

21 settembre 2014

L'articolo 5 del "Piano Casa" del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa

di Elena Ponzo

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza - Università del Piemonte Orientale

Abstract L'articolo analizza le misure di contrasto al fenomeno delle occupazioni abusive di immobili adottate dal governo Renzi, sotto il profilo della loro legittimità costituzionale e compatibilità con la democraticità dell'ordinamento. L'art. 5 del "Piano Casa" pone infatti un divieto retroattivo di richiedere e ottenere la residenza, nonché l'allacciamento ai pubblici servizi, per coloro che non siano in grado di allegare un titolo di legittima occupazione della propria casa di abitazione, insinuando in tal modo dubbi sulla correttezza del bilanciamento operato tra principio di legalità e diritto alla casa. The article analyzes the law enforcement measures about property trespassing adopted by Renzi Government in terms of constitutionality and compatibility with the democratic nature of the Law. Article 5 of "House Plan" declares a retroactive ban to ask for and obtain residency as well as for connection to public utilities for those who cannot attach a legitimate living certificate creating a real doubt on the fairness between the principle of legality and the house right balancing.

Sommario:

1. "Piano casa" Renzi-Lupi: un focus sull'articolo 5 – 2. Le singole misure di contrasto alle occupazioni abusive di immobili e i rispettivi profili di illegittimità costituzionale – 2.1. L'impossibilità di richiedere e ottenere la residenza – 2.2. Il divieto di allacciamento ai pubblici servizi – 2.3. L'esclusione quinquennale dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica – 2.4. L'ambito di applicazione del provvedimento – 3. Note conclusive: il perseguimento della legalità nell'attuazione del diritto all'abitazione pone in pericolo la democraticità dell'ordinamento?

1. Il “Piano casa” Renzi-Lupi: un *focus* sull’articolo 5

Con il riemergere di una nuova “questione abitativa”^[1], i governi che si sono succeduti negli ultimi anni si sono trovati di fronte alla necessità di porre in essere interventi normativi orientati a disciplinare particolarmente due situazioni tipiche: una riguardante l’emergenza abitativa vissuta da soggetti costretti stabilmente in condizioni precarie o di grave sovraffollamento; l’altra focalizzata sulla crescente domanda di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte di nuove categorie sociali in difficoltà, che non riescono ad accedere a un’abitazione dignitosa fruendo delle normali condizioni offerte dal mercato, come giovani coppie, famiglie monoreddito, disoccupati o inoccupati, immigrati.

Nelle politiche volte ad attuare il “diritto all’abitazione” tradizionalmente si ricomprendono anzitutto quei provvedimenti orientati a favorire l’accesso alla casa mediante forme alternative alla proprietà, quali la locazione di immobili a prezzi calmierati o assegnazione di alloggi pubblici, ispirate all’idea di fondo della funzionalizzazione del diritto privato^[2]. In secondo luogo rientrano nel novero di tali politiche sociali le misure di agevolazione all’acquisto dell’abitazione per le categorie di soggetti meno abbienti ed esposti al rischio di carenza abitativa^[3].

Le recenti politiche abitative^[4] risultano, in generale, permeate da una nuova tendenza, in sostanziale discontinuità rispetto al passato, quando gli interventi pubblici a garanzia del diritto all’abitazione si presentavano come settoriali e monofunzionali. L’idea comune ai c.d. “Piani Casa” è quella di rilanciare l’attività edilizia per favorire la ripresa economica, perseguendo al contempo la soluzione della grave crisi abitativa sofferta da larghe fasce di popolazione. Emerge quindi una doppia funzione nei vari provvedimenti sinora adottati: da un lato, recuperare immobili fatiscenti e zone degradate e inutilizzabili nonché rilanciare contestualmente il settore edile in un momento di grave crisi economica; dall’altro, realizzare il fondamentale diritto sociale alla casa a favore di categorie svantaggiate^[5].

Questa doppia funzione è stata da taluni enfatizzata come un punto di forza: l’idea di utilizzare i fondi a disposizione come leva per un più ampio coinvolgimento di capitali, anche privati, avrebbe potuto coniugare la doppia natura che da sempre permea il bene casa, ossia quella di “bene sociale” e quella di “bene economico”. Secondo altri, invece, è stata la causa di un nuovo fallimento dell’edilizia residenziale pubblica: la scarsità dei meccanismi di controllo predisposti, lasciati alla successiva attuazione dei programmi, nonché l’esiguità dei finanziamenti messi in campo, non hanno fatto che accentuare la percezione di mancata realizzazione di quella che fin da subito poteva apparire come una chimera^[6].

Il nuovo “Piano Casa” del governo Renzi, adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Maurizio Lupi, varato con decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, e convertito con legge 23 maggio 2014, n. 80, rubricata *Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*, pare porsi anch’esso in questa prospettiva bi-funzionale: la strategia adottata, in questo caso, può essere sintetizzata in una complessiva liberalizzazione degli interventi per il recupero di alloggi, anche ai fini dell’adeguamento energetico e della ristrutturazione delle abitazioni fatiscenti e inutilizzabili, ed eventualmente in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, con lo scopo, ancora una volta, di favorire la ripresa economica attraverso l’attività edilizia e, al contempo, dare una casa a tutti^[7].

In questo lavoro il *focus* dell’indagine sarà concentrato su una sola delle misure contenute nel nuovo Piano casa: l’articolo 5, che costituisce una forte presa di posizione dell’ordinamento nei confronti delle situazioni di illegale occupazione abusiva di immobili. Esso si pone come una novità rispetto alle precedenti politiche abitative, pur se orientato, in continuità con esse, al recupero di alloggi da destinare all’edilizia sociale.

