contesto come quello dell'integrazione europea, in cui manca un'unità politica data e un *welfare* comune, A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, pp. 123 e ss.

¹⁰⁶ Vedi *supra* parr. 3 e 4 del presente saggio.

una «gerarchia formale»¹⁰⁷, la quale risulta dall'art. 42 comma 2 Cost. Al contrario, il pendolo sembra a favore del secondo polo, ponendo maggiore attenzione a delineare la non eccessiva invasione del limite della funzione sociale sull'istituto proprietario stesso. Una sorta di sindacato stretto, insomma, a rovescio: più sui confini della funzione sociale – il limite costituzionale, per l'appunto, al dispiegarsi della proprietà – che sul rispetto della conformazione della proprietà alla funzione sociale stessa. Se l'attuazione del diritto all'abitare trova dunque nella proprietà un suo ostacolo strutturale, non è solo tuttavia a causa di quest'ultima che si spiega la scarsa tutela sostanziale nella giurisprudenza costituzionale.

A questo elemento, infatti, si può apportare una seconda riflessione. Negli interventi della Corte costituzionale a tutela del diritto all'abitare, se è vero che si verifica spesso un riconoscimento del diritto stesso, è altrettanto vero che questa legittimazione, il più delle volte, avviene quando tale diritto è già stato previsto dall'intervento legislativo in questione. In mancanza, tuttavia, di leggi sociali che danno “corpo” all'attuazione del diritto, è difficile che la Corte riesca a sostanziare quelle congerie di rivendicazioni, le quali chiedono protezione giuridica tramite il *medium* del diritto all'abitare. Non sarebbe possibile farlo, ad esempio, nella forma del solo strumento della violazione del contenuto minimo del diritto da parte delle istituzioni pubbliche come dei poteri privati, proprio perché se effettivamente la legge *non c'è*, diventa complicato sanzionare un'omissione legislativa¹⁰⁸. Risulta di difficile applicazione, pertanto, quella tesi che ha sostenuto che il diritto all'abitare posseda «i presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale»¹⁰⁹. Lo dimostra plasticamente la stessa giurisprudenza costituzionale nello scarto tra solenne riconoscimento formale e minima garanzia di effettività. Sempre su questa scia e a sostegno di questa lettura, si può aggiungere che questo dato rappresenta un effetto della stessa cultura politico-costituzionale che si nasconde dietro la ricostruzione neocostituzionale¹¹⁰ dello stesso diritto all'abitare. Questo, infatti, da un lato, sembra essere inteso come una singola rivendicazione individuale nella sua

¹⁰⁷ A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, pp. 84 e ss.

¹⁰⁸ Su questa tematica, C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in ID., *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 923 e ss. Si tratterebbe, tuttavia, soprattutto in questa fattispecie di un tema nuovo, di cui Mortati non parlava, perché con il diritto all'abitare si è davanti ad un diritto implicito o, comunque, non positivizzato. Sono rari i casi, infatti, di sentenze additive, tra cui, seppur in una forma peculiare e non aderente ai presenti fini, quella sul convivente *more uxorio*, Corte cost., sent. n. 404 del 1988.

¹⁰⁹ A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n. 6, 2007, pp. 1129 e ss.

¹¹⁰ Per neocostituzionale si intende una visione dei diritti fondamentali molto legata alla sfera etica e al riconoscimento delle Corti, uniche custodi della loro attuazione, e poco rivolta alla dimensione storico-politica e del conflitto sociale. Sulla categoria del neocostituzionalismo, G. BONGIOVANNI, *Neocostituzionalismo*, in *Enciclopedia giuridica*, Annali, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 749 e ss.

forma di diritto soggettivo¹¹¹ e, dall'altro, come una pretesa destoricizzata e a-conflittuale senza alcun legame con il contesto storico-politico di riferimento in cui si radica¹¹².

