



Il “diritto all’abitare” al tempo delle migrazioni*

di

Alberto Randazzo*

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Qualche precisazione sul “diritto all’abitare” e delimitazione dell’indagine. – 3. Il fondamento costituzionale del diritto all’abitare a confronto con la copertura riconosciuta nella Carta al diritto alla casa (o all’abitazione). – 4. Diritto all’abitare e immigrazione. – 5. Il diritto dell’abitare dei migranti forzati. – 6. Il diritto dell’abitare dei migranti economici. – 7. Cenni in tema di “abusivismo per necessità”. – 8. Conclusioni.

1. Osservazioni introduttive

Il fenomeno migratorio che soprattutto negli ultimi anni ha interessato il nostro Paese, oltre ad interpellare le coscienze, sta mettendo alla prova la “tenuta” della nostra Carta costituzionale e dei valori che in essa sono impressi, con ciò stesso costituendo, per il modo in cui viene affrontato, una “cartina al tornasole” – come dicono tanti¹ – della vitalità (e della sopravvivenza) della nostra democrazia e della forma di Stato sociale². È a tutti chiaro, infatti, che ad essere direttamente

* Lo scritto costituisce una versione riveduta ed ampliata di un contributo in corso di stampa negli *Scritti in onore di Silvio Gambino*.

* Ricercatore a t.d. di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di scienze politiche e giuridiche dell’Università degli studi di Messina.

¹ Cfr., tra gli altri, D. LOPRIENO, “Trattenere e punire”. *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli 2018, 11; M. VRENNNA, *Le Regioni di fronte all’immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in AA.VV., *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte e M. Vrenna, Bologna 2013, 404.

² Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno Annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli 2010, 247 s.; A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, in AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano 2012, 296 s.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013, 19 s. e 275 ss.; ID., *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*, in AA.VV., *I diritti sociali dal*

coinvolti sono i diritti fondamentali proclamati nella Carta che la Repubblica – com'è noto – si impegna a riconoscere e a garantire (*ex art. 2 Cost.*), in quanto innati nell'uomo e non concessi dallo Stato³. Sì, perché le politiche relative alla gestione dell'ingresso e del soggiorno (e quindi dell'accoglienza) dei migranti e degli immigrati⁴ sono indissolubilmente connesse al modo di riconoscere e garantire, appunto, i diritti fondamentali dei tanti uomini e donne (compresi bambini) che giungono nel nostro Paese, spesso provenendo dal mare attraverso “viaggi della speranza”. Come la Corte costituzionale ha affermato, la stessa “libertà d'emigrazione è un diritto fondamentale, che lo Stato ‘riconosce’ e non attribuisce (e che, pertanto, può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato)”, costituendo “valore fondamentale, realizzativo della personalità umana”⁵. In altre parole, quindi, l'immigrazione e la tutela dei diritti fondamentali sono due facce di una stessa medaglia⁶.

riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza, Atti del Convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012, a cura di E. Cavasino-G. Scala-G. Verde, Napoli 2013, 192; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in www.costituzionalismo.it, 1/2016, 27; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in www.forumcostituzionale.it, 21 ottobre 2018.

³ Come osserva A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4/2011 (6 dicembre 2011), § 5, “gli ultimi (ossia i cittadini appartenenti alle fasce sociali più deboli) – e specialmente gli ultimi arrivati: gli extra-comunitari e/o gli apolidi – spesso finiscono con l'essere esclusi dal beneficio dei diritti, sociali o meno che siano”; in riferimento agli “ultimi arrivati”, l'A. rileva che la loro “semplice esistenza [...] mette a dura prova la categoria dei ‘diritti umani’ tout court”.

⁴ Opera questa distinzione, sulla quale si tornerà, A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in [Consulta OnLine](http://ConsultaOnLine.it), II/2017, 370.

⁵ Il riferimento è alla sent. n. 269 del 1986 (pp. 5 e 6 del *cons. in dir.*), richiamata anche da B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 219 s. Incidentalmente, sia consentita un'osservazione: come si sa, a norma dell'art. 10, III comma, Cost., il diritto d'asilo viene riconosciuto allo “straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”; alla luce di quanto detto, anche la libertà di emigrare, pertanto, deve essere ricondotta nel novero di quelle “libertà democratiche” alle quali si riferisce la previsione costituzionale adesso richiamata. In questo senso, allora, alla libertà di emigrazione dovrebbe corrispondere una “libertà di immigrazione” (prospettata, seppure muovendo da altre considerazioni, dall'A. sopra cit.).

Che “la libertà di emigrazione, vale a dire la libertà di spostarsi sul territorio del pianeta da uno Stato all'altro, [sia] dunque il contenuto preciso di uno dei diritti umani fondamentali” lo rileva anche V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 16.

⁶ In argomento, tra i tanti, v. AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano 2010; A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti*, cit., 364 ss.; M. INTERLANDI, *Alla periferia dei diritti: l'effettività della tutela dei diritti degli immigrati tra i rimedi giurisdizionali interni e le indicazioni ricavabili dal contesto europeo*, in www.federalismi.it, 17/2017, 2 s., *ma passim*; l'A. rileva come l'attuazione dei diritti fondamentali non [possa] prescindere dalla adeguatezza dei rimedi giurisdizionali con cui si esercita il diritto di difesa” (27); a quest'ultimo proposito, cfr. A. PUGIOTTO,

Alla luce di queste brevi considerazioni sarebbe il caso di indagare quale sia il livello di tutela dei diritti che oggi è assicurato a chi approda sulle nostre coste, in quanto esso potrebbe indicarci lo “stato di salute” della nostra democrazia ed il grado di attuazione della Costituzione; tuttavia, uno studio del genere non può essere di qui, apparendo necessario circoscrivere il tema, nella consapevolezza che tutti i diritti fondamentali siano allo stesso modo meritevoli di tutela, per la semplice (ma rilevante) ragione che non è possibile graduare in alcun modo, *apriori*, la “fondamentalità” dei diritti stessi⁷.

Nello specifico, poi, è la tutela dei diritti sociali che costituisce punto di osservazione fondamentale per riflettere sulla condizione giuridica degli stranieri e sul livello di integrazione (o, se si preferisce, di inclusione) che il nostro ordinamento è in grado di garantire ad essi⁸.

Focalizzando adesso l’attenzione sull’oggetto di questo studio, si è dell’idea che il fenomeno migratorio, soprattutto degli ultimi dieci anni circa, “riaccenda” un’antica questione⁹, che peraltro oggi appare una delle più spinose, sebbene in termini (che potrebbero essere) un po’ diversi rispetto al passato. Come tutti sanno, tempo addietro, si è molto discusso della possibilità di configurare un vero e proprio “diritto alla casa” o “all’abitazione”¹⁰; una parte della dottrina (penso, in

«Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 333 ss.; R. ROLLI, *Immigrazione e giurisdizione*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 553 ss.

⁷ Cfr. P. STANCATI, *La disciplina multilivello dello status libertatis del non cittadino, con particolare riferimento al concorso del parametro internazionale con i presidi di garanzia costituzionali: note critiche e ricostruttive*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 344.

⁸ Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in www.rivistaaic.it, 1/2018 (11 gennaio 2018), 8.

⁹ Sul rilievo che assume il diritto all’abitazione in riferimento al fenomeno migratorio, v., tra gli altri, G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, Napoli 2008, 7, 20, *ma passim*; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli 2017, 250.

¹⁰ Per tutti, v. D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell’abitazione». Diritto d’abitazione e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 3/1977, 1175 ss.; U. BRECCIA, *Il diritto all’abitazione*, Milano 1980; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino 1995, 58 ss.; M. GIAMPIERETTI, *sub art. 47*, in *Comm. Cost.*, a cura di S. Bartole-R. Bin, Padova 2008, 483 s.; S. SCAGLIARINI, *«L’incessante dinamica della vita moderna». I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 242 ss.; A. PISANESCHI, *«Diritto all’abitazione» e housing sociale*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, vol. III, Torino 2016, 1795 ss.

particolare, a Temistocle Martines)¹¹ e la stessa Corte costituzionale¹², unitamente alla giurisprudenza europea, si sono orientati in senso affermativo, riconoscendo tale diritto anche ai non cittadini¹³; in ogni caso, da subito si è escluso che il riconoscimento, sul piano teorico, della copertura costituzionale del diritto alla casa potesse legittimare la pretesa di (o l'aspettativa ad)¹⁴ essere titolari di un diritto di proprietà su un bene immobile¹⁵; accezione "forte" del diritto in discorso – questa – che appunto è stata scartata dalla Corte (ecco perché si è preferito non parlare di diritto "sull'abitazione", ma "all'abitazione")¹⁶. Il tema, però, credo che oggi meriti una riformulazione semantica, almeno in parte. Sembra infatti opportuno discorrere della configurabilità di un "diritto all'abitare", espressione in uso soprattutto in ambito sociologico e che mi piace fare mia prendendo spunto da una bella ricerca di Elisa Olivito¹⁷. È necessario, però, chiarire meglio i termini della questione, al fine di comprendere la portata di tale diritto.

¹¹ Cfr. quanto, anni addietro, osservava già T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in ID., *Opere*, t. IV, Milano 2000, 13.

¹² Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. nn. 404 del 1988 e 61 del 2011 [giurisprudenza che, tra i tanti, è richiamata da R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante tra legge e diritti della persona*, in www.costituzionalismo.it, 2/2013 (28 ottobre 2013), § 4].

¹³ Si veda, ad es., Corte cost. nn. 217 e 404 del 1988, richiamate anche da G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo – condizione giuridica – estradizione)*, Padova 1992, 267 s.; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in www.federalismi.it, 10/2014, 21 (in nota 77).

¹⁴ Cfr. quanto osserva in chiave comparatistica, G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* » e interesse nazionale, in *Giur. cost.*, 2/1988, 846, annotando la sent. n. 217 del 1988 della Corte costituzionale.

¹⁵ Sul punto, v. D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione»*, cit., 1177 s.; M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 9 giugno 2009, § 3. Sulle diverse accezioni del diritto all'abitazione (in senso forte o debole), v. F. MODUGNO, *I «nuovi diritti»*, cit., 58 (che discorre di un "significato intermedio", che comunque – come quello forte – per l'A. non è "compatibile con il nostro ordinamento costituzionale"); A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, cit., 274, *ma passim*; S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012, 12, e ID., « *L'incessante dinamica della vita moderna* », cit., 245; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 198 s.; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli-L. Trucco, Torino 2014, 256 s.; M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in AA.VV., *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, a cura di F. Rimoli, I, Napoli 2014, 414 s.; F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, www.costituzionalismo.it, 3/2016, 143 ss. Osserva che "dalle prescrizioni costituzionali non può ricavarsi il riconoscimento di alcun diritto sull'abitazione, da intendersi come diritto alla proprietà dell'immobile-casa", anche E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 16, 28. Che non possa parlarsi di un vero e proprio diritto soggettivo sull'abitazione lo rileva anche G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in www.forumcostituzionale.it, 18 settembre 2015, § 3. Sulla differenza che intercorre tra il diritto all'abitazione e il diritto sull'abitazione, v. anche U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., 1 ss.; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione*, cit., 4 s.

¹⁶ Si precisa che in questa sede si farà ricorso, indifferentemente, alle espressioni diritto "all'abitare" o diritto "dell'abitare".

¹⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit. Si veda anche M. GOLINELLI, *Le tre case degli immigrati. Dall'integrazione incoerente all'abitare*, Milano 2008.

2. Qualche precisazione sul “diritto all’abitare” e delimitazione dell’indagine

Per prima cosa mi preme precisare che in questa sede non si ha intenzione di indagare *funditus* quello che, “classicamente”, è stato considerato il diritto alla casa (o all’abitazione), volendo piuttosto mettere in relazione questo tema con il fenomeno migratorio¹⁸; per fare questo, però, come detto, si intende “abbracciare” la significativa espressione di “diritto all’abitare” (o “dell’abitare”), siccome maggiormente espressiva dei valori e degli interessi che vengono “in gioco”, pur senza abbandonare totalmente le tradizionali formule che hanno definito negli anni questo diritto.

Secondo la ricostruzione offerta da E. Olivito, il diritto che ha ad oggetto l’“abitare” tiene conto di un “insieme variegato di bisogni (personali, familiari, sociali e culturali), che il bene casa è chiamato strumentalmente a soddisfare, non essendo possibile ridurre l’“abitare” alla ‘casa’”; quanto ora detto comporta la necessità di mettere in rapporto lo spazio interno con quello esterno, al fine di “soddisfare alcune esigenze primarie” dell’individuo. Si comprende, pertanto, come lo spazio abitativo non possa essere confinato alle quattro mura di un immobile, comprendendo anche la superficie ad esse circostante¹⁹. In sito quindi nel concetto di “abitare” è un ineliminabile connotato di “socialità”²⁰, tipico della nostra forma di Stato²¹, che pone questo diritto a servizio – è bene chiarirlo subito – della dignità umana, che proprio nella sua “declinazione” sociale è proclamata, come tutti sanno, in Costituzione (*ex art. 3, I comma, Cost.*)²². A quanto ora detto si aggiunga che “abitare” richiama alla mente “il modo fiducioso, l’approccio

¹⁸ Da ultimo, in argomento, v. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 14 ss.