L'intento è quello di verificare la conformità di questa norma all'ordinamento costituzionale: l'articolo 5 pone, infatti, gravi conseguenze a carico di chi occupa abusivamente un immobile a uso abitativo, e le sue ricadute sono destinate a infierire sulle situazioni di disagio abitativo più estremo della popolazione, in nome del ripristino della legalità.

A questo fine, sarà utile analizzare nel dettaglio le varie misure adottate dal provvedimento in oggetto.

2. Le singole misure di contrasto alle occupazioni abusive di immobili e i rispettivi profili di illegittimità costituzionali

2.1. L'impossibilità di richiedere la residenza

Il primo comma dell' articolo 5 del Piano Casa prevede, anzitutto, che chi occupa abusivamente un immobile senza titolo non può richiedervi la residenza, stabilendo al contempo la nullità degli atti già emessi in violazione del divieto.

Per circoscrivere la portata di una simile disposizione è necessario indagare preliminarmente su presupposti, *ratio* e rilevanza giuridica delle "sedi della persona", e in particolare della residenza, almeno sotto i profili che qui interessano, ossia quelli che ne possono giustificare la qualificazione come un diritto idoneo a essere limitato.

Nel diritto amministrativo i concetti di domicilio, residenza e dimora sono generalmente mutuati dal diritto privato, che ne detta la disciplina all'art. 43 c.c.[\[8\]](#): «il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale».

La residenza, a differenza del domicilio, non ha natura elettiva e corrisponde a una mera situazione fattuale, i cui presupposti sono un elemento oggettivo, consistente nella stabile permanenza del soggetto in un determinato luogo, e uno soggettivo, costituito dalla volontà di rimanervi in modo duraturo[\[9\]](#).

In ordine ai requisiti per ottenere la residenza in un dato luogo appare utile la lettura della Circolare del Ministero dell'Interno n. 8/1995[\[10\]](#) nella quale viene precisato che l'Amministrazione comunale non ha discrezionalità nel suo rilascio, ma il solo dovere di accertarne in modo oggettivo i presupposti, assicurandosi che vi sia corrispondenza tra quanto dichiarato dal richiedente e la sua effettiva e non temporanea presenza nel luogo in cui egli intende stabilirsi.

Nella circolare sopra citata vengono inoltre banditi tutti quei comportamenti adottati eventualmente dalle amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, richiedano ulteriori requisiti come, per esempio, lo svolgimento di attività lavorative sul territorio, oppure la natura dell'alloggio e la sua conformità alle prescrizioni urbanistiche.

La mancanza di discrezionalità in capo all'amministrazione, nonché l'assenza di particolari formalità richieste per l'iscrizione all'anagrafe, confermano quella che è la *ratio* della residenza: la necessità in capo allo Stato di conoscere il luogo in cui ogni soggetto risiede; si tratta dunque di un motivo di ordine pubblico. Una corretta tenuta delle registrazioni anagrafiche persegue inoltre il fine della garanzia dei diritti individuali, in quanto attraverso l'anagrafe si tutelano l'esistenza e la posizione del singolo, oltre che dei nuclei familiari[\[11\]](#), tanto che per i soggetti aventi dimora abituale nel comune si configura un vero e proprio obbligo di richiedere la residenza[\[12\]](#).

Il collegamento dell'istituto della residenza con un mero criterio fattuale è peraltro confermato anche dal

suo riconoscimento nei confronti dello straniero che in Italia ha la sua dimora attuale, rilevata in base alle sue consuetudini di vita e dallo svolgimento delle sue relazioni[13].

Anche la prassi amministrativa recentemente instaurata di riconoscere la residenza anche a coloro che abitano in situazioni precarie e di fortuna, come campi nomadi, camper e, sino all'approvazione della legge in esame, immobili senza titolo legittimante[14].

Paradigmatico in tal senso risulta il caso della città di Torino, dove il Consiglio comunale, dopo anni di richieste, petizioni, proteste e mobilitazione da parte dei rifugiati che vivono sul territorio, ma anche di coordinamenti e associazioni cittadine, ha approvato lo scorso dicembre una delibera per il riconoscimento della c.d. residenza "virtuale" al simbolico indirizzo di via della "Casa Comunale 3" per i titolari di protezione internazionale o umanitaria senza un domicilio stabile, al fine di consentire un puntuale monitoraggio della presenza di tali persone e provvedere a interventi di sostegno nei loro confronti[15].

Una simile natura dell'istituto della residenza ha da sempre suggerito l'impossibilità di alterarne la funzione in vista di un bilanciamento con altri interessi, pur se anch'essi degni di considerazione, quali l'incolumità e l'ordine pubblico.

Se ne può concludere che la richiesta di iscrizione anagrafica, costituente oggetto di un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione; diversamente si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale[16].

Ebbene l'articolo 5 del nuovo Piano Casa, mirando al ripristino delle situazioni di legalità, intende impedire che chi occupa un immobile abusivamente possa, in relazione a tale immobile, ottenerne la residenza.

Viene sostanzialmente operata una modifica nei parametri per valutare la richiesta di iscrizione anagrafica: la legittimità della richiesta non verrà più misurata sulla base dell'abitudine della dimora nell'abitazione, ma della regolarità del titolo di occupazione[17]. La dichiarazione di residenza dovrebbe risultare quindi irricevibile dagli uffici comunali, qualora non si dimostri la legittimità del titolo di occupazione dell'alloggio.

Una simile soluzione, in effetti, pare limitare la libertà di stabilimento, corollario della libertà di circolazione e soggiorno, in quanto il fenomeno delle occupazioni abusive difficilmente potrebbe integrare un "motivo di sicurezza" di cui al primo comma dell'art. 16 Cost[18].