Così si arriva alla terza riflessione. Le affermazioni sviluppate prima riprendono, d'altro canto, un classico tema del diritto costituzionale, ovvero la difficoltà dei diritti sociali a trovare soddisfazione nel solo sindacato giurisdizionale¹¹³. Quello che risulta da questa analisi è, non a caso, una negazione della tesi secondo cui i diritti si tutelano esclusivamente tramite le Corti¹¹⁴. Di frequente, infatti, la tutela giurisdizionale rischia di presentarsi per definizione *frammentata* e, molto spesso, di taglio conservativo (caso sulla *legge Bucalossi*; casi sugli sfratti in epoca Covid-19), o, comunque, non performativa rispetto alla tutela di alcune tipologie di diritti. Alcuni diritti, tra cui i diritti sociali come il diritto alla salute o il diritto allo studio¹¹⁵ o lo stesso diritto all'abitare¹¹⁶, chiamano a sé per garantirne la piena e sostanziale attuazione la predisposizione di un'organizzazione pubblica deputata all'erogazione delle relative prestazioni nella funzione di un conseguente «servizio pubblico»¹¹⁷. In questo senso, si potrebbe sostenere, ad esempio, che non tanto le Corti tutelano il diritto alla salute, quanto, invece, il Sistema Sanitario Nazionale¹¹⁸, il quale rappresenta la principale concretizzazione istituzionale dell'effettività di questo diritto. Come lo stesso discorso si potrebbe riportare per lo stesso diritto all'abitare, che richiederebbe, per una sua sostanziale attuazione costituzionale, lo stesso corrispettivo istituzionale nell'organizzazione dei poteri pubblici¹¹⁹ che l'SSN simboleggia per il diritto alla salute¹²⁰. Sono discorsi che porterebbero lontano, ma

¹¹¹ Per uno studio che evidenzia i limiti strutturali presentati dalla categoria del diritto soggettivo, M. LA TORRE, *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, Giuffrè, Milano, 1996, spec., pp. 359 e ss.

¹¹² In altro contesto, ma utile ai fini della riflessione, dimostra il forte collegamento negli orientamenti giurisprudenziali delle Alte Corti tra le modificazioni della «costituzione materiale», la diversa ricostruzione dei diritti sociali del lavoro e i bilanciamenti con gli interessi di mercato, V. BAVARO, *Lineamenti sulla costituzione materiale dei diritti sociali del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2018, pp. 243 e ss.

¹¹³ Riprende questo tema e lo sviluppa in una riflessione più ampia, G. PINO, *I diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2016, pp. 495 e ss.

¹¹⁴ Tra tutti si rinvia a, M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, pp. 1643 e ss.

¹¹⁵ Per uno studio sistematico su questo diritto e sulla sua relazione con l'evoluzione dello Stato sociale in Italia, A. M. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019.

¹¹⁶ Nega più ampiamente la differenza tra diritti di libertà e diritti sociali, A. DICIO'TTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2004, pp. 733 e ss.

¹¹⁷ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, pp. 118 e ss.

¹¹⁸ Legge 833 del 1978.

¹¹⁹ Né, a questo proposito, si potrebbe controbattere che le varie agenzie regionali per la casa e per l'abitare rappresentino un equivalente al SSN, proprio perché manca quella forma di direzione e coordinamento delle politiche abitative a livello nazionale. Inoltre, si potrebbe aggiungere che una visione istituzionale del diritto all'abitare chiama a sé non solo la fissazione, normativamente parlando, di puntuali, non vaghi e omogenei livelli essenziali della prestazione (*lep*) su tutto il territorio nazionale, ma anche, istituzionalmente parlando, di un'amministrazione pubblica nazionale *ad hoc*, la quale abbia la funzione di attuazione costituzionale del diritto all'abitare, sia in termini di direzione e coordinamento, sia in termini di controllo e monitoraggio delle differenze dei vari modelli regionali.

¹²⁰ A cui si accompagnerebbe l'annesso e rilevante tema delle risorse economiche per il sostentamento del servizio pubblico preposto su cui, F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Questione giustizia*, 27 luglio 2018.

quello che interessa evidenziare è l'impressione secondo cui il diritto all'abitare, come in generale tutti i diritti sociali, trovano una tutela più effettiva in un *humus* di costituzionalismo politico, invece che di quello giuridico¹²¹.