¹⁹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 2 s., 23 s., *ma passim*.

²⁰ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 3. Cfr. anche Corte cost. n. 217 del 1988, p. 4.2 del *cons. in dir.*

²¹ Cfr. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali*, cit., 9.

²² Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 278 s.

familiare con cui ci rapportiamo alle cose e alle persone. Ecco perché, forzando un poco il significato del verbo, potremmo dire che, certamente, noi abitiamo luoghi, ma soprattutto abitiamo relazioni”²³. In riferimento ai luoghi (che è ciò che a noi, in particolare, interessa in questa sede), l’“abitare” ci permette di trovare in essi “un senso, una possibilità di orientamento”²⁴, che molto condiziona la nostra vita e le nostre relazioni. Seppure questa prospettiva possa apparire un po’ eccentrica, si è dell’idea che tale proposta di studio, sempre che la si voglia accogliere, possa consentire – peraltro, come detto, in linea con altre scienze sociali – di ampliare la portata ed i contorni del “classico” diritto alla casa o all’abitazione; in altre parole, lungi dall’essere un mero problema terminologico, e tenendo a mente la tradizionale ricostruzione che del diritto in parola è stata offerta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, discorrere di diritto “all’abitare” costituisce un modo di ampliare lo sguardo su una serie di interessi e valori che assumono rilievo entro e fuori quello spazio in cui si vive, rendendo possibile – al tempo stesso – una lettura in chiave “evolutiva” del diritto in discorso, a beneficio – in ultima analisi – della protezione di ogni essere umano. È giunto, infatti, il momento di prendere atto che lo sviluppo della personalità (o, se si preferisce, della persona)²⁵ non possa prescindere dall’“abitare” un luogo e, anche alla luce di esigenze in parte nuove e in parte antiche²⁶, richieda una serie di strumenti e misure che l’ordinamento deve predisporre affinché il singolo possa essere tutelato nella sua primaria e connaturata indole di essere-in-relazione. Occorre infatti focalizzare l’attenzione sul “carattere relazionale e sociale dei bisogni” che ruotano intorno al diritto “dell’abitare”, volgendo lo sguardo anche al contesto socio-urbanistico in cui insiste l’abitazione²⁷; in tal senso, un ruolo fondamentale è quello svolto dalle città,

²³ A. FABRIS, *Abitare*, in www.firenze2015.it.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 3. Significativamente, T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 12, osserva che “l’abitazione [...] si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di ‘valori’ strettamente collegati a quel pieno sviluppo della persona umana’ che la Costituzione pone a base (assieme all’istanza partecipativa) della democrazia sostanziale”. V. anche U. BRECCIA, *Il diritto all’abitazione*, cit., 23.

²⁶ Sull’incidenza delle “mutevoli condizioni sociali e dei cambiamenti politico-istituzionali” sul diritto “all’abitare” si sofferma anche E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 195, ma *passim*.

²⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 13, 161. Cfr. anche T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 16 ss.

come “luoghi che creano opportunità di incontri e relative attività”²⁸. Come detto, si ritiene infatti limitativo parlare solo di un diritto alla casa per indicare il titolo che si possa esibire su un bene immobile oppure al fine di garantire un mero *ius excludendi alios*; questo profilo, che di certo non è possibile trascurare, è solo uno dei tanti che acquistano rilievo a proposito del diritto “all’abitare”. Una più intensa tutela della dignità umana appare quindi subordinata alla protezione di altri aspetti che possano porsi a servizio della persona “nel suo complesso”. È questo il presupposto dal quale vuole muovere questo studio, nella consapevolezza che il diritto “all’abitare” possa costituire il primo strumento (o comunque uno dei principali) per soddisfare la “libertà dal bisogno”, a favore della quale tutti i diritti sociali – in maggiore o minore misura – concorrono²⁹.

3. Il fondamento costituzionale del diritto all’abitare a confronto con la copertura riconosciuta nella Carta al diritto alla casa (o all’abitazione)

È necessario adesso chiedersi quale sia il fondamento costituzionale del diritto all’“abitare”³⁰. Nella sua classica ricostruzione, il diritto alla casa (o all’abitazione) è stato abitualmente ricondotto all’art. 47, II comma, o all’art. 14 della Costituzione³¹. Il primo, com’è noto, è l’unica previsione della Carta che opera un richiamo, appunto, all’abitazione; il secondo si riferisce al domicilio. A tal proposito, solo un cenno sembra opportuno fare in merito alla portata o alle “conseguenze” dell’una o dell’altra ricostruzione. Con riferimento al II comma

²⁸ P. DE SALVO, *Migrazioni*, cit., 758 ss. (e 760 per la citazione testuale).

²⁹ In questo senso, quasi testualmente, si esprime E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 15. Cfr. anche L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015, 139.

³⁰ D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell’abitazione»*, cit., 1184 ss.; U. BRECCIA, *Il diritto all’abitazione*, cit., 29 ss.; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti»*, cit., 63; G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, cit., 49 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., 272.

³¹ Cfr. A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 255 ss.; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 3; G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in www.federalismi.it, 14 settembre 2018, § 2. Nella giurisprudenza costituzionale, v. la già richiamata sent. n. 217 del 1988, pp. 4.2 e 5.2 del *cons. in dir.*

dell'art. 47 Cost.³², a norma del quale si intende favorire "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", è agevole constatare come la previsione in parola sia stata pensata dai Costituenti per consentire la possibilità di beneficiare di un'abitazione, rendendo più agevole l'instaurazione di un rapporto giuridico con il bene immobile in cui vivere. Emerge, quindi, un "favore costituzionale per l'accesso alla proprietà dell'abitazione"³³, che costituisce comunque solo una di quelle "forme di proprietà" considerate nel comma in discorso, che presentano "una funzione sociale indiscutibile in quanto strumentali al godimento di diritti costituzionalmente tutelati [...], e perciò espressione della garanzia a quella esistenza libera e dignitosa che la Costituzione pone [...] tra i suoi obiettivi"³⁴.

Non si può fare a meno di ricordare che con la sent. n. 404 del 1988 il giudice delle leggi ha precisato che, nonostante l'espreso richiamo all'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione contenuto nell'art. 47 Cost., la portata del diritto in questione sia ben più ampia, essendo configurabile un "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"³⁵. In altre parole, nella circostanza ora richiamata, la Consulta pare che abbia voluto "sganciare" il diritto all'abitazione dall'art. 47 della Carta per ricondurlo agli artt. 2 e 3 Cost.³⁶, pur precisando che "la 'stabilità della situazione abitativa' non costituisce autonomo e indefettibile presupposto per l'esercizio dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione" (a tal proposito, la Corte non ha mancato di richiamare la sent. n. 252

³² Tra i tanti, cfr. F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, cit., 136; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 8 ss.

³³ R. MANFRELOTTI, sub *Art. 47*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, a cura di F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevani, Bologna 2018, 301.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Sulla tutela internazionale del diritto all'abitazione, sulla quale non è possibile soffermarsi in questa sede, v. tra gli altri G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, cit., 27 ss.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 251 s.

³⁶ V. pp. 5 e 6 del *cons. in dir.* Cfr. M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri*, cit., 413.

del 1983)³⁷. Così ragionando, quindi, la Consulta non ha fatto altro che riconoscere anche il diritto in parola nel novero di quelli fondamentali³⁸.

L'art. 14 Cost., invece, come si sa, sancisce la libertà di domicilio, che nel suo carattere "negativo" non è libertà "di", ma libertà "da"; l'inviolabilità del domicilio proclamata nella Carta non si traduce in un diritto su quest'ultimo, ma "serve a poco senza il diritto alla casa"³⁹. Com'è noto, si tratta del diritto a non subire "intromissioni" e restrizioni nel godimento del bene da parte di altri (*in primis*, lo Stato)⁴⁰, se non alle (limitate) condizioni costituzionalmente previste, che svolgono una funzione di garanzia per la realizzazione della libertà stessa⁴¹ (il riferimento, com'è chiaro, è alla riserva di legge e alla riserva di giurisdizione sancite nell'articolo in discorso).

Sembra opportuno notare come il riferimento al domicilio si preferì, in sede di Assemblea costituente, in quanto meno limitativo (in termini di tutela) rispetto all'abitazione⁴², la libertà sancita nell'art. 14 della Carta essendo particolarmente connessa alla libertà personale (la quale ultima, non a caso, è sistematicamente "collocata" nell'articolo precedente) ed il domicilio essendo considerato "la proiezione spaziale della persona"⁴³. Senza voler indugiare sul punto e limitando il richiamo agli artt. 14 e 47 a questi brevi cenni, relativi ad aspetti però tutt'altro che secondari, occorre rilevare che il diritto "all'abitare", nella prospettiva qui proposta, trova una più ampia ospitalità nelle trame costituzionali, potendosi ricondurre ad una serie di previsioni che offrono tutela agli altri aspetti che a me pare vengano in rilievo. In particolar modo, è opportuno osservare che la coppia assiologica fondamentale libertà-uguaglianza⁴⁴ alla quale si informa l'intera Carta

³⁷ Corte cost. n. 404 del 1988, p. 4 del *cons. in dir.*

³⁸ F. SCUTO, *Contrasto all'immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 602 s.

³⁹ A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., § 3.

⁴⁰ Diverse sono le conseguenze giuridiche, e quindi gli "interventi attivabili nei casi di violazione illegittima della libertà di domicilio", nel caso in cui l'interferenza sia pubblica o privata (v. M. CECCHETTI, sub *Art. 18*, in AA.VV., *La Costituzione italiana*, cit., 107).

⁴¹ Cfr. T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 13.

⁴² ... come osserva M. CECCHETTI, sub *Art. 18*, cit., 102.

⁴³ A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano 1948, 62; M. CECCHETTI, sub *Art. 18*, cit., 102.

⁴⁴ ... sulla quale, per tutti, v. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà e eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.

costituzionale non può trovare attuazione e compiuta realizzazione qualora non fosse appagato il bisogno dei singoli di “abitare”; la disponibilità di un luogo (nella sua “proiezione” interna ed esterna) che sia tale da soddisfare i principali bisogni umani (“costituzionali”, qualcuno li ha definiti)⁴⁵ e, *in primis*, quelli relazionali costituisce l’oggetto di un diritto ed indefettibile presupposto per la tutela (ed il godimento) dei diritti inviolabili (e, in generale, della libertà, nelle sue varie forme e declinazioni)⁴⁶ e per lo sviluppo della personalità (e della persona, sia come singolo e sia nelle formazioni sociali all’interno delle quali è inserita)⁴⁷; al tempo stesso, quel luogo, nella misura in cui è in grado di garantire la soddisfazione dei bisogni di cui si diceva, appare funzionale alla salvaguardia della dignità sociale (da misurare in relazione “al più ampio contesto, urbano e territoriale”)⁴⁸ ed al contrasto di discriminazioni, nelle quali, altrimenti, con molta probabilità, il soggetto potrebbe incorrere. È da precisare, incidentalmente, che la “tutela costituzionale si riferisce esclusivamente a quegli alloggi che, non solo siano stabilmente e personalmente ‘abitati’ dai loro titolari, ma altresì si configurino come strettamente strumentali ai fini essenziali – di tutela della persona – che l’ordinamento si ripromette di conseguire”, non trattandosi quindi – pensando all’art. 47 Cost. – di favorire un “accesso al ‘godimento’ di tutte le abitazioni in maniera indistinta”⁴⁹.

Alla luce di quanto adesso detto, sembra che sia possibile individuare un fondamento costituzionale (sebbene implicito) del diritto dell’abitare negli artt. 2 e 3 della Carta⁵⁰, ai quali poi – se si vuole – sarebbero da aggiungere le altre previsioni che sanciscono tutti quei diritti alla realizzazione dei quali l’abitare può apparire (ed essere) servente; si pensi, ad es., al diritto alla salute o al diritto allo

⁴⁵ G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 1.

⁴⁶ ... che il diritto all’abitazione sia “presupposto di molti diritti costituzionali” lo rileva, tra i tanti, F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all’abitazione*, cit., 185; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., §§ 1 e 8; G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione*, cit., § 2. Di conseguenza può dirsi, come opportunamente osserva E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 213 s., che “il disagio abitativo rappresenta una delle forme più severe di intralcio all’effettivo godimento di altri diritti fondamentali, allo sviluppo della personalità e alla partecipazione di tutti alla vita del Paese”.

