

IL DIRITTO ALL'ABITARE IN ITALIA¹

Premessa - Quadro europeo

Il diritto all'abitazione viene sancito per la prima volta nella **Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo**, promossa dalle Nazioni Unite e firmata nel 1948, dove all'art. 25 viene incluso nel più ampio diritto ad uno standard di vita adeguato: "ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (..)".

Anche all'interno della **Carta Sociale Europea** (trattato del Consiglio di Europa, adottato nel 1961 e ratificato in Italia con legge n. 30 del 1999) viene disciplinato il diritto all'abitazione insieme all'indicazione degli obblighi riservati agli Stati al fine di garantirne l'esercizio effettivo.

Gli obblighi, sono contenuti all'art. 31 e sono così riassunti:

- favorire l'accesso ad una abitazione di livello sufficiente
- prevenire e ridurre lo stato di senzatetto in vista di eliminarlo gradualmente
- a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che dispongono di risorse sufficienti

Nonostante l'ampia definizione derivante dalle fonti internazionali, queste non comportano per gli Stati degli obblighi specifici. Non è richiesto, infatti, che gli Stati provvedano attraverso la costruzione di abitazione per l'intera popolazione al fine di eliminare immediatamente il problema dei senza tetto. Tuttavia sono previsti degli obiettivi

¹ Documento redatto in collaborazione con il socio Avvocato di strada ed estratto da approfondimenti e informazioni curate da avvocati volontari dell'associazione www.avvocatodistrada.org

programmatici che comportano l'attivazione degli Stati attraverso la predisposizione di politiche adeguate per realizzare il diritto di ogni individuo nel minor tempo possibile ed entro il massimo delle risorse disponibili. Inoltre sono previsti degli specifici obblighi di monitoraggio rispetto alle categorie particolarmente vulnerabili.

Per contrastare questo vuoto di tutela, da circa dieci anni, il **Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa** ha iniziato un'operazione di riforma della Carta Sociale prevedendo differenti meccanismi di controllo. In particolare il CEDS produce periodicamente dei country reports contenenti le raccomandazioni rivolte agli Stati. Le decisioni sui reclami collettivi mirano alla raccolta di precedenti giurisprudenziali che possano rendere sempre più effettive le disposizioni della Carta Sociale, al pari di quanto già avviene per la CEDU. Il comitato ha, infatti, affermato in diversi reclami che gli Stati citati devono sforzarsi di raggiungere gli obiettivi della Carta entro una data di scadenza, in termini progressivi e misurabili.

Normativa di riferimento in Italia

In Italia, il diritto all'abitare non è presente nel testo costituzionale come un diritto sociale espressamente riconosciuto. La giurisprudenza costituzionale comincia a delineare i contorni di questo diritto nei primi anni Ottanta, ma sempre in funzione dell'affermazione di altri diritti. La prima **sentenza della Corte Costituzionale**, nella quale possiamo trovare un rimando al diritto all'abitare è **la 252/1983, in cui la casa è riconosciuta come un bene primario per l'individuo**. Di conseguenza, con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988, venne sancita la natura inviolabile del diritto all'abitare e all'esistenza di **un obbligo generale da parte della comunità di evitare che le persone diventino senza dimora**. Nonostante la giurisprudenza costituzionale, attraverso queste sentenze, abbia tentato di delineare il più possibile i contorni di questo diritto, ancorandolo agli art. 2, 3 e 47 della Costituzione, e quindi includendo nella sfera dei diritti inviolabili delle persone, non c'è ancora una definizione chiara del contenuto essenziale di tale diritto, **rendendo di fatto impossibile esigerne direttamente in Tribunale**.

Pertanto, il diritto all'abitare non è un diritto soggettivo assoluto e direttamente tutelabile, ma rilevante quando è necessario all'affermazione di altri diritti, come il diritto alla salute (libero accesso alle cure mediche soggetto alla sussistenza della residenza) o il diritto alla stessa

Via G. Soria 13 - 00168, Roma - P. Iva: 03852830102 - C.F.: 98039420173

Tel. +39.06.56566944 (lun/ven 9-12) - e-mail segreteria@fiopds.org - www.fiopds.org

fiopds è ONLUS con Evidente Funzione Sociale riconosciuta dal Governo Italiano

tutela del rapporto di convivenza al di fuori del matrimonio rispetto a quella all'interno del matrimonio, come sancito nella 404/1988.

Tuttavia, i proprietari non hanno l'obbligo di stipulare un contratto con coloro che hanno necessità di un'abitazione, mentre per i meno abbienti è possibile fare domanda per ottenere un finanziamento statale per la prima casa. Si deduce che nella nostra struttura costituzionale, il diritto alla casa viene considerato realizzabile in proporzione alle risorse della comunità, lasciando al legislatore e agli organi politici la libertà di decidere se e in quali termini debba essere implementato.

Nel nostro sistema, ciò comporta un'implementazione disomogenea tra il livello nazionale e quello regionale. Tra le legislazioni più interessanti si trova il **Piano Casa approvato nel 2009** (DPCM 16 Luglio 2009) e la creazione del **Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**. Il Piano mira a rilanciare l'edilizia sociale, attraverso il ripensamento delle forme della pianificazione e della gestione degli interventi edilizi da parte di nuovi finanziatori (banche, fondazioni e privati), sia a livello centrale che locale attraverso il coordinamento tra Regioni, autorità locali e Ministero delle Infrastrutture, con il compito di identificare programmi di intervento specifici definiti attraverso una selezione preliminare delle richieste, che identificano meglio i differenti problemi abitativi.