Questo comporta, come sua logica conseguenza, una quarta considerazione. Dall'analisi della giurisprudenza si desume che il diritto all'abitare, senza un'esplicita copertura costituzionale, gode di una tutela dimidiata ed è per questo motivo che è necessario sviluppare una teoria istituzionalista. Dal punto di vista della teoria dei diritti, la corretta angolatura da cui studiare il diritto all'abitare non è quella neocostituzionale, ma è necessario porsi nel quadro di un paradigma istituzionalista, in modo da cogliere a pieno le implicazioni che il diritto all'abitare comporta nella dimensione politico-costituzionale. La teoria istituzionale, infatti, consentirebbe per il diritto all'abitare di ottenere due obiettivi: da una parte, di valorizzare la sua matrice di *prestazione sociale*, ovvero di saldare il rapporto tra diritto fondamentale e istituzioni democratiche, anche in termini di richiamo puntuale agli interventi pubblici necessari ai fini della sua attuazione ed erogazione; dall'altra, di evidenziarne la sua portata di *partecipazione democratica*, vale a dire potenziare il suo legame con il conflitto sociale e di adattarne il suo contenuto ai diversi contesti storicizzati.

In un primo significato, dunque, la prospettiva istituzionalista permetterebbe di ricostruire il diritto in una dimensione storico-materiale e di calarlo «in ordinamenti reali, in istituzioni, in rapporti sociali e giuridici organizzati»¹²², in quanto rivendicazione sociale che esige «salde “istituzioni di libertà”», che promuovano una «partecipazione» che richieda una diversa organizzazione del potere pubblico»¹²³. In questa direzione, la dimensione istituzionale garantirebbe, *in primis*, di guardare al diritto all'abitare in senso largo e attraverso una lente integrale, la quale comprende sia la singola rivendicazione, sia le diverse forme di tutela giuridica dello stesso e sia, infine, la migliore organizzazione dei poteri pubblici atta a garantirne la costante implementazione (casi delle competenze Stato-regioni, in materia di edilizia residenziale pubblica e locazioni turistiche). *In secundis*, in questo modo sarebbe possibile ridirezionare lo statuto teorico dello stesso diritto fondamentale verso una ri-configurazione degli obblighi giuridici, i quali discendono dalla sua effettiva attuazione nei confronti dei poteri pubblici e di quelli privati. In altri termini, questa ricostruzione potrebbe tracciare la base teorica e la necessità costituzionale di un intervento dello Stato in economia¹²⁴ sia nella sua forma regolativa, che in quella di ingresso come Stato imprenditore, a favore dell'attuazione costituzionale del diritto all'abitare. In questo nuovo quadro e

¹²¹ Riporta il dibattito su questi temi, M. GOLDONI, *Il ritorno del costituzionalismo alla politica: il «Political» e il «Popular» Constitutionalism*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2010, pp. 733 e ss.

¹²² E. W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione e democrazia*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 158.

¹²³ A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, cit., pp. 57-58.

¹²⁴ A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*, 2023.

sposando una tale configurazione, poi, la stessa Corte costituzionale potrebbe, forse, meglio valorizzare gli elementi della legislazione sociale già esistenti che vanno in questa direzione.

In un secondo significato, invece, la dimensione istituzionale permetterebbe di dismettere la visione del diritto all'abitare come singola rivendicazione all'alloggio in sé per sé, sguarnita di alcuna cognizione sulla molteplicità di fattori che incidono e che determinano l'accoglimento di quella pretesa. Attraverso l'elemento della *partecipazione democratica*, infatti, si potrebbe recuperare quella matrice «materiale» dei diritti sociali, la quale li ricostruisce come «dispositivi normativi atti a mobilitare ed organizzare il conflitto politico sugli equilibri sociali»¹²⁵. In più, questa ricostruzione permetterebbe di fornire degli strumenti teorico-normativi per contestare quel tema della *scarsità* (caso sull'edilizia residenziale pubblica), il quale molto spesso viene riconosciuto come il vero *cul-de-sac* dei diritti sociali. Questo perché, se la scarsità è il principale elemento esterno alla logica dei diritti che, nella ricostruzione comune, determina la natura dei diritti sociali come *minus* e la vera partita sul conflitto delle risorse da destinare ad essi, risulta criticabile che sia di per sé la scarsità a dettare lo spazio di protezione dei diritti sociali, senza indagare le ragioni, ad esempio, economiche che generano una tale condizione. L'elemento politico, infatti, della *partecipazione democratica* dei diritti sociali porta con sé «elementi di riflessività» in grado di mettere in discussione il tema della scarsità delle risorse e di fornire quegli strumenti normativi capaci di visionare e, se necessario, contestare quei «meccanismi produttivi soggiacenti alle prestazioni richieste dai diritti sociali per individuare la struttura generativa di una determinata condizione di scarsità»¹²⁶. In questo senso, il passo in avanti è notevole perché ci si sposta da una dimensione esterna al ciclo di produzione e riproduzione sociale, ad una dimensione interna a quest'ultimo, in cui lo spazio di intervento per i diritti sociali come il diritto all'abitare è, evidentemente, ben più ampio.