⁴⁷ Cfr. T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 12 s.; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 15.

⁴⁸ U. BRECCIA, *Il diritto all’abitazione*, cit., 56.

⁴⁹ *Ibidem*, 55.

⁵⁰ Sul punto, cfr. anche G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 3.

studio o ai diritti riconducibili alla famiglia⁵¹ (a quest'ultimo riguardo, v. Corte cost. n. 252 del 1983, che invero ha escluso un nesso tra abitazione e famiglia, come è stato ricordato in dottrina)⁵². Tuttavia, l'idea di rintracciare un fondamento costituzionale "diffuso" rischia di andare incontro ad un diverso ordine di critiche; per un verso, il collegamento con l'abitare potrebbe apparire indiretto se non addirittura forzoso e, per altro verso, si potrebbe eccepire che la tesi del diritto all'abitazione quale funzionale alla realizzazione di altri diritti è stata, nel tempo, non poco contestata⁵³, sebbene non sia mancato chi abbia affermato che "l'abitazione rappresenta il centro di riferimento per l'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti alla persona umana"⁵⁴; tuttavia, proprio da quanto ora detto "emerge la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di eguaglianza sostanziale"⁵⁵ (il che non farebbe altro che confermare il collegamento con l'art. 3 Cost. di cui si diceva). D'altronde appare incontestabile che il diritto all'abitazione sia "presupposto logico per l'esplicarsi di numerosi diritti e libertà costituzionalmente sanciti"⁵⁶. A quest'ultimo riguardo, però, occorre precisare che le critiche erano rivolte al "classico" diritto alla casa, ma non al diritto all'abitare, come tratteggiato per grandi linee in questa sede. Una cosa è certa, però: gli artt. 2 e 3 Cost. rischiano di rimanere in parte inattuati se il singolo (cittadino o non cittadino, ma su questo adesso si tornerà) non è in grado di soddisfare la sua primaria esigenza di "abitare"; d'altra parte, è la stessa Corte costituzionale che, nella sent. n. 168 del 2014, ha affermato che "l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un

⁵¹ Cfr. U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, cit., 31 ss.; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 13 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 178; G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in www.rivistaaic.it, 3/2011 (19 luglio 2011), § 2; M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri*, cit., 412; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 14; A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in [Consulta OnLine](http://ConsultaOnLine.it), II/2018 (23 luglio 2018), 453.

⁵² G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* », cit., 843.

⁵³ ... la Corte sembra averlo escluso, come ricorda G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* », cit., 843.

⁵⁴ T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 15.

⁵⁵ *Ibidem*; cfr. anche F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, cit., 137.

⁵⁶ P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione*, cit., 3. Facendo un passo indietro sulla linea del tempo, cfr. anche D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione»*, cit., 1185.

interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie⁵⁷. Ecco perché le previsioni da ultimo richiamate appaiono strettamente connesse al diritto oggetto di questo studio e, pertanto, in grado di offrire idonea copertura ad esso. Inoltre, non è comunque possibile sottovalutare il "quadro" costituzionale entro il quale si inserisce il diritto "all'abitare" e le misure (sul piano giuridico e politico) che l'ordinamento deve predisporre per garantirne l'effettività; *in primis*, si pensi al principio personalista, sancito nell'art. 2 Cost. (in collegamento alla tutela dei diritti inviolabili) ma al quale si informa l'intera Carta, al già ricordato principio di eguaglianza sostanziale (*ex art. 3, II comma, Cost.*) e ai principi direttamente riconducibili all'abitazione e alla proprietà privata (artt. 41, II comma, 42, II comma, 47, II comma)⁵⁸. Pertanto, pur volendo ricondurre il diritto in discorso – specificamente – nell'alveo degli artt. 2 e 3 della Costituzione, il suo soddisfacimento e la sua compiuta attuazione non può che "passare" dalla predisposizione di tutte quelle misure che si rendono necessarie (e appaiono preordinate) al rispetto di una serie di principi e regole disseminati fra le trame costituzionali.

4. Diritto all'abitare e immigrazione

Prendendo le mosse da quanto detto, necessario per delimitare il campo di indagine e funzionale al prosieguo dello studio, si può adesso scendere *in media res* e riflettere in merito alla possibilità di riconoscere il diritto all'abitare anche agli stranieri⁵⁹; a tal proposito, come si accennava in apertura, è possibile distinguere

⁵⁷ P. 2 del *cons. in dir.*

⁵⁸ Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 120; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 3.

⁵⁹ La questione, invero, non è nuova, essendo inizialmente sorta a proposito dei ricongiungimenti familiari, come osserva A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione*, cit., 456. Cenni in G. D'ORAZIO, *Condizione dello straniero e "società democratica" (sulle «ragioni» dello Stato)*, Padova 1994, 65, e N. ZORZELLA, *Profili sostanziali: la famiglia e i minori*, in AA.VV., *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova 2004, 923 s., e *ivi* P. BONETTI e L. MELICA, *L'accesso all'alloggio*, 1014 ss. Cfr. anche W. CITTI e P. BONETTI, *L'accesso degli stranieri all'alloggio*, in www.asgi.it, 13 marzo 2009, § 1; A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in www.rivistaaic.it, 2 luglio 2010, §

due categorie di persone in riferimento al fenomeno migratorio: i migranti e gli immigrati. Secondo la ricostruzione sopra già richiamata⁶⁰, i primi sarebbero coloro che si trovano sul territorio (nel nostro caso, italiano) solo di passaggio, quale luogo di necessario transito per raggiungere altre destinazioni, dove effettivamente stabilirsi; i secondi, invece, sarebbero coloro che si sono trasferiti in un Paese e che si trovano sul territorio di quest'ultimo in modo stabile. In altre parole, sarebbe la condizione provvisoria o (volutamente) duratura a dettare la differenza tra coloro che migrano; si tratta, quindi, di operare una distinzione sulla base del lemma usato: i migranti sono, testualmente, coloro che si trovano in migrazione, che stanno migrando; gli immigrati sarebbero coloro che non sono più in transito, ma si sono fermati e stabilizzati. Così ragionando, pertanto, l'essere migrante è condizione ineliminabile dell'essere immigrato. Tuttavia, seppure le conseguenze giuridiche delle due situazioni ora descritte, ovvero gli effetti che l'ordinamento può ricondurre all'una o all'altra delle categorie di soggetti provenienti da Paesi stranieri, possano essere ben diverse in riferimento a differenti piani di indagine, si è dell'idea che in merito al tema che qui ci occupa tale distinzione perda (almeno in parte) di valore, rimanendo sullo sfondo; proverò a dimostrarlo.

Una volta scartata l'idea che il diritto alla casa possa tradursi nel diritto ad essere proprietari di un immobile e avendo invece preso in considerazione quel diritto all'abitare che, come si diceva poco sopra, è riconducibile alla soddisfazione di bisogni ed esigenze connessi alla natura relazionale dell'uomo in quanto tale, a prescindere dalla sua nazionalità e provenienza, sembra che sia arduo non riconoscere quest'ultimo diritto anche ai non cittadini; lo stretto legame con lo sviluppo della personalità e con il principio di eguaglianza sostanziale, ai quali è preordinato il diritto all'abitare, fanno di esso un diritto che non è possibile riconoscere ai soli cittadini, se non si vuole incorrere in odiose forme di

4; A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, cit., 265 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione*, cit., 93; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 255 ss.

⁶⁰ A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti*, cit., 370.

discriminazione. Esso, infatti, rientrerebbe nel novero dei diritti inviolabili⁶¹ (e sociali)⁶² che sono dalla Repubblica, come si ricordava poco sopra, riconosciuti e garantiti all'uomo in quanto tale, i diritti fondamentali dovendo essere tutelati a prescindere dalla condizione di regolarità o meno in cui versi un soggetto⁶³; com'è stato affermato, "che lo straniero, sia pure irregolare o clandestino, debba godere dei diritti costituzionali fondamentali è fuori discussione"⁶⁴. La Consulta, infatti, con la nota sentenza n. 120 del 1967, ha rilevato che i diritti inviolabili (*ex art. 2 Cost.*) sono riconosciuti a tutti (cittadini e stranieri), senza alcuna precisazione distintiva⁶⁵. Tuttavia, in seguito, la Corte non ha mancato di osservare che "la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella

⁶¹ ... come, tra gli altri, rileva C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. imm. citt.*, 3-4/2008, 142; ID., *I diritti delle persone rom e sinte alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione*, in AA.VV., *La condizione giuridica di Rom e Sinti*, t. II, a cura di P. Bonetti, A. Simoni e T. Vitale, Milano 2011, 782.

⁶² Tra i tanti, v. quanto osserva A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., § 3.

⁶³ Cfr. C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati"*, Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 418; F. SCUTO, *Contrasto all'immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 587 ss. (di questo A. v. anche *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano 2012); F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte e M. Vrenna, Bologna 2013, 91 ss.; ID., *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 70. Più di recente, v. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano 2016, 113 ss., il quale accenna anche all'annosa questione relativa alla fungibilità o meno delle formule "diritti inviolabili" e "diritti fondamentali" (108 ss.); su quest'ultimo punto, v. anche L. RONCHETTI, *La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri: una questione di efficacia costituzionale*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano 2014, spec. 40.

⁶⁴ A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 335.

⁶⁵ Pertanto, anche i diritti sociali, in quanto inviolabili, non possono che essere considerati "inclusivi, nel senso almeno in teoria che spettano a tutti gli esseri umani e non tollerano quindi discriminazioni fra cittadini e non cittadini" (A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., § 3). Cfr. anche B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 167; S. GAMBINO, *I diritti sociali nel costituzionalismo contemporaneo e nei nuovi trattati comunitari*, in AA.VV., *Studi in onore di L. Arcidiacono*, vol. III, Torino 2011, 1470; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri*, cit., 96 s.; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione*, cit., 251; R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., § 1; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 27; A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in [Consulta OnLine](#), III/2017 (30 ottobre 2017), 448. In riferimento al diritto all'abitazione, cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli 2007, 305; A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. Giust.*, 6/2007, cit., 1130 (nota 3); F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, cit., 146.

razionalità del suo apprezzamento". Pertanto, prosegue il giudice delle leggi, "non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti"⁶⁶ (sent. n. 104 del 1969). Per il tema che qui ci occupa, non si può fare a meno di ricordare, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, che la sent. n. 217 del 1988 non ha esitato a riconoscere nel diritto all'abitazione un "diritto sociale fondamentale del cittadino"⁶⁷ (e a maggior ragione, a mio avviso, tale dovrebbe essere considerato il diritto all'abitare), con tutte le difficoltà che si hanno sul piano della sua giustiziabilità, che non può non essere assicurata quando – come nel caso che ci riguarda – è in gioco l'esercizio di un diritto funzionale a rendere libera e dignitosa l'esistenza di un essere umano⁶⁸. Fermando per un attimo l'attenzione al piano del riconoscimento, occorre precisare che, sebbene taluni diritti possano in teoria essere attribuiti ad alcune categorie di persone e non ad altre (si pensi ai diritti politici), quando un diritto è funzionale (ed è strettamente collegato) allo sviluppo della persona, alla tutela della dignità umana, all'inveramento dell'eguaglianza all'interno di un determinato contesto sociale e ordinamentale non è possibile operare distinzioni di sorta sul piano dei titolari di quel diritto; quanto ora rilevato, però, è bene precisarlo da subito, non esclude che il diritto all'abitare – al pari di tutti i diritti, *in primis* quelli sociali – non possa andare incontro, di volta in volta, a possibili graduazioni nella tutela, sulla base delle risorse disponibili e di altre esigenze con le quali può doversi bilanciare⁶⁹. Questa, tuttavia, appare la sorte di tutti i diritti fondamentali, se si concorda sul fatto che tutti i diritti hanno un costo e che è continua l'opera di bilanciamento che i giudici ordinari e la Corte costituzionale sono chiamati a compiere; occorre infatti abbandonare l'idea che solo

⁶⁶ Corte cost. n. 104 del 1969, p. 4 del *cons. in dir.*, richiamata tra i molti altri anche da F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri*, cit., 97 ss.; R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., § 1; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. di dir. priv.*, 2/1992, 224.

⁶⁷ V. p. 5.2 del *cons. in dir.*

⁶⁸ Su quest'ultimo aspetto v. A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, cit., 1131 ss.; cfr. anche G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 305, e G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, cit., 20 s.

⁶⁹ Che pure il diritto all'abitazione sia chiamato a subire "forti contemperamenti" lo ha rilevato anche la Corte costituzionale, come ricorda M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri*, cit., 415.

i diritti sociali siano quelli finanziariamente condizionati, essendo invece rispondente a realtà la considerazione che essi siano quelli che “costano un po’ di più” rispetto agli altri, proprio perché tutti i diritti costano⁷⁰.