Riguardo gli **sfratti**, alcune sentenze recenti hanno provato a raggiungere un equilibrio tra proprietari e locatari. La Corte Costituzionale ha ribadito la necessità per la comunità di farsi carico dell'onere, economico e sociale, di proteggere gli affittuari appartenenti ai gruppi più svantaggiati, anche allo scopo di alleviare la compressione dei diritti dei proprietari (vedi ad esempio Corte Costituzionale 155/2004). *Nell'attuale contesto di emergenza, l'Articolo 103 comma 6 del DL COVID n. 18 del 17.03.20 coordinato con la legge di conversione del 24 aprile 2020 n.27 ha sospeso fino al tutti gli sfratti, anche quelli ad uso non abitativo fino al 30 settembre 2020.*

Buone pratiche regionali e locali

A livello regionale e locale, segnaliamo tre interventi amministrativi di particolare importanza: Con la Legge regionale 11 dicembre 1998, n. 55, la **Regione Lazio** ha previsto un meccanismo di individuazione delle proprietà inutilizzate o in evidente stato di degrado di proprietà di enti pubblici o privati. L'individuazione, che considera prioritariamente le proprietà ubicate nei centri storici, è responsabilità della Regione, delle province, dei Comuni, degli istituti autonomi per le case popolari e di istituti pubblici di assistenza. Le proprietà individuate vengono

Via G. Soria 13 - 00168, Roma - P. Iva: 03852830102 - C.F.: 98039420173

Tel. +39.06.56566944 (lun/ven 9-12) - e-mail segreteria@fiopsd.org - www.fiopsd.org

fiop.PSD è ONLUS con Evidente Funzione Sociale riconosciuta dal Governo Italiano

assegnate, attraverso regolari gare d'appalto, a cooperative di autorecupero e autocostruzione, che portano avanti la ristrutturazione per edilizia pubblica.

Il secondo intervento è un protocollo d'intesa promosso dalla Prefettura di Bologna, la **Regione Emilia Romagna**, la Provincia di Bologna, il Comune, l'Associazione Bologna Bar, i sindacati e le associazioni rappresentative dei proprietari e inquilini, istituti di credito e fondazioni bancarie. Il protocollo, sottoscritto il 30 ottobre 2012, è rivolto ad implementare misure preventive straordinarie per gli sfratti attraverso la possibilità di accesso ad un contributo per il saldo del canone di locazione in arretrato, per evitare la convalida dello sfratto o, in caso di sfratto con convalida non ancora eseguita, per il pagamento di 2/3 del deposito per una nuova sistemazione.

Il terzo intervento è un intervento straordinario di sostegno abitativo applicato nella regione **Lombardia** per l'integrazione del canone di locazione per genitori separati o divorziati, in particolare con figli minori. Le coppie legalmente separate o divorziate che, secondo un ordine della corte, abbiano perso la disponibilità della casa di famiglia, assegnato all'altro coniuge, possono partecipare al bando per l'assegnazione di un alloggio pubblico. Il Regolamento regionale 7/2015 assegna ai genitori legalmente separati o divorziati un punteggio uguale a quello raggiunto da "partecipanti" soggetti a procedure di sfratto.

Segnaliamo tra l'altro un caso interessante della Corte Suprema

Stato di necessità giustifica occupazione casa

Lo ha stabilito la Cassazione, chiarendo il «diritto all'abitazione» va annoverato fra i «beni primari collegati alla personalità»

ROMA -Il «diritto all'abitazione» va annoverato fra i «beni primari collegati alla personalità ». che meritano di essere annoverati tra i diritti fondamentali della persona (tutelati dall'articolo 2 della Costituzione): pertanto i supremi giudici ritengono che l'occupazione abusiva di una casa, da parte di una persona indigente e in stato di necessità, possa ritenersi «giustificata» e non portare alla condanna penale. Lo ha stabilito la Cassazione, annullando con rinvio la condanna per occupazione abusiva di una casa dello IACP inflitta a una donna dal tribunale e dalla Corte d'Appello di Roma.

LA VICENDA - Giuseppa D.A. - la donna di 39 anni, sola e con un figlio a carico che ha occupato la casa popolare e nei confronti della quale è scattato il processo - ha fatto ricorso alla Suprema corte contestando la legittimità dei 600 euro di multa che le erano stati comminati in primo grado con sentenza del 4 febbraio 2005, e in secondo grado con decisione del 1 dicembre 2006. Secondo la donna, non era stata svolta «alcuna indagine specifica» sulle sue condizioni di indigenza che non le permettevano «alcuna possibilità di rivolgersi al mercato libero degli alloggi» ed inoltre non era stato considerato che aveva agito «in stato di necessità » con riferimento «al diritto all'abitazione ed al diritto alla salvaguardia della salute sua e del figlio». La Cassazione le ha dato ragione e ha ritenuto «fondato» il suo reclamo.

LA SENTENZA - Spiega la Seconda sezione penale di piazza Cavour, (sentenza 3558) che «rientrano nel concetto di «danno grave alla persona» non solo la lesione della vita o dell'integrità fisica, ma anche quelle situazioni che attentano alla sfera dei diritti fondamentali della persona: pertanto, rientrano in tale previsione anche quelle situazioni che minacciano solo indirettamente l'integrità fisica in quanto si riferiscono alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, tra i quali deve essere ricompreso il diritto all'abitazione in quanto l'esigenza di un alloggio rientra fra i bisogni primari della persona». Adesso la Corte d'Appello di Roma dovrà verificare le effettive condizioni di povertà di Giuseppa per verificare se effettivamente ha occupato la casa in stato di necessità. In tal caso la condanna alla donna sarà totalmente cancellata. 26 settembre 2007