La residenza costituisce inoltre, e non di rado, il requisito, o il criterio di preferenza, per ottenere determinate prestazioni ed esercitare diritti costituzionalmente garantiti[19], tra cui spiccano in particolar modo la possibilità di accedere alle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, la frequentazione della scuola dell'obbligo, il collocamento per ottenere l'opportunità di un lavoro, la possibilità di inserire le famiglie nelle graduatorie per gli asili nido, solo per citarne alcune di quelle attinenti ai principali diritti sociali garantiti dalla Costituzione, senza dimenticare l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo[20].

L'irricevibilità della domanda di iscrizione anagrafica nel caso di assenza di un titolo ad abitare un alloggio sembra dunque determinare una limitazione di garanzie costituzionalmente stabilite, e determinare una grave e irreparabile condizione di esclusione a danno di singoli, nonché di nuclei familiari[21], che si trovino in condizioni di disagio abitativo, idoneo a tradursi nella negazione nei loro confronti «del diritto a esistere nella società»[22].

2.2. Il divieto di allacciamento ai pubblici servizi

Accanto al divieto di richiedere la residenza, il primo comma dell' articolo 5 stabilisce l'impossibilità di beneficiare dell'allacciamento ai pubblici servizi per chi occupa abusivamente un immobile, stabilendo, anche in questo caso, la retroattività della preclusione.

In sede di conversione del decreto-legge è stato aggiunto un periodo al primo comma, che precisa come gli atti aventi a oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di acqua e di telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, siano nulli, e pertanto non possano essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento.

Con riferimento al divieto di allacciamento ai pubblici servizi, si prevede infine espressamente che, onde consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e la regolarità della loro posizione, i richiedenti siano tenuti a produrre idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del Testo Unico di cui al DPR n. 445/2000[23].

Anche questa norma pone alcuni problemi di compatibilità con l'ordinamento costituzionale e i diritti fondamentali della persona, in quanto sottrae alla disponibilità degli individui e delle famiglie beni indispensabili per lo svolgimento delle quotidiane abitudini di vita, tanto più che è destinata a travolgere anche situazioni già in essere. Si pensi solo alla negazione dei servizi idrici[24], e alle conseguenze sul piano igienico e sanitario destinate a ricadere sui destinatari (in violazione dell'art. 32 Cost.), oltre alla turbativa delle condizioni di vita privata e di unità familiare (art. 29 Cost.), che la Costituzione impone alla Repubblica di tutelare, con evidenti effetti negativi sul piano della dignità della persona (artt. 2 e 3 Cost.)[25].

2.3. L'esclusione quinquennale dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica

Il comma 1 *bis* della legge n. 80/2014 prevede un'ulteriore misura di contrasto alle pratiche illegali di reperimento di un'abitazione, inserita in sede di conversione del decreto legge n. 47/2014. Si tratta dell'esclusione dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, in caso di occupazione abusiva di immobili dello stesso tipo per i cinque anni successivi all'accertamento della condotta.

Si ha già avuto modo di rilevare come l'iscrizione anagrafica nel comune costituisca requisito per l'accesso alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Questo comma sembra pertanto sovrapporsi al primo, dal momento che l'accertamento dell'occupazione determina l'impossibilità di ottenere la residenza e, quindi, automaticamente anche l'accesso alle procedure di assegnazione degli alloggi. Residuerrebbe, in tal caso, la sua operatività solo per i casi in cui, successivamente all'accertamento dell'occupazione abusiva, il richiedente abbia trovato altra sistemazione regolare presso il libero mercato, ottenendo la relativa residenza: egli dovrebbe, in forza dell' articolo 5 comma 1 *bis*, attendere cinque anni prima di iscriversi nella graduatoria delle case popolari.

Il caso ipotizzato, tuttavia, non sembra bene adattarsi alla realtà delle famiglie che vivono il disagio abitativo: infatti, chi per ipotesi sarà in grado di uscire dalla condizione di occupante abusivo e ottenere un alloggio rivolgendosi alla libera contrattazione privata, evidentemente non rientrava sin dall'inizio nella categoria degli occupanti abusivi per necessità. Di conseguenza egli non sarà particolarmente dissuaso dalla norma in oggetto, perché le sue condizioni non soddisferebbero comunque i requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La disposizione introduce invece una grave sanzione nei confronti di coloro che vivono in condizione di illegale abusività per la reale mancanza di una soluzione abitativa alternativa. In tali casi, si ribadisce, la misura è superflua in quanto coloro che si trovano in questa condizione non accederebbero in ogni caso alle procedure di assegnazione in quanto privi dello *status* di residente[26].

Altro profilo di interesse costituzionale in relazione al comma 1 *bis* riguarda il riparto di competenze legislative nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, che non compare tra quelle elencate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost., ma si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti: in tale determinazione, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., si inserisce la fissazione di principi che garantiscano l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale[27].

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale[28], i criteri di accesso alle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica non rientrano nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale, ma nella gestione del patrimonio immobiliare, di competenza residuale delle regioni. La disposizione in oggetto potrebbe pertanto essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

2.4. L'ambito di applicazione del provvedimento

L'articolo 5 del Piano Casa è orientato al ripristino delle condizioni di legalità in tutti quei casi in cui sia in corso l'occupazione abusiva di un immobile, a danno dei diritti proprietari sullo stesso[29].

L'ordinamento giuridico prevede forme di tutela, sia in sede civile che penale, a favore di chi subisca l'occupazione senza titolo del proprio immobile, mettendo a disposizione sia strumenti di natura civile, sia rimedi penalistici.