Fatte queste precisazioni, e riannodando le fila del discorso, sembra che sul piano del riconoscimento del diritto all’abitare ai non cittadini vi sia poco da obiettare, qualche problema sorgendo – piuttosto – sul piano della garanzia dello stesso (ancora una volta, si ricorda il dettato dell’art. 2 Cost.); ribadendo quanto ora detto e senza tema di smentita, pur senza voler peccare di presunzione, si può osservare che i diritti inviolabili sono a tutti riconosciuti (e quindi anche ai non cittadini)⁷¹, in quanto – come detto – serventi la salvaguardia della dignità umana e lo sviluppo della persona, ma la loro garanzia ad opera della Repubblica può – in certe situazioni – andare incontro a non poche difficoltà concrete.

Per prima cosa, ponendoci sul piano della tutela del diritto all’abitare nei confronti dei non cittadini nell’ambito del nostro ordinamento, occorre distinguere tra migranti “economici” e migranti “forzati”; questa distinzione sembra da prendere in particolare considerazione al posto dell’altra prima illustrata (quella, cioè, tra migranti e immigrati). I primi sono coloro che si sono trasferiti in Italia per “libera” scelta o meglio per scelta pianificata, magari non sempre dettata da particolare urgenza, al fine di stanziarsi nel nostro Paese (dove, in molti casi, già risiedono taluni parenti) e ivi cercare lavoro; i migranti “forzati”, com’è noto, sono invece coloro che sono costretti a sfuggire dal proprio Paese, in condizioni di particolare urgenza, per poter scampare alla (e scappare dalla) guerra e alla fame e, in definitiva, a morte certa. Questi ultimi, fuggendo, finiscono per trovarsi – il più

⁷⁰ In argomento, cfr. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., 138, e la letteratura ivi richiamata. V. anche S. GAMBINO, *I diritti sociali nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 1470; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., § 3; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 7; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali*, cit., § 3, che al riguardo richiama Holmes e Sunstein.

⁷¹ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. nn. 62 del 1994 e 432 del 2005, richiamate da P. STANCATI, *La disciplina multilivello dello status libertatis del non cittadino*, cit., 384 (nota 48); sulla seconda v. anche L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in www.costituzionalismo.it, 2/2012, § 2. Si veda anche la sent. n. 105 del 2001, alla quale accenna D. LOPRIENO, *I campi per gli stranieri: luoghi di conditio inhumana o strumenti indefettibili per la conservazione della sovranità dello Stato?*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 528. Tra i molti altri, v. anche E. GROSSO, (voce) *Straniero*, in *Diz. dir. pubbl.*, dir. da S. Cassese, vol. VI, Milano 2006, 5790; G. MOSCHELLA, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull’immigrazione*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., spec. 483 s.

delle volte provvisoriamente – sul suolo italiano dal quale devono necessariamente transitare, per ragioni geografiche, per raggiungere altre mete. La condizione dei primi e quella dei secondi è quindi molto diversa. Proviamo adesso a concentrare l'attenzione sulla particolare situazione in cui versano i migranti forzati, essendo soprattutto questi ultimi a bussare alle nostre porte⁷²; è proprio la gestione di questo fenomeno ad interpellare il nostro Paese e, come si diceva, a mettere alla prova la tenuta del dettato costituzionale. Appare, infatti, imprescindibile riflettere sulle risposte che, muovendo dal piano teorico (che è quello del dover essere) fino a giungere a quello della pratica (e quindi alla concretezza della quotidianità), è in grado di offrire la nostra Carta fondamentale, cercando anche di cogliere eventuali distorsioni – nei fatti – del modello costituzionale ad opera di chi si prodiga nell'affannoso tentativo di contrastare le recenti ondate migratorie; al riguardo, sembra opportuno ricordare quanto Giorgio La Pira scriveva nel 1965 e che pure oggi sarebbe bene tenere a mente: “la storia non torna mai indietro: può essere rallentato il processo storico: mai fundamentalmente deviato”⁷³.

5. Il diritto dell'abitare dei migranti forzati

A questo punto dello studio, sembra opportuno volgere particolare attenzione a quella categoria di migranti che abbandonano affetti e terre in quanto forzati dalle circostanze, non avendo valide alternative se vogliono conservare una speranza di vita. Occorre infatti chiedersi in che modo sia configurabile e si atteggi, per i migranti forzati, il diritto all'abitare, del quale si è fin qui discusso⁷⁴; se si

⁷² L'imponente flusso migratorio di cui si sta discorrendo ha avuto inizio in un periodo facilmente individuabile; è infatti dal 2011, ossia da quando è scoppiata in Tunisia la c.d. “primavera araba”, che si può parlare di “emergenza Nord Africa”, a motivo delle rivoluzioni insorte in quei Paesi. Da allora si è invertito il *trend* di arrivi nel nostro Paese di migranti economici e migranti politici, questi ultimi essendo aumentati sensibilmente rispetto ai primi.

⁷³ In questi termini, G. La Pira si esprimeva in una lettera, del 18 marzo 1965, indirizzata ad Adlai Stevenson, ambasciatore degli Stati Uniti all'ONU, ora in ID., *I miei pensieri*, Firenze 2007, 87.

⁷⁴ Il tema dell'“accesso all'alloggio” per i migranti forzati è indagato da W. CITTI e P. BONETTI, *L'accesso degli stranieri all'alloggio*, cit., spec. §§ 4 s., e da M.G. FIDONE, in AA.VV., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento*

concorda sul fatto che esso sia riconoscibile a tutti, in quanto strettamente connesso alla dignità umana, dovrebbe poter essere tutelato anche nei confronti di coloro che – come detto – arrivano dal mare, ma non solo⁷⁵, anche solo per transitare dal nostro Paese, in vista di raggiungere altre mete. Subito si rende palese una serie di problematiche che si frappongono alla possibilità di discorrere di un diritto all’abitare, nel senso che si è qui detto, per i migranti forzati. Ci interpella il fatto che essi, spesso, non hanno alcuna intenzione di stabilirsi in Italia (e quindi la loro presenza sul territorio è solo temporanea), che la loro condizione è irregolare e che è difficile procedere ad una loro identificazione; eppure nessuna di queste concrete questioni può svincolare o mettere in discussione un diritto che, per le varie ragioni che sono state esposte, è da considerare inviolabile. Cercherò di spiegarmi.

Come tutti sanno, la normativa italiana prevede che nel momento in cui i migranti sbarcano sulle nostre coste essi vengano accompagnati nei centri di accoglienza, ove si procede all’identificazione⁷⁶. Come si sa, il primo “luogo” nel quale si trovano a passare i migranti sono i c.d. “hotspot” (letteralmente, “punti di accesso”); l’art. 17, I comma, del decreto-legge n. 13 del 2017 (conv., con modifiche, nella legge n. 47 del 2017) ha introdotto l’art. 10-ter nel TUI, a norma del quale “lo straniero rintracciato in occasione dell’attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi”, ove si svolgono “le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico” ed “è assicurata l’informazione sulla procedura di

delle direttive europee sull’accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure, a cura di M. Benvenuti, Napoli 2011, 277 ss.

⁷⁵ Al riguardo sembra opportuno precisare che, mentre i migranti che provengono dal mare sono quelli che – dal punto di vista mediatico – sono maggiormente “visibili”, molti sono coloro che invece giungono nel nostro Paese dalla terraferma, specialmente attraverso la “via dei Balcani” [cfr. M. DOTI, *Se i profughi arrivano via terra (ma nessuno se ne accorge)*, in www.vita.it, 17 maggio 2015]. Non si dimentichino poi coloro che scelgono la via aerea. Non si trascuri, altresì, l’aumento dei richiedenti asilo venezuelani, che – nel mondo – dal 2014 sono aumentati del 2.000 %, come si legge in <https://www.unhcr.it/news/venezuela-fronte-del-continuo-esodo-persone-verso-lamerica-latina-lunhcr-pubblica-nuove-linee-guida-materia-protezione.html> (13 marzo 2018); nel nostro Paese, dal 2017 al 2018, si è passati da 544 a 993, pari ad una variazione dell’83%; a dicembre 2018 le richieste d’asilo sono state 59 ed a gennaio 2019, invece, sono state 90, ossia il 53% in più (per questi dati, v. <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilolo>).

⁷⁶ In argomento, tra gli altri, v. P. BONETTI e A. CASADONTE, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in AA.VV., *Diritto degli stranieri*, cit., 567 ss.; DE SALVO, *Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio*, in *Ist. Fed.*, 3/2017, 745 ss., e, da ultimo, v. D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”, cit.

protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito"⁷⁷. Tuttavia, non poche perplessità sono sorte in merito alla disciplina degli hotspot; essa, infatti, sebbene inserita nel TUI, rinvia al d.l. n. 451 del 1995 (e alla l. di conv. n. 563 del 1995) e al d.lgs. n. 142 del 2015, non offrendo indicazioni in merito "alla natura e all'organizzazione dei centri"⁷⁸.

È da precisare che si tratta di una misura inizialmente adottata nei confronti dei migranti economici divenuti "indesiderati", ma ora messa in atto anche nei riguardi dei richiedenti asilo, in attesa che vengano esaminate le domande di protezione internazionale, nel timore che esse siano presentate al fine di abusare del diritto di asilo⁷⁹ e quindi per evitare (tra l'altro) che tali soggetti possano sottrarsi all'allontanamento⁸⁰.

Non si intende qui ripercorrere la storia che, con il susseguirsi di vari interventi legislativi, ha portato diversi cambiamenti nella fisionomia di questi centri, a cominciare dalla denominazione per poi riguardare il periodo di permanenza ed altri aspetti ancora. Solo qualche breve cenno si rende opportuno. È possibile ricordare che si è passati dai CPTA (Centri di permanenza temporanea e di assistenza), istituiti nel 1998, ai CIE (Centri di identificazione ed espulsione), nel 2008, per giungere, nel 2017 (con il decreto-legge n. 13, art. 19), ai CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio)⁸¹. A norma dell'art. 3 del decreto-legge c.d. "sicurezza", n. 113 del 2018 (conv. in l. n. 132 del 2018), salvo in alcuni casi indicati,

⁷⁷ Cfr., sul punto, M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione: il decreto-legge n. 13 del 2017 e il consolidarsi di un paradigma discriminatorio nella gestione del fenomeno migratorio*, in www.costituzionalismo.it, 1/2017, 154 ss.; L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti*, in *Pen. cont.*, 3/2017, 281 s.

⁷⁸ L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale*, cit., 282.

⁷⁹ D. LOPRIENO, "Trattenere e punire", cit., 14.

⁸⁰ *Ibidem*, 12.

⁸¹ *Ibidem*, 26 ss.; v. anche AA.VV., *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Atti del Seminario, Ferrara, 26 gennaio 2001, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi, Torino 2001; A. PUGIOTTO, *La galera "amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 573 ss.; W. CITTI e P. BONETTI, *L'accesso degli stranieri all'alloggio*, cit., § 4; A. MUSUMECI, *Lo sviluppo delle politiche migratorie in Italia. Sicurezza vs solidarietà?*, in AA.VV., *Cura dell'altro. Interdipendenza e diseguaglianza nelle democrazie contemporanee*, a cura di M.P. Paternò, Napoli 2017, 194. In generale, sul sistema di accoglienza in Italia, v. AA.VV., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, cit.

“il richiedente può essere altresì trattenuto” (per non più di trenta giorni) “in appositi locali presso le strutture di cui all’articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell’identità o della cittadinanza”; qualora tali verifiche non siano possibili, il soggetto può essere trattenuto nei centri di cui all’art. 14 del d. lgs. n. del 1998, ossia i centri di permanenza per il rimpatrio di cui si è detto.