Infine, la quinta riflessione finale guarda all'orizzonte delle nuove sfide del vivere urbano per il diritto costituzionale in generale. Se tutto quello che è stato sostenuto può essere considerato condivisibile, risulta chiaro come l'attuazione costituzionale del diritto all'abitare non passa principalmente dalle Corti, ma si fonda su due elementi: un primo più legato strettamente alla concezione del diritto all'abitare; il secondo più rivolto verso i compiti del diritto costituzionale e dei poteri pubblici, più in generale. Sul primo aspetto, se è vero che in questi tempi nuovi le città diventano luogo di produzione e riproduzione dell'economia globale, il diritto all'abitare può trovare protezione effettiva solo attraverso una rivendicazione che veda l'alloggio come *uno* dei tanti tasselli di una questione più grande che attraversi la stessa determinazione della «nuova questione urbana»¹²⁷. In questo senso, l'approccio istituzionale del diritto all'abitare, attraverso la sua matrice di *prestazione sociale* e di strumento di *partecipazione democratica*,

¹²⁵ M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, p. 162.

¹²⁶ M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, cit., p. 163.

¹²⁷ B. SECCHI, *La nuova questione urbana. Ambiente, mobilità e diseguaglianze sociali*, in *Crios*, n. 1, 2011, pp. 89 e ss.

aiuta a fotografare sia la stretta connessione con le città e i contesti metropolitani di cui questo si alimenta, sia le dinamiche delle varie e tangenziali questioni intercettate. Riprendendo parole di altri, insomma, il diritto all'abitare, oggi, non può che significare, più in grande, «diritto alla città»¹²⁸. Sul secondo versante, invece, il compito del diritto costituzionale e dei poteri pubblici nel nuovo contesto non può che essere quello di ambire a governare il conflitto urbano, vale a dire la «costituzione in senso materiale»¹²⁹ dei rapporti sociali nella città. Il diritto all'abitare, infatti, rappresenta solo il terminale di diverse questioni, le quali sono espressione dei conflitti distributivi ormai all'ordine del giorno nei vari contesti metropolitani come, ad esempio: la regolamentazione degli «affitti brevi», la configurazione dei poteri pubblici in relazione alla pianificazione urbanistica, la gestione delle periferie metropolitane, la spinta verso nuove politiche abitative e di lotta alle disparità sociali, la regolamentazione per la fruizione degli spazi pubblici, la concentrazione di poteri economico-finanziari che si appropriano dei centri storici, la gestione della mobilità urbana, il controllo dei prezzi delle locazioni degli abitanti nelle grandi città, il rilancio e l'accesso all'edilizia residenziale pubblica per i più bisognosi. Forme, queste, che chiamano a sé un nuovo ruolo dei poteri pubblici tutti, al di là delle sole Corti. Un rilancio dell'azione di quest'ultimi che guardi, dunque, con un occhio attento, da una parte, alle istituzioni politiche, all'amministrazione, ai corpi intermedi, ai movimenti sociali e che, dall'altra, sia consapevole della costante tensione che crea il rapporto tra capitalismo e democrazia¹³⁰. Il quale, se non governato, produce nuove e sempre più forti «diseguaglianze urbane»¹³¹. In questo quadro, può trovare una sua collocazione materiale il diritto costituzionale come «scienza dei conflitti»¹³², adempiendo in definitiva al suo compito più nobile: dare risposte alle forme del conflitto urbano, attorno alle quali ruotano le nostre vite di tutti i giorni nelle città europee.

¹²⁸ H. LEVEBRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2013.

¹²⁹ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

¹³⁰ Discute se sia lo Stato o il capitalismo il fattore determinante della crisi dello Stato sociale in Europa, O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2018, pp. 269 e ss.

¹³¹ E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 1 e ss.

¹³² G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.