In sede civile, il proprietario potrà esperire l'azione di rivendicazione (articolo 948 c.c.), oppure l'azione di reintegrazione nel possesso (articolo 1168 c.c.), nei confronti di chiunque possieda o detenga l'immobile abusivamente, potendo conseguire anche il risarcimento dei danni subiti, oltre che una sentenza contenente l'ordine di rilascio dell'immobile.

In sede penale sussiste invece la fattispecie di invasione di terreni od edifici (articolo 633 c.p.); a tale illecito sono inoltre ricollegabili altri reati funzionalmente collegati all'occupazione abusiva, quali il danneggiamento (articolo 635 c.p.) e la violazione di domicilio (articolo 614 c.p.).

Sorge a questo punto spontaneo domandarsi a quali fattispecie concrete l'articolo 5 del Piano Casa possa ritenersi applicabile. Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 47/2014 emerge la finalità propria della manovra: il ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti[30]. Si tratta di una dichiarazione esplicita della volontà del legislatore, in base alla quale l'articolo 5 potrebbe applicarsi solo in seguito a una sentenza penale irrevocabile di condanna per invasione di terreni o edifici, oppure dei reati a essa collegati, nonostante la formulazione letterale della disposizione parrebbe riferirsi anche alle occupazioni abusive per le quali sia stata esperita la sola tutela civilistica[31].

In ogni caso sarà necessaria una sorta di “certificato di abusività”, consistente in un provvedimento di tipo giurisdizionale.

Entra a questo punto in considerazione l'interrogativo intorno a quale condotta debba essere considerata “abusiva” ai fini dell'applicabilità dell' articolo 5 in oggetto.

Si pensi a quei particolari casi di occupazioni scriminate in sede giudiziale in virtù dell'operatività dello stato di necessità, ai sensi dell' articolo 54 c.p., quale causa di giustificazione: la giurisprudenza tende a estendere, infatti, il concetto di “danno grave alla persona” alle situazioni che minacciano anche solo indirettamente l'integrità fisica del soggetto, ma costituiscono un pericolo per altri beni primari collegati alla personalità, quali il diritto all'abitazione[32].

Potrà dunque lo stato di necessità essere dedotto quale titolo legittimante dell'occupazione abusiva, consentendo con ciò a chi lo invoca di ottenere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi?

Se la risposta fosse affermativa, dovremmo da un lato ammettere positivamente l'esistenza di una “clausola di salvaguardia” contro l'iniquità dell' articolo 5 a favore di chi si trovi in stato di necessità dichiarato giudizialmente.

In tal modo si rischierebbe tuttavia di porre una discriminazione a svantaggio dei soggetti i quali non siano stati denunciati penalmente e siano pertanto sprovvisti di un documento giudiziale attestante il loro stato di bisogno: essi non sarebbero colpiti dall' articolo 5, almeno nell'immediato (e in futuro?); eppure al contempo non potrebbero beneficiare di un eventuale titolo legittimante, come l'accertamento giudiziale dello stato di necessità.

3. Note conclusive: il perseguimento della legalità nell'attuazione del diritto all'abitazione pone in pericolo la democraticità dell'ordinamento?

Il fenomeno crescente delle occupazioni abusive è particolarmente rilevante nelle agende politiche, da un lato in ragione della sottostante illegalità di cui è espressione; dall'altro, in quanto alterazione del funzionale collegamento che l'ordinamento stabilisce tra il previo accertamento di una necessità abitativa meritevole di tutela e l'effettiva soddisfazione di tale importante fabbisogno, che si concretizza a mezzo dell'assegnazione dell'alloggio pubblico. La pratica diffusa delle occupazioni abusive come mezzo per procurare a sé e alla propria famiglia una soluzione abitativa è, oltretutto, foriera di un grave pregiudizio economico: l'inesistenza di un'obbligazione contrattuale avente come oggetto il pagamento di un corrispettivo per l'uso e il godimento dell'alloggio produce e consolida la mancanza di redditività del patrimonio immobiliare[33].

Non è pertanto negabile il disvalore sottostante al fenomeno in oggetto, né è biasimabile la volontà da parte delle istituzioni di porre un argine alla sua ormai incontrollabile espansione.

In fondo l'obiettivo delle politiche per la casa consiste nel recupero di immobili da destinare all'edilizia sociale, nell'ottica di attuazione del diritto all'abitazione, e con modalità rientranti nella discrezionalità del legislatore.

Quando si parla del contenuto del diritto all'abitazione, del resto, aleggia la consapevolezza della sua natura di «diritto sociale di grandi incertezze»[\[34\]](#), il cui contenuto è stato definito in vari modi dalla Corte costituzionale, ma pur sempre in modo condizionato alle risorse finanziarie disponibili in un dato momento storico e congiunturale[\[35\]](#).

Non pare pertanto potersi profilare una lesione diretta del diritto all'abitazione da parte del provvedimento in esame: solo il tempo e l'applicazione di questa politica nella realtà potranno decretarne il successo e l'opportunità dal punto di vista dell'obiettivo dichiarato di porre un argine all'emergenza abitativa attraverso le sue misure nel complesso considerate.

È pur vero, però, che, salvo ulteriori interventi legislativi compensativi, «la norma introdotta con l'articolo 5 rischia, di fatto, di rendere invisibili, causa la cancellazione dall'anagrafe, migliaia e migliaia di uomini, donne e bambini che non potranno, stante la loro situazione di estrema precarietà economica, trovare altra sistemazione alloggiativa che non sia la strada; a questo si aggiungerà la mancanza di utenze che renderà la situazione ancora più allarmante con la possibilità che si determinino gravi disordini sociali; tutto ciò si ripercuoterà soprattutto nei confronti di migliaia di persone che, in mancanza di risposte da parte delle istituzioni, si troveranno costrette ad occupare stabili, ex scuole, fabbriche, uffici, abbandonati da anni e in condizioni di estrema incuria, per dare una risposta a se stessi e alle proprie famiglie». Si rischia, così, di «allargare ulteriormente il solco tra le fasce impoverite dalla crisi, dalla disoccupazione e dalla precarietà (sempre più numerose) e il resto del Paese»[\[36\]](#).