Insomma, una “semantica dei luoghi” che cambia, pur permanendo non pochi dubbi sulle condizioni di vita assicurate all’interno di essi⁸². A quelli ricordati vanno poi aggiunti altri luoghi che svolgono funzioni simili: si pensi ai CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), ai CDA (Centri di accoglienza), ai CPSA (Centri di primo soccorso ed assistenza) e agli *Hubs* regionali (o interregionali)⁸³. Non a caso, com’è stato osservato⁸⁴, il fatto che nel decreto-legge n. 13 del 2017 (poi convertito nella l. n. 46 del 2017) si precisi che si debba trattare di “strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l’assoluto rispetto della dignità della persona” – secondo alcuni – sembra confermare la cattiva fama che, negli anni, questi luoghi si sono meritati⁸⁵; essi, infatti, appaiono “spazi a vocazione escludente, da sottrarre agli sguardi

⁸² D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”, cit., 26. In argomento, v. anche M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione*, cit., 158; L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale*, cit., 279 s. In merito alle non poche criticità rilevabili in riferimento ai centri in parola, v. il *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, a cura della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, XVII Legislatura (agg. gennaio 2017). Degna di particolare nota è, inoltre, la sent. del Trib. Bari, sez. I civ., 31 luglio 2017 (dep. 10 agosto 2017), commentata da A. GILIBERTO, *La violazione dei diritti umani degli stranieri trattenuti in un C.I.E. (oggi C.P.R.) danneggia l’immagine della comunità territoriale dove la violazione è avvenuta*, in *Pen. cont.*, 12/2017. Nella decisione in discorso, significativamente, si legge che “se [...] i CIE sono noti alla cronaca per le significative restrizioni ai diritti fondamentali che vengono perpetrate ai danni degli immigrati, d’altro canto la città di Bari è nota, invece, per essere da sempre un territorio di accoglienza per gli stranieri”, come risulta anche dallo Statuto della città stessa (oltre che della Provincia); a suffragare le considerazioni ora riportate, il giudice, addirittura, si lascia andare ad una ricostruzione storica a partire dal 2000 a.C. e conclude che “lo straniero è, pertanto, parte integrante della storia barese”. Alla luce di quanto detto, e di molto altro espresso in sentenza, il giudice ritiene che vi sia un danno di immagine per la città di Bari, essendo di “pubblico dominio” le notizie inerenti alla gestione del CIE e alle “condizioni mortificanti in cui sono stati trattati gli immigrati trattenuti nel CIE medesimo”.

⁸³ D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”, cit., 16 s.; ID., *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in [Consulta OnLine](#), I/2018 (4 aprile 2018), 281 ss.

⁸⁴ D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”, cit., 30 s.

⁸⁵ Cfr. M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione*, cit., 159; L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale*, cit., 281; A. MUSUMECI, *Lo sviluppo delle politiche migratorie in Italia*, cit., 207.

eventualmente indiscreti dell'opinione pubblica"⁸⁶, che vengono utilizzati per gestire la fase della prima "accoglienza" (le virgolette sembrano quanto mai opportune) e che però divengono spazi di detenzione amministrativa⁸⁷, essendo previsto – come detto – "il soggiorno forzato dello straniero in apposite strutture per impedire materialmente che possa sottrarsi alla esecuzione del provvedimento di allontanamento coattivo alla frontiera, per il tempo necessario a svolgere i relativi adempimenti"⁸⁸. Appare chiaro e diretto il collegamento con l'art. 13 Cost., la permanenza in tali centri (e quindi la procedura legislativamente prevista per controllare l'ingresso e il soggiorno dei migranti), dal decreto c.d. "sicurezza" n. 113 del 2018 protratta da un massimo di 90 giorni ad una massimo di 180 giorni (e quindi a svantaggio dei soggetti trattenuti), costituendo un chiaro limite alla libertà personale⁸⁹, una "libertà, quella del migrante trattenuto nei centri detentivi, costantemente violata nonostante la sua proclamata inviolabilità"⁹⁰; se sul punto non si dubita, tuttavia si vuole in questa sede mettere in evidenza le implicazioni pregiudizievoli anche per il diritto all'abitare, come poco sopra delineato, se si considera che ad es. negli hotspot – come ha rilevato anche la Corte europea dei diritti umani riferendosi al centro di Lampedusa – si vive in "una situazione di degradazione"⁹¹. In riferimento a questa prima fase dell'accoglienza, il diritto in parola – quale "prolungamento" della libertà personale (come, d'altra parte è stata intesa la stessa libertà di domicilio) – si tradurrebbe nel diritto che i migranti forzati

⁸⁶ D. LOPRIENO, *I campi per gli stranieri*, cit., 507, e ID., "Trattenere e punire", cit., 31.

⁸⁷ ... detta così perché "senza reato", ossia per "i motivi che la giustificano collegati alla irregolarità dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale e all'urgenza della loro espulsione" (D. LOPRIENO, "Trattenere e punire", cit., 13).

⁸⁸ D. LOPRIENO, "Trattenere e punire", cit., 12.

⁸⁹ Cfr. D. LOPRIENO, "Trattenere e punire", cit., 12 s. Il collegamento con la libertà personale era stato già messo in luce dalla Corte costituzionale con la sent. n. 105 del 2001, ove si legge che "il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione" (p. 4 del *cons. in dir.*), essendo riconducibile a quelle "altre restrizioni della libertà personale" alle quali fa riferimento la previsione costituzionale (sul punto, v. anche M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione*, cit., 156). Cfr. anche G. MOSCHELLA, *La parabola dei diritti umani*, cit., 498 s., con riferimento alla l. n. 94 del 2009, che prevedeva già tale "prolungamento" all'art. 1, XXII comma, lett. l. Sul punto, si veda anche il *Rapporto sui centri*, cit., § 2.

⁹⁰ D. LOPRIENO, "Trattenere e punire", cit., 10.

⁹¹ ... come osserva M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione*, cit., 158, che opera un richiamo a Corte EDU *Khlaifia c. Italia*, che ha appunto dichiarato la violazione dell'art. 3 CEDU che sancisce il divieto di trattamenti inumani e degradanti. Sulla decisione del giudice di Strasburgo, v. A. GILIBERTO, *La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sui trattamenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011*, in www.penalecontemporaneo.it, 23 dicembre 2016.

hanno a vivere (seppure nel provvisorio tempo previsto) in condizioni dignitose e umanamente sostenibili, che non possono prescindere – ad es. – dai rapporti con l'esterno, garantiti – sul piano della corrispondenza anche telefonica – dall'art. 12 della l. n. 40 del 1998, c.d. legge Turco-Napolitano (quando i primi centri vennero istituiti). L'art. 14, II comma, TUI, pur disponendo che “lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità”, nulla ha detto in merito “ai requisiti delle strutture, alla loro dislocazione sul territorio o ai loro rapporti con il territorio e men che meno sul complessivo sistema dei diritti dei migranti trattenuti”⁹² (e, come si diceva poco sopra, il collegamento con il territorio appare fondamentale per il soddisfacimento del diritto all'abitare).

Situazioni affatto diverse, sul piano dell'accoglienza, sono quelle che fino ad oggi hanno riguardato le strutture rientranti negli SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati); com'è noto, essi sono (o, forse sarebbe meglio dire, erano) sistemi costituiti “dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo”⁹³. Si tratta di un sistema che è entrato in funzione, fino ad oggi, nella fase di seconda accoglienza nei confronti di coloro per i quali sia stata accettata la domanda di protezione internazionale (a prescindere dal fatto che abbiano avuto già il riconoscimento dello *status* di rifugiato), assicurando forme di “accoglienza integrata” che – a livello di enti locali – si è cercato di garantire ai migranti forzati anche grazie al prezioso aiuto del terzo settore; l'obiettivo non è stato, infatti, quello di provvedere solo al vitto e all'alloggio dei migranti, nella consapevolezza che una vera accoglienza “passi” e dipenda da molti altri fattori e servizi che, funzionali alla salvaguardia della dignità umana e quindi allo sviluppo della persona, non si possono sottovalutare (si pensi, tra l'altro, alle misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento)⁹⁴.

⁹² D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”, cit., 190.

⁹³ Questa definizione è in www.sprar.it.

⁹⁴ Sul punto, v. www.sprar.it.

Da quanto detto, allora, emerge che mentre i centri che adesso sono chiamati “di permanenza per il rimpatrio” appaiono, al di là delle intenzioni, nei fatti, incompatibili con il diritto all’abitare, quest’ultimo sembra essere (o, meglio, essere stato) maggiormente garantito all’interno degli SPRAR, ritenuto un “modello tendenzialmente virtuoso”⁹⁵. Non ci si sofferma, in questa sede, sulle politiche relative alla gestione e all’ingresso dei migranti o sui casi nei quali sarebbe legittimo o illegittimo il rimpatrio, volendo solo far notare che il diritto all’abitare, come detto da riconoscere a tutti senza alcuna distinzione, non possa subire una “sospensione” nel tempo necessario a valutare la domanda di protezione internazionale; ecco perché si è convinti che il legislatore non possa fare a meno di predisporre tutte le misure affinché si attuino le condizioni affinché la coppia libertà personale-diritto all’abitare non venga a “soffrirne” e non vengano oltrepassati i limiti del necessario e indefettibile rispetto della dignità umana.

Tuttavia, a proposito del sistema SPRAR, modello di “accoglienza diffusa” di richiedenti asilo e rifugiati che ha interessato fino ad oggi circa 400 comuni, si sarà notato l’uso dei tempi verbali al passato, a motivo delle novità introdotte dal decreto-legge n. 113 del 2018 (oggi – come detto – conv. in l. n. 132 del 2018) che, apportando significative modifiche al d. lgs. n. 286 del 1998 (il TUI), molto sta cambiando al riguardo. In estrema sintesi, tale sistema (attraverso le strutture ad esso riconducibili) ha accolto soprattutto coloro ai quali era stata accordata la protezione umanitaria, che invece è stata pressoché esclusa dal decreto c.d. “sicurezza”; la possibilità di fare richiesta di asilo “per motivi umanitari” è stata cancellata con un’operazione che – pari ad un “colpo di spugna” – ha eliminato ogni traccia di quest’ultima espressione (o simile) dal testo del decreto legislativo n. 286; ulteriore conseguenza è che tutte le persone ospitate in tali strutture possano ritrovarsi improvvisamente senza un tetto e finire in strada. È poi da rilevare che a norma dell’art. 13 del decreto, il permesso di soggiorno non è più sufficiente ai fini dell’iscrizione anagrafica⁹⁶; il che se, per un verso, finisce per limitare la libertà di

⁹⁵ D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione*, cit., 283.

⁹⁶ Come ha osservato A. MORELLI, *La “ribellione” dei sindaci contro il “decreto sicurezza”: la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in [Consulta OnLine](#), 1/2019 (7 gennaio 2019), 2, l’obiettivo del Governo è

soggiorno, in stretto collegamento con la libertà di domicilio, per altro verso incide negativamente sulla possibilità degli stranieri in condizione regolare di godere di diversi diritti sociali, per i quali quella iscrizione è necessaria⁹⁷; non a caso, nel “Piano nazionale d’integrazione dei titolari di protezione internazionale”, varato nel 2017, si mette in luce come “l’iscrizione anagrafica sia uno dei presupposti necessari per avviare e proseguire qualsiasi percorso di inclusione sociale”.

6. Il diritto dell’abitare dei migranti economici

È adesso necessario indagare il diritto all’abitare dei migranti economici (in linea di massima, identificabili con la categoria degli immigrati, in base alla distinzione sopra riportata). Lo spunto di partenza viene offerto dalla sent. n. 106 del 2018 della Corte costituzionale⁹⁸, nella quale ancora una volta è stato riconosciuto il diritto all’abitazione quale “diritto sociale [...] che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato”⁹⁹; come si legge, l’abitazione appare un “bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo” e l’accesso ad essa, per un verso, “si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità”, fermo restando che un “più incisivo radicamento territoriale [...] sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sent. n. 222 del 2013)”¹⁰⁰. Con questa pronuncia è stata dichiarata incostituzionale una legge della Regione Liguria che prevedeva una residenza continuativa di dieci anni, in contrasto con la direttiva 2003/109/CE

quello di evitare l’iscrizione all’anagrafe dei richiedenti asilo. In argomento, v. anche D. CONSOLI-N. ZORZELLA, *L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in <http://questionegiustizia.it>, 8 gennaio 2019. Cfr. C. CORSI, *I diritti delle persone rom e sinte*, cit., 786 ss., che, nel commentare la l. n. 94 del 2009, mette in luce come l’iscrizione anagrafica fosse da considerare non solo un diritto soggettivo ma anche un obbligo civico.

⁹⁷ A. MORELLI, *La “ribellione” dei sindaci*, cit., 2. Si veda anche il *Piano nazionale d’integrazione dei titolari di protezione internazionale*, predisposto dal Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, consultabile in www.interno.gov.it (26 settembre 2017).

⁹⁸ ... sulla quale, v. A. TRANFO, *Un profilo del diritto all’abitazione*, cit., 453 ss.

⁹⁹ Corte cost. n. 106 del 2018, p. 3.4 del *cons. in dir.*

¹⁰⁰ Corte cost. n. 106 del 2018, p. 3.3 del *cons. in dir.*

in base alla quale, invece, soggiornanti di lungo periodo, come tali in grado di poter fare richiesta per l'assegnazione degli alloggi (il tema è quello dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica), sono da considerare coloro che sono da cinque anni cittadini di Paesi che risiedono regolarmente sul territorio della Repubblica¹⁰¹. L'intento è quello di dimostrare il legame che sussiste tra coloro che fanno la suddetta richiesta e il territorio, onere però non richiesto ai cittadini italiani residenti (quanto detto, pertanto, pare ponga un problema di violazione del principio di eguaglianza tra cittadini e stranieri).

Alla luce di quanto già detto, è ovvio che il diritto all'abitazione (e all'abitare) debba essere riconosciuto anche ai migranti economici; questi ultimi, ragionando in generale, possono essere regolarmente o irregolarmente presenti sul territorio italiano. A tal proposito, potrebbe tornare in auge la distinzione tra diritto all'abitazione (o alla casa), al quale – come detto – la sent. n. 106 poco sopra cit. si riferisce, e il diritto all'abitare. Mentre il primo, che comprende la possibilità di accesso all'edilizia residenziale, sarebbe da riconoscere a coloro che si trovano in Italia in modo regolare, il secondo potrebbe (*rectius*, dovrebbe) essere riconosciuto a prescindere dalla regolarità. Questa considerazione, però, si scontra con la effettiva difficoltà ad entrare legalmente in possesso di uno spazio (interno ed esterno) in cui vivere, proprio a causa della condizione clandestina in cui tali soggetti si trovano. La cosa certa, però, è che con la decisione del 2018 è stato messo in discussione, in quanto irragionevole, il requisito della "residenza qualificata" richiesto agli stranieri (ma non anche ai cittadini) per l'accesso all'edilizia pubblica¹⁰².

¹⁰¹ Incidentalmente, è da rammentare la diversa posizione manifestata dalla Corte costituzionale in occasione dell'ord. n. 32 del 2008, con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione sollevata dal Tar lombardo sull'art. 3, comma 41-*bis*, della l.r. Lombardia n. 1 del 2000, come si legge nella stessa ord., "nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che 'i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda'" (su tale questione, tra i molti altri, v. C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, cit., 141 ss.).

¹⁰² Cfr. A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione*, cit., 459 ss., la quale osserva inoltre che "la sentenza ha permesso la reviviscenza della precedente normativa che garantisce l'accesso all'edilizia residenziale pubblica agli stranieri titolari di permesso di soggiorno o di permesso biennale, a prescindere dalla durata della residenza degli stessi sul territorio ligure" (461).

Prendendo in considerazione, dapprima, il diritto all'abitazione, a norma dell'art. 40, VI comma, del TUI, "gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione"¹⁰³. Tuttavia, non sembra che si possa parlare di reale parità, se per gli stranieri sono richieste delle precondizioni (una delle quali, quella lavorativa, strettamente connessa con l'essere già in possesso di un'abitazione) che invece non riguardano i cittadini. Il divieto di discriminazione (anche in riferimento all'alloggio) è sancito a livello internazionale, il che pone un problema anche di conformità delle previsioni del TUI rilevanti in materia rispetto all'art. 10, II comma, Cost. (si veda, ad es., l'art. 6 della Convenzione OIL n. 97 del 1949)¹⁰⁴; a quest'ultimo proposito, una considerazione deve farsi di sfuggita: l'articolo da ultimo richiamato, che come tutti sanno è alla base dello "statuto costituzionale del non cittadino"¹⁰⁵, è, "in materia di diritti sociali, un riferimento indispensabile" in considerazione del fatto che tali diritti "hanno una struttura condizionata dalla mediazione legislativa necessaria per definire le condizioni di accesso e fruizione del bene oggetto del diritto", il che non può che avvenire in "conformità alle norme e ai trattati internazionali"¹⁰⁶. Proprio dall'"esterno", come la Consulta rileva – seppure in altri termini – con la sent. n. 306 del 2008, "sarebbe rinvenibile una norma di *jus cogens* che impone a

¹⁰³ A ciò si aggiunga che l'art. 40, IV comma, del TUI, sancisce che "lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva".

¹⁰⁴ Sul punto, cfr. A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione*, cit., 457; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 260; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 14; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 182.

¹⁰⁵ ... per riprendere la dizione che è in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit.

¹⁰⁶ B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 166 s.

tutti gli Stati il divieto di discriminare gli stranieri rispetto ai cittadini nel godimento dei diritti fondamentali”¹⁰⁷. Quanto ora detto, ovviamente, non può che interessare anche il diritto all’abitare.

Qualche parola sembra opportuno spendere in merito alla situazione paradossale che pare crearsi. Come si diceva, per poter accedere all’edilizia pubblica è necessario essere in possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale (art. 40, VI comma, TUI); esso viene rilasciato dal questore, a norma dell’art. 5, comma III bis, lett. c), “in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato” o in caso di lavoro autonomo (v. art. 5, comma III-quater). A questo proposito, oltre al fatto che il suddetto rilascio è subordinato ad una facoltà in capo al questore¹⁰⁸, è da notare che “il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all’estero deve presentare”, tra l’altro, “idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero” (art. 22, II comma, lett. b, TUI); per quanto concerne, invece, la possibilità di svolgere lavoro autonomo “il lavoratore non appartenente all’Unione europea deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa” (art. 26, III comma, TUI), che non è affatto detto che il datore di lavoro abbia la possibilità di mettere a disposizione del lavoratore straniero. Pare quindi, in estrema sintesi, che la possibilità di svolgere un lavoro subordinato o autonomo (che è condizione per richiedere l’accesso all’edilizia pubblica) presupponga già l’alloggio.

La possibilità di essere in possesso di un permesso di soggiorno UE di lunga durata appare esclusa “a monte”, in quanto, a norma dell’art. 9, I comma, del TUI, tale permesso può essere richiesto al questore a condizione che il soggetto abbia la

¹⁰⁷ A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l’eguaglianza*, in *Quest. giust.*, 1/2009, 88, che opera un richiamo alla sent. n. 306, cit. nel testo. Tuttavia, l’A. osserva che il giudice delle leggi ha limitato la riconducibilità della norma internazionale in questione “ai soli diritti fondamentali degli immigrati regolari, e non anche degli irregolari, come invece audacemente sostenuto dalla Corte interamericana” (93).

¹⁰⁸ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri*, cit., 205; A. TRANFO, *Un profilo del diritto all’abitazione*, cit., 457.

disponibilità “di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall’Azienda unità sanitaria locale competente per territorio”.

Come qualcuno ha fatto notare, alla luce di quanto detto sembrerebbe esservi un “cortocircuito” poiché “per il non-cittadino l’accesso al diritto all’abitazione è effettivo solo a condizione... che egli risulti già titolare della disponibilità del bene oggetto di quel medesimo diritto!”¹⁰⁹; ne deriva quindi che “un alloggio adeguato costituisce per lo straniero – prima ancora che l’oggetto di un diritto – la condizione per poter aspirare alla concessione stessa di un permesso di soggiorno (quindi un onere)”¹¹⁰. Se quanto ora osservato, in alcuni casi, potrebbe corrispondere alla realtà, non è possibile escludere che il soggetto possa già avere una sistemazione alloggiativa perché ospitato da qualche familiare o amico, come a volte accade quando ci si trasferisce per lavoro in un altro Paese.

Degno di nota è poi il “Piano casa”, introdotto con il decreto-legge n. 112 del 2008 (conv. in legge n. 133 del 2008), che all’art. 11, II comma, ha incluso pure gli immigrati regolari tra le “categorie sociali svantaggiate nell’accesso al libero mercato degli alloggi in locazione” ed ha riconosciuto ad essi, quindi, la possibilità di beneficiare dell’“offerta di alloggi di edilizia residenziale [...] destinati prioritariamente a prima casa”¹¹¹.

Problemi ulteriori, però, si pongono per gli stranieri presenti in modo irregolare sul territorio italiano. In linea generale, come si sa, il trattamento che l’ordinamento riserva sul piano della tutela dei diritti per coloro che sono regolarmente presenti è equiparabile a quello dei cittadini italiani, sebbene proprio

¹⁰⁹ F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all’abitazione*, cit., 149 s.; v. anche A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., 295; A. TRANFO, *Un profilo del diritto all’abitazione*, cit., 456.

¹¹⁰ F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Ist. fed.*, 3-4/2010, 237; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 306; F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all’abitazione*, cit., 150.

¹¹¹ Si aggiunga poi che il soggetto titolare di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo può “usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all’accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l’accesso alla procedura per l’ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l’effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale” (art. 9, XII comma, lett. c).

in riferimento al diritto all'abitazione – a motivo della sua natura di diritto sociale, come si è avuto modo di notare poco sopra – non manca qualche profilo di disciplina che rende le posizioni di cittadini e stranieri regolari non equiparabili.

Nei confronti, invece, di coloro che non hanno regolarizzato la loro posizione, l'ordinamento italiano adotta varie soluzioni in base ai diritti in gioco; la vera differenza nel godimento dei diritti sussiste, infatti, tra stranieri "regolari" e "irregolari"¹¹². In particolare, è a tutti nota la "dottrina del nucleo duro" (o "irriducibile")¹¹³, elaborata dalla Corte costituzionale con specifico riferimento al diritto alla salute; in estrema sintesi, è configurabile un minimo di tutela che non si può non garantire, venendo altrimenti lesa la dignità umana. Così ragionando, quindi, tale nucleo intoccabile di tutela equivarrebbe alla salvaguardia della dignità umana, oltre il quale si avrebbe una parte "molle" ("riducibile") che potrebbe anche non essere tutelata¹¹⁴. Tuttavia, ho avuto già occasione di esprimere non poche perplessità in merito alla teoria del "nucleo duro"¹¹⁵, alla quale non mi sono invero mai appassionato, pur riconoscendo la necessità della c.d. "gradualità" della tutela dei diritti sociali¹¹⁶, in quanto finanziariamente condizionati (sebbene, come già detto, tutti i diritti costino, seppure in misura diversa). In questo senso, non v'è dubbio che pure il diritto all'abitazione (o all'abitare) possa "essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività", come la stessa Corte ha fatto notare con la sent. n. 252 del 1989 e n. 121 del 1996¹¹⁷. Tuttavia, a mio modesto avviso, un diritto fondamentale o è "tutto fondamentale" o, semplicemente, "non è"; si

¹¹² ... come tra i molti altri rileva F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri*, cit., 196, che rimanda anche a E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, 87 ss.

¹¹³ In argomento, per tutti, v. i contributi di AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Capri, 3-4 giugno 2005, a cura di S. Staiano, Torino 2006.

¹¹⁴ Nella giurisprudenza costituzionale, si ricordino – tra le altre – le note sentt. nn. 269 e 299 del 2010 e 61 del 2011; più di recente, v. le sentt. nn. 62 del 2013, 203 del 2016 e 5 del 2018.

¹¹⁵ Sia consentito rinviare al mio, *La salute degli stranieri irregolari. Un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in [Consulta OnLine](#), 6 giugno 2012.

¹¹⁶ In argomento, cfr. S. GAMBINO, *Stato e diritti sociali fra Costituzioni nazionali e Unione europea*, Napoli 2009, 84, e *Id.*, *I diritti sociali nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 1472; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, 3/2012 (5 novembre 2012), § 5; S. SCAGLIARINI, «L'incessante dinamica della vita moderna», cit., 246; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali*, cit., § 4.

¹¹⁷ Corte cost. n. 252 del 1989 (p. 3 del *cons. in dir.*) e n. 121 del 1996 (p. 4 del *cons. in dir.*). Richiama queste pronunce anche G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 4.

consenta questa semplificazione per rilevare che il riconoscimento di un diritto come fondamentale non consenta “sconti”, la “fondamentalità” non apparendo infatti in alcun modo “frazionabile” in diverse “parti” o, in una certa misura, sacrificabile. Quanto detto non esclude che i diritti fondamentali possano prendere parte ad operazioni di bilanciamento anzi è certo che lo facciano, ma queste ultime appaiono (e tali devono rimanere) dagli esiti non determinabili aprioristicamente; ecco perché la teoria della gradualità non viene rinnegata (di “grado” diverso può essere la tutela che è possibile offrire ad uno o l’altro dei diritti in campo), non potendosi invece ammettere un criterio che definisca *ex ante* la misura della (o il livello di) protezione dei valori che si confrontano. Dal bilanciamento in concreto dei diritti potrà emergere quel contenuto essenziale che non può essere pregiudicato¹¹⁸; il metro, ossia la “bilancia”, del bilanciamento non può che essere la dignità umana, meta-valore mai bilanciabile ma sempre in grado di orientare il bilanciamento¹¹⁹.

Non potendo indugiare oltre sul punto, se è ovvio che coloro che sono irregolarmente presenti non possono fare richiesta per accedere agli alloggi dell’edilizia residenziale (per la quale la regolarità è il primo, ma non unico requisito richiesto)¹²⁰, sarebbe da chiedersi se sia configurabile almeno un nucleo duro di tutela a loro favore. È possibile individuare un minimo di tutela del diritto all’abitazione o, secondo la prospettiva qui preferita, del diritto all’abitare?¹²¹ Se, come si è fin qui sostenuto, è possibile considerare quest’ultimo un diritto

¹¹⁸ A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all’abitazione*, cit., 1138.