Il primo riferimento all'universo dei diritti fondamentali che immediatamente si coglie è il «diritto alla sopravvivenza», al quale vengono tradizionalmente ricondotti in vario modo la maggior parte dei diritti sociali, alla cui garanzia si ancora il concetto di democrazia sociale[\[37\]](#).

La Costituzione italiana e gli atti e documenti sovranazionali e internazionali attribuiscono inoltre particolare rilievo al «diritto all'esistenza», intendendosi per tale non «qualsiasi forma di esistenza, bensì a quella che dà pienezza alla libertà e alla dignità»[\[38\]](#). Non ci si può pertanto limitare a pretendere che l'ordinamento assicuri un diritto «a non crepare di freddo e di stenti per grazia di Stato. Il diritto all'esistenza è intessuto di libertà e dignità; è intessuto di cittadinanza, con il suo carico di diritti a partecipare alla vita economica, sociale, politica del Paese e di doveri a contribuire al suo progresso materiale e spirituale; è intessuto di pienezza di vita, teso com'è al pieno sviluppo della persona umana, con i suoi bisogni materiali, ma anche sociali, culturali, intellettuali, spirituali»[\[39\]](#). Come a dire: «se è vero che lo scopo del diritto e la ragione sociale delle istituzioni politiche è la tutela della vita, allora è la soddisfazione dei minimi vitali, e non soltanto il divieto di uccidere, che deve entrare a far parte delle clausole del patto di convivenza quale corollario del diritto alla vita»[\[40\]](#).

Il sopra descritto paradigma della democrazia sociale sembra nel complesso frustrato dal provvedimento in oggetto, il quale non assicura un diritto all'esistenza libera e dignitosa né così come prospettato, né nella concezione più riduttiva di tale diritto. L'impossibilità a beneficiare dell'erogazione del gas, della corrente elettrica, dell'acqua, possono mettere a serio rischio anche le condizioni di vita minime materiali, costringendo i nuclei familiari, anche solo per un istinto di sopravvivenza, a ricorrere, quando possibile, a mezzi precari di rifornimento delle risorse, attraverso allacciamenti abusivi, a rischio della sicurezza collettiva.

Simili condizioni di vita, prive delle più basilari risorse quali gas, corrente elettrica e acqua, sono paragonabili a un'esistenza vissuta avvalendosi di mezzi di fortuna per il riparo della propria persona quali bassifondi e insediamenti abusivi, case abbandonate, container da trasporto, piattaforme e binari

ferroviari, argini ai bordi delle strade, tetti, scantinati, scale. In queste situazioni, «la mancanza di una dimora, dovuta a incapacità economica, facilmente ingenera sentimenti di fallimento, commiserazione e disprezzo di sé e viene chiaramente frustrato il pieno sviluppo della persona umana»[\[41\]](#).

Sarà allora necessario per il legislatore prevedere almeno strumenti compensativi al fine di arginare le situazioni più disperate, e questo perché «la garanzia dei diritti sociali, per quanto economicamente costosa, lo è assai meno della loro mancanza o violazione»; pertanto la stessa non costituisce «solo una condizione di democrazia sociale e una precondizione della democrazia politica e liberale, ma anche un fattore essenziale della crescita economica e della stessa democrazia civile»[\[42\]](#).

[\[1\]](#) Per un'indagine dettagliata sulla questione abitativa in Italia e sulle politiche intraprese si rinvia al documento predisposto dall'A.N.C.I. intitolato *I Comuni e la nuova questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori, e gli strumenti operativi*, Seconda Edizione Febbraio 2010, in particolare pp. 5-53, nonché gli atti del Convegno *Una casa per tutti. Abitazione sociale motore di sviluppo*, tenutosi a Roma il 30 novembre 2011, consultabile sul sito www.federcasa.it. Per un approfondimento statistico e sociologico sul punto, anche in ottica sovranazionale, si raccomanda la lettura di F. Indovina, *Appunti sulla questione abitativa oggi*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 82, 2005, consultabile su www.astrid-online.it. Per una più ampia indagine generale sulla povertà in Italia si rinvia ai *Rapporti annuali sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (C.I.E.S.), consultabili su www.governo.lavoro.it

[\[2\]](#) L'art. 42 della Costituzione impone alla legge di riconoscere e garantire la proprietà privata, perseguendo lo scopo di assicurarne la funzione sociale e l'accessibilità a tutti: il diritto di proprietà deve quindi essere sempre bilanciato con la sua funzione sociale e con l'emersione di interessi diversi da quelli proprietari altrettanto meritevoli di tutela. Nonostante le polemiche inerenti l'uso sociale della proprietà scaturite intorno agli anni Settanta del Novecento, nel dibattito dottrinale è emerso, infine, che tra il diritto di proprietà e il diritto all'abitazione debba prevalere quest'ultimo ogni volta che non sia possibile un soddisfacimento di entrambi. I pubblici poteri, dunque, sono legittimati a porre limitazioni della proprietà privata e alle facoltà a essa inerenti al fine di tutelare il diritto alla casa, ricorrendo eventualmente all'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità con l'acquisizione da parte dei comuni dei suoli da destinare all'edilizia residenziale pubblica, oppure a strumenti quali il blocco degli affitti o il regime dell'equo canone. In tal senso T. Martines, *Il «diritto alla casa»*, in *Opere*, Tomo IV: *Libertà e altri temi*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 15. Sul punto, si rinvia altresì a D. Sorace, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. III, pp. 1035 ss.