¹¹⁹ Cfr. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in <http://archivio.rivistaaic.it>, 14 marzo 2008; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 3/1991, 343 ss. *Contra*, v. M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell’eguaglianza*, Jovene, Napoli 2009, 1060 ss., del quale v. inoltre, *I controlimiti e l’eterogenesi dei fini (a proposito della sent. Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, Giappichelli, Torino 2016, 1270 ss., e G. MONACO, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Pol. dir.*, 1/2011, 45 ss., spec. 69 ss.

¹²⁰ ... come si desume anche dalle parole della Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2011, spec. p. 4.1 del *cons. in dir.* Non si dimentichi, poi, che il decreto legge n. 92 del 2008 convertito in legge n. 125 del 2008, modificando l’art. 12 del TUI, ha previsto la punibilità di chi dia in locazione, traendo quindi profitto, un immobile ad uno straniero privo di soggiorno (sul punto, tra gli altri, v. A. CIERVO, *I diritti sociali dei migranti*, in www.rivistaaic.it, 2 luglio 2010, § 3; E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in AA.VV., *La governance dell’immigrazione*, cit., 78 s.).

¹²¹ A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all’abitazione*, cit., 1137 s.

inviolabile, in che misura gli stranieri irregolari possono goderne? Secondo qualcuno, chi versa in condizione irregolare verrebbe escluso “in partenza [...] dalla possibilità di accedere al diritto”¹²² in discorso. La questione appare di difficile soluzione e la Corte non si è mai giovata della teoria del “nucleo duro” a proposito del diritto all’abitazione (o all’abitare, declinazione invero non usata nella giurisprudenza costituzionale)¹²³, anche se la dottrina del “nucleo duro” o del “contenuto minimo” dovrebbe poter valere sempre e comunque verrebbe giustificata – in generale – dalla “inaderenza tra doveri (contributivi) e diritti (sociali)”¹²⁴; peraltro, “i livelli essenziali delle prestazioni”, ex art. 117, lett. m), Cost., com’è noto, devono essere garantiti anche (*rectius*, soprattutto) per i diritti sociali¹²⁵, sebbene Lep e nucleo “duro” (o “essenziale” o “minimo”) non vadano confusi e la loro “coincidenza [...] dovrebbe essere soltanto occasionale”¹²⁶. Non è mancato chi ha rilevato che il diritto in parola nel suo “contenuto minimo”, spettante anche a coloro che sono irregolarmente presenti sul territorio italiano, sia “non un diritto sociale ma un diritto di libertà negativa, protetto nel suo contenuto *erga omnes*, sia nei confronti dello Stato che nei confronti di ogni altro soggetto pubblico o privato”¹²⁷. Come si sa, inoltre, nei centri nei quali vengono trattenuti i migranti

¹²² F. SCUTO, *Contrasto all’immigrazione “irregolare” e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 603.

¹²³ ... come osserva anche G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione*, cit., §§ 1 s. Invero, un riferimento è forse ravvisabile in Corte cost. n. 121 del 2010, che, al p. 7 del *cons. in dir.*, richiama la sent. n. 166 del 2008; si legge: “La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori’ (sentenza n. 166 del 2008)” (v. I CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, cit., § 5).

¹²⁴ ... come ha osservato A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., 136.

¹²⁵ ... come ricorda, quasi testualmente, G.M. SALERNO, *La protezione sociale in via sussidiaria: un percorso costituzionalmente ammissibile*, in AA.VV., *Cura dell’altro*, cit., 97. In argomento, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all’abitazione degli stranieri*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Atti del Convegno del “Gruppo di Pisa”, Lecce, 19-20 giugno 2009, a cura di G. Campanelli-M. Carducci-N. Grasso-V. Tondi della Mura, Torino 2010, 213 ss.; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 103 ss. (con specifico riferimento all’edilizia residenziale pubblica: 120).

¹²⁶ Cfr., ad es., C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo*, cit., 61.

¹²⁷ R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., § 4. P. BONETTI e L. MELICA, *L’accesso all’alloggio*, cit., 1015 s., hanno rilevato come pure agli irregolari sembrasse garantita dall’art. 40, I comma, del T.U., una “forma minima di tutela del diritto all’abitazione”, essendo stato “comunque consentito l’accesso, seppur a titolo temporaneo e in situazione di emergenza, alla forma più elementare ed essenziale di alloggio prevista dal T.U., cioè i centri di accoglienza”. Se questo è quanto gli Autori ora

“forzati” si possono trovare anche coloro ai quali è scaduto il permesso di soggiorno; per i migranti economici che siano irregolarmente presenti sul territorio si potrebbe pensare a sistemazioni alloggiative temporanee, come quelle previste da alcune leggi regionali, tra le quali, ad es., l’art. 17 della l.r. Campania n. 6 del 2010¹²⁸, fatta oggetto della questione definita con sent. n. 61 del 2011; come significativamente si legge in quest’ultima pronuncia, “l’intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ámbiti – dall’assistenza sociale all’istruzione, dalla salute all’abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005). Tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentenza n. 148 del 2008)”¹²⁹. In questa occasione,

richiamati dicevano nel 2004, sembra proprio che la situazione sia oggi molto cambiata, soprattutto alla luce delle ultime novità legislative.

¹²⁸ Sul punto, v. M. CROCE, *Gli strumenti per l’integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 6/2010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008*, in AA.VV., *La governance dell’immigrazione*, cit., 558.

¹²⁹ Corte cost. n. 61 del 2011, p. 2.1 del *cons. in dir.*

Non è possibile soffermarsi in questa sede sul riparto di competenze tra Stato e Regioni; sinteticamente, si può rilevare che mentre la gestione dell’ingresso e del soggiorno è di competenza esclusiva statale, così come la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni (anche – com’è ovvio – in riferimento al diritto all’abitazione), gli altri aspetti – come quelli attinenti alla tutela dei diritti – sono rimessi (anche) alla legislazione regionale. A tal proposito, si può notare che se la “cittadinanza formale” è di competenza dello Stato quella “sostanziale”, da considerare come “l’effettivo godimento dei diritti e, in specie, di quelli di natura sociale” (tra i quali anche quello relativo all’abitazione), rientra nella competenza delle Regioni (i riferimenti testuali sono tratti da D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione*, cit., 269); sul ruolo delle Regioni in materia di riconoscimento e tutela dei diritti sociali degli stranieri, e spec. di diritto all’abitazione, v., variamente, G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* », cit., spec. 847 ss.; P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri, le politiche migratorie*, in AA.VV., *Diritto degli stranieri*, cit., 192 ss.; C. CORSI, *Il diritto all’abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, cit., 146 s.; ID., *Immigrazione e diritti sociali*, cit., 229 ss.; M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all’immigrazione*, cit., 397 ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 306; ID., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299/2010, in *Giur. cost.*, 5/2010, 3901 ss.; C. SALAZAR, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”*, cit., 391 ss. (spec. 406); L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in www.rivistaaic.it, 2 luglio 2010; ID., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in www.rivistaaic.it, 3/2011 (12 luglio 2011), § 2; ID., *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza*, cit., spec. § 1; ID., *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 29 ss.; F. SCUTO, *Contrasto all’immigrazione “irregolare” e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 599; AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 54 ss. (v. anche 206, nota 455, e 209 ss.); A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 257 ss.; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all’abitazione*, cit., 9; A. MUSUMECI, *Lo sviluppo delle politiche migratorie in Italia. Sicurezza vs solidarietà?*, in AA.VV., *Cura dell’altro*, cit., 188 ss. (spec. 191 s. e 200 ss.); G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione*, cit., §§ 4 e 4.2; E. OLIVITO, *Il diritto*

le norme censurate della legge n. 6 del 2010 della Regione Campania sono state impugnate in quanto volte ad offrire forme di tutela alle “persone straniere presenti sul territorio regionale”, rientrando tra queste anche quelle prive di regolare permesso di soggiorno. Come ha precisato la Corte, le norme in questione attengono solo alla tutela dei diritti, non incidendo sulle politiche di ingresso, rimesse alla esclusiva competenza dello Stato, non legittimando quindi la presenza irregolare sul territorio italiano. Significativo, ai fini della nostra indagine, è il fatto che la Consulta abbia dichiarato infondata la questione di legittimità avente ad oggetto il II comma dell’art. 17, a norma del quale “i centri di accoglienza delle persone straniere nella regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un’autonoma sistemazione alloggiativa”. Riconosciuta la competenza in materia al legislatore regionale, il giudice delle leggi ha affermato che “l’autonomia del legislatore regionale nella materia de qua appare guidata dalla volontà di estendere l’accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile ‘fra i diritti inviolabili dell’uomo di cui all’art. 2 della Costituzione’ (sentenze n. 209 del

costituzionale dell’abitare, cit., 299. In merito alla questione generale del rapporto tra diritti sociali e Stato regionale (e su una serie di altri profili ad essa connessi), v. S. GAMBINO, *Stato e diritti sociali*, cit., 57 ss. Uno studio specificamente rivolto ad indagare talune importanti leggi regionali in materia è di P. PASSAGLIA, *La legge regionale toscana sull’immigrazione: verso la costruzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, V. CASAMASSIMA, *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull’immigrazione. Commento alla legge regionale sull’immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13/2009*, V. BISIGNANO, *L’integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009*, M. CROCE, *Gli strumenti per l’integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio*, cit., E. VIVALDI, *Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria. Commento alla legge regionale n. 7/2007*, tutti in AA.VV., *La governance dell’immigrazione*, cit., spec. 437 ss., 471 ss., 513 ss., 537 ss., 569 ss. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, *ivi*, v. A. DI CARLO, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale*, 593 ss. Si veda anche A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 55 ss., e *ivi* C.F. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle Regioni*, 111 ss. Sulla legge n. 13 del 2009 della Regione Marche, ma anche in riferimento ad altre leggi regionali, v. A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., 286 ss. Sulla competenza regionale in materia di accesso all’edilizia residenziale pubblica, v. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 3/2008, spec. 614 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all’abitazione degli stranieri*, cit., 217 ss.; A. CIERVO, *I diritti sociali dei migranti*, cit., § 3, e *Id.*, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., 278 ss.; M. MAZZOTTA, *L’abitazione, diritto ed onere dello straniero*, cit., 416 s.; M. MEO, *Il diritto all’abitazione degli stranieri*, cit., 415 ss., che richiama anche le normative regionali rilevanti in materia (426 ss.).

2009 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010)”, nel rispetto degli artt. 2, I comma, e 3, V comma, del TUI¹³⁰.

Dalle parole della Corte, quindi, si evince che la possibilità di adibire talune strutture per l'accoglienza (anche) di persone irregolarmente presenti sul nostro territorio non si ponga in contrasto con il TUI o con la Costituzione, sempre in base all'assunto che i diritti fondamentali devono essere riconosciuti anche a coloro che non sono in regola (v. Corte cost. n. 299 del 2010)¹³¹; tali luoghi sarebbero quindi funzionali a dare un alloggio dignitoso nelle more della regolarizzazione della situazione personale di ogni migrante, nel rispetto di un generale diritto all'ospitalità di kantiana memoria di cui egli sarebbe titolare¹³². Si tratterebbe allora, per coloro che sono irregolarmente presenti sul nostro territorio, di trovare – come detto – “una ‘sebbene precaria e temporanea’, sistemazione alloggiativa”¹³³ nonché di individuare modalità per consentire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica in attesa di regolarizzare la propria condizione¹³⁴; nello specifico, nel rispetto delle competenze, “anche le Regioni possono legittimamente adottare misure di assistenza per gli stranieri non regolarmente presenti sul territorio, garantendo, ad esempio, [...] forme di prima accoglienza abitativa”¹³⁵. Come si diceva poco sopra, il paradosso che si potrebbe venire a creare è dato dal fatto che l'essere in possesso di un'abitazione diventa assai importante ai fini della regolarizzazione, ma quest'ultima appare determinante per poter accedere all'edilizia residenziale; sembra opportuno ribadire che l'abitazione, quindi, più che oggetto di un diritto

¹³⁰ Corte cost. n. 61 del 2011, p. 3.1 del *cons. in dir.*; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 5 ss. (ma v. anche 18 ss.).

¹³¹ Cfr. L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati*, cit., 52; ID., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., spec. §§ 5 ss. (l'A. discorre anche della sent. n. 61 del 2011). Alla luce della sent. n. 61 sopra cit., F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 199, rileva quindi che pure a coloro che sono irregolarmente presenti sul territorio nazionale possa riconoscersi il diritto all'abitazione nell'accezione c.d. “debole”.

¹³² Ricollega il diritto all'abitazione al diritto all'ospitalità G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, cit., spec. 11.