[\[3\]](#) In realtà il disagio abitativo e la necessità di intervenire con misure a sostegno di soggetti economicamente svantaggiati per la ricerca di un'abitazione non costituisce una novità nel nostro Paese. Basti in questa sede citare a titolo esemplificativo i provvedimenti di “blocco” dei canoni di locazione e proroga dei contratti stipulati prima del 1 marzo 1947, intervenuti tra gli anni 1947-1960, per favorire la ripresa economica delle famiglie nel dopoguerra, fino ad arrivare alla Legge organica sulle locazioni di immobili urbani (c.d. Legge sull'equo canone, n. 392 del 1978). In questo, come negli altri casi, si è sempre o quasi trattato tuttavia di interventi monofunzionali, come, per l'appunto, la tutela dei conduttori di immobili in difficoltà *post* bellica. Merita invece una particolare menzione il programma settennale (poi prorogato di altri sette anni) denominato “Piano INA Casa”, elaborato dall'allora Ministro Amintore Fanfani, che prese il via con la legge n. 43 del 1949, ricordato come uno dei momenti di maggiore sviluppo delle politiche abitative: l'ambizioso progetto prevedeva la costruzione di abitazioni per i lavoratori, al fine anche di rilanciare l'economia nazionale con l'applicazione delle teorie keynesiane, attraverso un sistema di finanziamenti provenienti da prelievi sugli stipendi, suddivisi tra lavoratori e datori di lavoro, integrati da un contributo statale. In questo caso, la tendenza fu quella di

privilegiare la proprietà dell'abitazione mediante la promozione del riscatto degli alloggi costruiti, secondo un piano di dismissione del patrimonio abitativo pubblico. Per un approfondimento e contestualizzazione si rinvia a P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli, Roma, 2001. Per un approfondimento sulla classificazione dei tipi di politiche per la casa si rinvia a S. Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, 2010, pp. 168-169.

[4] Il primo tentativo di affrontare in modo organico il tema del disagio abitativo si è avuto con la legge n. 9 del 2007 contenente *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*. Tali iniziative consistevano, da un lato, in misure a favore degli inquilini in difficoltà in seguito a un provvedimento di sfratto per finita locazione, aventi come corrispettivo la previsione di benefici fiscali a favore dei proprietari; dall'altro lato, nella previsione di un piano straordinario triennale sulle politiche abitative con l'obiettivo di predisporre le linee guida di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica, ispirato all'idea di fornire alloggi a canone sociale anche attraverso l'acquisizione e il recupero di alloggi già esistenti, la riqualificazione dei territori degradati, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato ed Enti locali. L'art. 11 della Legge n. 133 del 2008, proseguendo nell'intento di predisporre un "piano nazionale di edilizia abitativa", si poneva il fine di garantire su tutto il territorio i livelli essenziali di fabbisogno abitativo. A tale scopo, questa disposizione provvedeva alla costruzione di alloggi a vantaggio di particolari categorie sociali, aggiungendo, rispetto alla precedente legge, un'elencazione dettagliata dei soggetti a cui il Piano era rivolto. Anche in questo caso, gli interventi previsti possono essere ricondotti sinteticamente alla costruzione di alloggi da destinare sia alla proprietà quale prima casa, sia in locazione a canone sostenibile o sociale. Per un *excursus* sulle varie politiche per la casa, S. Civitarese Matteucci, *op. cit.*, pp. 163-210; per le politiche abitative più recenti, specialmente a livello regionale, P. Vipiana, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in «Federalismi.it», n. 10, 2014.

[5] Sul diritto sociale all'abitazione, F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, spec. pp. 350-355.; T. Martines, «*Il diritto alla casa*», in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 391 ss.; S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in Atti del Convegno di Trapani dell'9 giugno 2012, su www.gruppodipisa.it. Per un più approfondito resoconto circa l'attuazione, l'efficacia del "Piano casa" del 2008, e le cause della permanenza del disagio abitativo, al punto di definirlo come «endemico nella società italiana», si veda S. Civitarese Matteucci, *op. cit.*, pp. 205-209.

[6] Così S. Civitarese Matteucci, *op. cit.*, pag. 206.

[7] Per un commento dettagliato alla Legge n. 80/2014 e alle misure ivi previste si rinvia a A. Donati, *Piano Casa 2014. Tutte le novità dopo la conversione del D.L. 47/2014*, Rimini, Maggioli Editore, 2014

[8] Altre norme rilevanti in materia di residenza sono contenute negli artt. 44 e 45 c.c., oltre che nelle leggi n. 142/1990 e 1228/1954 (c.d. Legge anagrafica) e relativo regolamento di attuazione adottato con D.P.R. n. 223/1989 (c.d. Regolamento anagrafico). Per un approfondimento sulla disciplina amministrativa della residenza, S. Merz, *Manuale pratico dei rapporti cittadino-Ente locale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 225-238.

[9] L'ufficiale preposto ai servizi anagrafici deve pertanto accertare che il richiedente abbia fissato in un dato posto la sua dimora con l'intenzione di rimanervi in modo stabile e non temporaneo, a nulla rilevando che la presenza in tale luogo si sia già protratta per un periodo di tempo minimo. Cfr. Cass. 6 luglio 1983, n. 4525.

[10] La Circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995, recante "Precisazioni

sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani" è fondata sulla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 (Legge anagrafica), e sul DPR 30 maggio 1989, n. 223 (Regolamento anagrafico).

[11] In tal senso S. Merz, *op. cit.*, p. 227.

[12] Cfr. Cass. n. 25726/2011

[13] Cass. Sez. Un., 9 luglio 1974 n. 2004. L'art. 13 del Regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223/1989) prevede che le dichiarazioni anagrafiche di trasferimento da altro comune o dall'estero siano rese entro venti giorni dal fatto del cambio di abitazione; per i cittadini stranieri oltre al requisito della dimora abituale nel territorio comunale, è prevista la verifica dei requisiti per il soggiorno sul territorio italiano (ai sensi del D. Lgs n. 30/2007 per i cittadini comunitari, e del D. Lgs n. 286/1998 per quelli extracomunitari); le variazioni anagrafiche dei cittadini stranieri, se regolarmente soggiornanti, devono avvenire alle medesime condizioni dei cittadini italiani.

[14] Così S. Talini, *Piano casa Renzi-Lupi, articolo 5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali*, consultabile su www.costituzionalismo.it, 3 maggio 2014.

[15] Consiglio comunale della città di Torino, Ordinanza n. 139 del 23 dicembre 2013, prot. 07394/019, su www.comune.torino.it.

[16] Anche queste ultime considerazioni conclusive sono portate nel testo della Circolare n. 8/1995 del Ministero dell'Interno.

[17] Si noti che a differenza di quanto previsto in ordine al divieto di allacciamento ai pubblici servizi, a cui si rinvia *infra*, per quanto attiene all'impossibilità di richiedere la residenza, l'articolo 5 in esame non prevede specificamente in capo al richiedente obblighi di esibizione di documenti che comprovino il legittimo possesso o detenzione dell'immobile. Ci si domanda come potranno gli uffici comunali anagrafici verificare la regolarità o meno del titolo di occupazione dell'alloggio. Cfr. *Scheda di lettura D.L. 47/2014 – A.C. 2373*, n. 163 del 15 maggio 2014, di cui alla Documentazione per l'esame dei progetti di Legge presso la Camera dei Deputati, p. 26.

[18] Per un approfondimento su dottrina e giurisprudenza costituzionale in tema di libertà di circolazione e soggiorno, si rinvia a G. Amato, *Art. 16*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 1977, pp. 114-135.

[19] Si rinvia sul punto a G. Landi, *Domicilio, residenza e dimora (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIII, 1964, pp. 851 – 856, spec. p. 855. Sulla residenza qualificata dalla permanenza sul territorio da un certo numero di anni, quale requisito per accedere all'edilizia residenziale pubblica, I. Boria, *Il social housing tra tutela del diritto universale all'abitazione e discriminazioni fondate sulla residenza*, in «Sintesi dialettica per l'identità democratica», n. 6, 2013, su www.sintesidialettica.it.

[20] Possono pertanto determinarsi profili di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 2 (principio solidaristico e inviolabilità dei diritti della persona), 3 comma 2 (principio di uguaglianza sostanziale), 4 (diritto al lavoro), 29 (tutela accordata alla famiglia), 32 (diritto alla salute), 34 (diritto allo studio), 48 (diritto di voto).

[21] Si tenga presente che la residenza è anche un "luogo della famiglia" ai sensi dell'art. 45 c.c., in quanto all'interno di essa si svolge la personalità dei suoi membri, nonché l'esercizio dei diritti a essa

connessi come formazione sociale tutelata dall'art. 2 e 29 comma 1 della Costituzione. Tanto è vero che, come è stato affermato «il diritto ha bisogno del dove. Soggetti, cose, atti abitano nello spazio [...]. C'è, nel profondo nascere e svolgersi del diritto, un legame terrestre, un'originaria necessità di luoghi»: N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza 2002, p. 3. Sulla relazione tra le sedi della persona fisica e i diritti della famiglia sotto il profilo civilistico, G. Frezza, *I luoghi della famiglia*, Torino, Giappichelli, 2004.

[22] S. Talini, *op. cit.*

[23] E, come si è detto, una simile specificazione manca in relazione al divieto di richiedere la residenza.

[24] Le Nazioni Unite hanno approvato una risoluzione che riconosce l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come diritti umani fondamentali il 28 luglio 2010 a New York. La storica risoluzione, su mozione presentata da Evo Morales Ayma, Presidente della Bolivia, e da una trentina di altri paesi, sancisce che «l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano essenziale per il pieno godimento del diritto alla vita e di tutti gli altri diritti umani». Nel testo della risoluzione si legge inoltre che «gli Stati nazionali dovrebbero dare priorità all'uso personale e domestico dell'acqua al di sopra di ogni altro uso e dovrebbero fare i passi necessari per assicurare che questa quantità sufficiente di acqua sia di buona qualità, accessibile economicamente a tutti e che ciascuno la possa raccogliere ad una distanza ragionevole dalla propria casa» (*Risoluzione ONU A/RES/64/292 - 28 July 2010, The human right to water and sanitation*, su www.un.org.)

[25] Le norme costituzionali che più evidentemente si prestano a essere violate dalla normativa in oggetto sono, infatti, gli articoli 2 e 3, espressione dei principi di libertà e dignità dell'esistenza dell'individuo e dei diritti inviolabili della persona umana. Ma l'impossibilità di fruire dell'allacciamento ai pubblici servizi comporta altresì la violazione di tutta una serie di diritti colpiti indirettamente, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto alla tutela della vita familiare (art. 29 Cost.), il diritto costituzionale alla sicurezza, inteso «sia come attività statale per tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, sia come diritto fondamentale, quale condizione per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle disuguaglianze»: T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, su www.forumcostituzionale.it. Questo valore costituzionale può essere messo in pericolo dalla emergente necessità per le famiglie di procurarsi allacciamenti abusivi ai pubblici servizi, nonché dalle possibili conseguenze di tipo sociale che potrebbero crearsi in seguito all'improvviso distacco delle utenze che non siano in grado di dimostrare la legittimità del titolo di occupazione dell'alloggio. Inoltre non mancano documenti internazionali che si pongono a presidio della dignità umana, relativamente alla "adeguatezza" delle condizioni di vita dei nuclei familiari. L'art. 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* e l'art. 11 del *Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali* (Pidesc) riconoscono nell'abitazione una componente necessaria del diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio della persona e della sua famiglia, nonché del diritto a un livello di vita adeguato e al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Con la *Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. A/55/2*, dell'8 settembre 2000 (c.d. "Dichiarazione del Millennio"), inoltre, sono stati individuati otto obiettivi di sviluppo da perseguire entro il 2015, intesi a dare attuazione ai principi di dignità umana, uguaglianza, equità, libertà, solidarietà, tolleranza e rispetto della natura. Ma il "diritto sociale a un'abitazione degna" emerge anche nel Rapporto stilato dall'Ufficio dell'Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani, intitolato *The right to adequate housing*: da questo diritto discenderebbe la protezione delle famiglie contro gli sfratti coattivi e gli ordini di demolizione delle proprie case; situazioni, queste, che paiono accostabili alla turbativa creata da un distacco improvviso dall'allacciamento ai pubblici servizi.

[26] Potrebbe soccorrere in questi casi l'adozione di misure come quelle adottate dalla città di Torino, cui si è accennato, consistenti nella creazione di una "residenza virtuale": non in un luogo reale ma simbolico, allo scopo di regolarizzare la presenza di persone sul territorio, tenerne il conteggio,

provvedere ai servizi essenziali nei loro confronti, tra cui l'assegnazione di una casa popolare.

[27] Questo è l'orientamento della Corte costituzionale assunto con la sent. n. 94/2007, ribadito nella n. 166/2008 e 121/2010. Per un commento all'orientamento della Consulta sul riparto di competenze legislative nella materia dell'Edilizia residenziale pubblica, V. Valenti, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166/2008*, in «Federalismi.it», n. 4, 2009.

[28] Cfr. Corte cost., ord. n. 32/2008. Nel caso pervenuto innanzi alla Consulta, una legge della Regione Lombardia, che introduceva il requisito della residenza o lavoro nel territorio per almeno cinque anni per accedere all'edilizia residenziale pubblica, è stata ritenuta non lesiva della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale: secondo la Corte costituzionale, l'introduzione di un simile criterio di accesso è da ricondursi alla competenza residuale della regione in quanto investe la gestione del patrimonio immobiliare. Per un approfondimento, F. Biondi Dal Monte, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso, V. Tondi Della Mura (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo. Un confronto giurisprudenziale*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Lecce 19-20 giugno 2009, Torino, Giappichelli, pp. 214-226, spec. 217-224.

[29] Possono configurarsi varie tipologie di occupazione abusiva rilevanti in sede civile e penale nell'ordinamento giuridico: il primo caso è quello del terzo che occupi e goda del tutto arbitrariamente di un immobile senza che sia precedentemente esistito alcun titolo a suo favore (in genere si tratta dell'occupazione violenta di una casa sfitta); segue la situazione dell'inquilino che continui ad abitare l'immobile anche dopo che un contratto, originariamente valido ed efficace, abbia successivamente cessato di produrre i propri effetti per esempio in seguito a sfratto per morosità o per finita locazione; ancora, può configurarsi il caso del terzo che abbia concluso un contratto di cui il proprietario dell'immobile metta in discussione o l'originaria validità (per esempio per difetto di forma)

[30] Cfr *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. 1413*, n. 123, aprile 2014, su www.senato.it.

[31] In tal senso *Scheda di lettura D.L. 47/2014 – A.C. 2373*, n. 163 del 15 maggio 2014, di cui alla Documentazione per l'esame dei progetti di Legge presso la Camera dei Deputati, p. 26.

[32] Cfr., tra le più recenti, Cass. pen. Sent. n. 19147/2013, in cui si sostiene che «l'illecita occupazione di un bene immobile è scriminata dallo stato di necessità conseguente al danno grave alla persona, che ben può consistere anche nella compromissione del diritto di abitazione, sempre che ricorrano, per tutto il tempo dell'illecita occupazione, gli altri elementi costitutivi della scriminante, quali l'assoluta necessità della condotta e l'inevitabilità del pericolo». In senso contrario, si veda, tra altre, Cass. pen. Sent. n. 15279/2013.

[33] Così si legge nella *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, Deliberazione n. 10/2007, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, su www.federcasa.it.

[34] F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 58.

[35] Così Corte cost. sent. n. 252/1989, punto 3 del Considerato in diritto: «come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività».

[36] Così si legge nell'ordine del giorno n. 9/2373/7, **presentato in sede di conversione del decreto-legge n. 47/2014, ove si richiede al Governo di** «prevedere, in accordo con le Amministrazioni

locali, un piano di interventi tesi ad affrontare l'emergenza abitativa in tutti i suoi aspetti, compresi quelli che hanno portato all'occupazione di immobili abbandonati ed in disuso al fine di non creare, con l'applicazione immediata di quanto previsto al comma 1 dell'articolo 5 del presente decreto, situazioni di grave tensione sociale nel Paese».

[37] In tal senso L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 2, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 392-393.

[38] S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 157.

[39] C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 8.

[40] L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 393.

[41] P. Chiarella, *Il diritto alla casa: un bene per altri beni*, in «Rivista di Scienze della Comunicazione», n. 2, 2010, p. 137.

[42] L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 399.