¹³³ A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., 115 s., che richiama Corte cost. n. 61 del 2011, p. 3.1 del *cons. in dir.* (dello stesso A. v. anche *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 264).

¹³⁴ A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, cit., 293. In merito alle possibilità di regolarizzare situazioni irregolari, non si può fare a meno di rilevare che con la l. n. 132 del 2018 si precarizza maggiormente la condizione di chi fa richiesta di protezione internazionale o di chi, in passato, avesse già ottenuto protezione umanitaria.

¹³⁵ F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri*, cit., 211 (v. anche 231).

costituirebbe un onere finalizzato alla concessione del permesso di soggiorno¹³⁶, lo scopo del legislatore essendo quello di dimostrare il legame con il territorio e quindi che la “permanenza in Italia [...] sia dotata di una certa durevolezza e che sia collegata allo svolgimento della vita dello straniero all’interno del nostro Paese”¹³⁷. Se non si consentisse quindi a chi è irregolarmente presente di regolarizzare la propria situazione, non offrendo alternative al rimpatrio, il diritto all’abitazione (e, a maggior ragione, il diritto all’abitare) sarebbe compromesso. Infine, non si può fare a meno di ricordare (e richiamare) l’art. 2, comma I, del d. lgs. n. 286 del 1998 (il TUI), dove si legge che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”.

7. Cenni in tema di “abusivismo per necessità”

Prima di concludere, e collegandomi a quanto da ultimo detto, sembra opportuno ricordare l’orientamento, improntato ad un principio di civiltà giuridica, che negli anni è stato espresso dai giudici di merito a proposito dell’“abusivismo per necessità”¹³⁸, giurisprudenza che si aggiunge a quella di

¹³⁶ F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all’abitazione*, cit., 155, rileva che “un’abitazione è per gli stranieri anzitutto un onere senza il quale l’accesso regolare in Italia risulta pressoché impossibile. Il che aggiunge paradosso a paradosso: quello di un diritto che [...] già deve risultare goduto per poter essere rivendicato”. Sul punto, v. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza*, cit., 179; A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., 297; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri*, cit., 206; M. MAZZOTTA, *L’abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 413 ss.; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 259; M. MEO, *Il diritto all’abitazione degli stranieri*, cit., 418; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 253 s.; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 14.

¹³⁷ Sul punto, tra i tanti, v. M. MAZZOTTA, *L’abitazione, diritto ed onere dello straniero*, cit., 416.

¹³⁸ Cfr. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali*, cit., 11, e ID., «L’incessante dinamica della vita moderna». *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 244; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 277 ss., che osserva – in chiave critica – pure che la Corte di cassazione ha adottato “un atteggiamento molto più restrittivo rispetto a quello dei giudici di merito” (277 ss.). Facendo un passo indietro nel tempo, v. i casi giurisprudenziali richiamati da T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, cit., 24.

provenienza esterna¹³⁹ e a quella della stessa Corte costituzionale. Il giudice delle leggi, infatti, già molti anni addietro, con la sent. n. 169 del 1994, ha affermato che “è giustificata la preoccupazione del legislatore regionale circa l’appagamento del diritto all’abitazione, espressa in una valutazione di particolare favore per il cosiddetto ‘abusivismo per necessità’”¹⁴⁰; scorrendo della norma impugnata, ha osservato che “il secondo comma dell’art. 4 [...] contiene un bilanciamento non irrazionale (nell’ambito del potere che ogni comune ha di utilizzare opere abusive non demolite a fini di soddisfazione dei bisogni di edilizia residenziale pubblica) tra l’esigenza di disciplinare il grave problema dell’abusivismo edilizio e l’esigenza (di rilievo anche costituzionale: v. sentenza n. 49 del 1987) di assicurare un’abitazione ai bisognosi”¹⁴¹. In altre parole, in diverse circostanze non si è ritenuto configurabile il reato di occupazione abusiva a motivo della scriminante dello stato di necessità¹⁴², che è “necessità di soddisfare bisogni abitativi”¹⁴³; non sono mancati casi in cui all’“abusivismo per necessità” ci si è rifatti “in funzione di garanzia di godimento di un’abitazione per soggetti in situazione di totale indigenza, quale bisogno primario insopprimibilmente legato alla dignità personale”¹⁴⁴.

Sul tema degli sgomberi, strettamente connesso a quello di cui qui si tratta, v. C. CORSI, *I diritti delle persone rom e sinte*, cit., 769 ss.; L. NERI, *I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi*, in AA.VV., *La condizione giuridica di Rom e Sinti*, cit., 849 ss.

¹³⁹ Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell’abitare*, cit., 83 s., in merito alla giurisprudenza della Corte EDU. Di segno diverso sono le pronunce ricordate da C. CORSI, *I diritti delle persone rom e sinte*, cit., 775 s., e L. TOMASI, *sub art. 8*, in *Comm. breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole-P. De Sena-V. Zagrebelsky, Padova 2012, 353 s.

¹⁴⁰ P. 4.2. del *cons. in dir.*

¹⁴¹ P. 4.4. del *cons. in dir.*; in aggiunta a quanto detto, la Corte ha osservato che, in riferimento alla norma impugnata, “l’atto di concessione del diritto di abitazione è provvedimento discrezionale, sia relativamente all’an (il sindaco può concedere solo se ricorre l’interesse pubblico primario sotteso all’intera legge regionale, nel senso che sussista l’esigenza di assicurare l’abitazione a chi ne ha bisogno, in considerazione del reddito, delle condizioni di vita, etc.), sia relativamente al quid (il diritto di abitazione può essere concesso solo se l’opera abusiva costituisca già l’effettiva dimora del richiedente e del suo nucleo familiare, proporzionata a quelle esigenze minime rispetto a una vita dignitosa dell’effettivo nucleo familiare, garantite dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria sull’edilizia residenziale pubblica)”.

¹⁴² Cfr. G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, cit., 117 ss.

¹⁴³ S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali*, cit., 11 (e giur. *ivi*), osserva che il diritto all’abitazione, nella giurisprudenza comune, è stato richiamato anche come “scriminante rispetto [...] alla responsabilità amministrativa conseguente a danni erariali derivanti da scelte finalizzate ad assicurare il godimento del bene casa agli amministrati”.

¹⁴⁴ S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali*, cit., 11 (e giur. *ivi*).

Non è possibile indagare la corposa giurisprudenza del giudice comune rilevante al riguardo, ma è possibile ricordare, almeno, la recente sent. Guadagnino (dal nome del suo estensore)¹⁴⁵. In questa circostanza, gli imputati rumeni (tra i quali un disabile al 100% e alcuni bambini), che occupavano abusivamente uno spazio sito a Milano e che erano da tempo assistiti dalla Comunità di S. Egidio (anche al fine di provare ad accedere all'edilizia pubblica), sono stati assolti perché il fatto non costituiva reato (veniva loro contestata la violazione degli artt. 633 e 639 del codice penale). In altri termini, l'area – che certamente era destinata ad uso pubblico (rientrando quindi nei casi di procedibilità d'ufficio) – era stata pacificamente occupata da anni al fine di essere utilizzata per vivere; la Cassazione ha rilevato che gli imputati “abbiano agito nella comprovata necessità di assicurare un riparo e una dimora ai minori con loro conviventi” oltre che al soggetto disabile (zio di una di loro), trattandosi di una “necessità che, secondo la migliore giurisprudenza, integra gli elementi della scriminante di cui all'art. 54 c.p.”. Secondo la Suprema Corte, nell'ambito del “danno grave alla persona” sono riconducibili tutte quelle “situazioni che attentano alla sfera dei diritti fondamentali della persona, secondo la previsione contenuta nell'art. 2 Cost.”; quest'ultima “richiama quelle situazioni che minacciano solo indirettamente l'integrità fisica del soggetto in quanto si riferiscono alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, fra i quali deve essere ricompreso il diritto all'abitazione in quanto l'esigenza di un alloggio rientra fra i bisogni primari della persona”¹⁴⁶. Nel caso in esame, il supremo giudice ha osservato che “la grave situazione di emergenza sociale e abitativa, anche comprovata [...], ha giustificato la compromissione del diritto pubblico su un'area che, di fatto, era da molti anni abbandonata”.

La decisione adesso riportata non fa che confermare il riconoscimento universale del diritto all'abitazione nonché l'attenzione dei giudici nei confronti di chi, cittadino o straniero, versi in una condizione di indigenza tale da non poter soddisfare adeguatamente la propria esigenza connessa a tale diritto (non a caso,

¹⁴⁵ Trib. Milano, IV sez. pen., 12/1/2018 (dep.).

¹⁴⁶ ... passaggio che riprende Cass. pen., n. 35580 del 2007, sulla quale v. anche M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, cit., § 1. In chiave critica, v. M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in *Quad. cost.*, 4/2007, 837 ss.

qualche media ha titolato: “la povertà non è reato”)¹⁴⁷. Lungi dall’intaccare il principio di legalità, che come tutti sanno è uno dei pilastri sui quali si regge l’intera impalcatura costituzionale, la condizione di vulnerabilità dei soggetti (è stretta la connessione con il bene salute, tutelato dall’art. 32 Cost.)¹⁴⁸ esce vittoriosa dal bilanciamento con gli altri valori in campo e il diritto rimane impressionato dai fatti.

8. Conclusioni

È adesso arrivato il momento di fare talune considerazioni (anche di carattere generale) per concludere questa breve riflessione su un tema che – com’è ovvio – avrebbe richiesto ben altro approfondimento, non solo per la sua attualità ma anche per la gravità delle ricadute nella società che esso presenta. Dottrina e giurisprudenza costituzionale ci vengono in soccorso e ad esse è opportuno fare qualche ultimo riferimento.

Se il giudice delle leggi, con la sent. n. 217 del 1988 qui più volte richiamata, ha affermato che “il ‘diritto all’abitazione’ rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”¹⁴⁹ e se, con la sent. n. 252 del 1983, ha rilevato che “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”¹⁵⁰, è possibile, preliminarmente, osservare che l’attuazione del diritto all’abitare dipende da una serie di prestazioni sociali da parte dello Stato che vanno oltre i meccanismi di accesso all’edilizia residenziale (in altre parole, il diritto in discorso non è tutelato solo se quest’ultima possibilità è consentita al singolo), ma tengono conto di tutte quelle altre implicazioni e di quei bisogni che vengono in rilievo nel diritto in discorso. È stato detto, infatti, che “un approccio meramente

¹⁴⁷ V., ad es., www.vita.it e www.huffingtonpost.it.

¹⁴⁸ Cfr. G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, cit., 118 ss.

¹⁴⁹ P. 4.2 del *cons. in dir.*

¹⁵⁰ P. 4 del *cons. in dir.*

quantitativo ai temi dell'abitazione e dell'immigrazione, che non presti attenzione alla qualità dell'abitare e alla fitta rete di relazioni sociali e culturali in cui ciascuno è immerso, deve ritenersi del tutto fallace"¹⁵¹.

Il riconoscimento dei diritti sociali, e tra questi del diritto all'abitare, ai non cittadini si intreccia in modo ineludibile con il dovere (inderogabile) di solidarietà sociale iscritto nella nostra Carta costituzionale (art. 2 Cost.)¹⁵²; così è, d'altra parte, per la gestione del fenomeno migratorio nel suo complesso e nelle sue varie forme (e quindi in riferimento sia ai migranti forzati che a quelli economici). Nella misura in cui la solidarietà non sarà solo declamata ma anche messa in pratica, la Costituzione potrà a sua volta affermarsi. D'altra parte, in merito specificamente al tema oggetto di questo studio, è stata la stessa Consulta ad usare "toni solidaristici"¹⁵³ nella fondamentale sent. n. 217 del 1988, più volte richiamata. Ecco, allora, che prezioso appare il contributo che, nell'adempimento dei doveri di solidarietà, sono chiamati ad offrire la coppia Parlamento-Governo, per un verso, e gli organi di garanzia per un altro verso; tuttavia, non si trascuri il compito che è demandato a tutti i cittadini, individualmente ed organizzati nei corpi intermedi, fondamentali "protagonisti" della democrazia. Due sono le "fasi" nelle quali il dovere in discorso richiede di essere attuato: quella dell'ingresso e quella del soggiorno (nella quale ultima, poi, si "gioca" la "partita dell'integrazione"). In entrambe queste fasi deve aversi riscontro della solidarietà al massimo del suo potenziale espressivo. Non a caso, infatti, c'è chi ha fatto notare che "i criteri e le modalità con cui lo Stato regola l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel proprio territorio non possono essere lasciati interamente alla discrezionalità di un legislatore a rimorchio degli umori e delle paure che affiorano alla superficie della società, e nemmeno alla discrezionalità dell'amministrazione di polizia"; sussiste, infatti, "il dovere di assicurare che il governo legale del fenomeno risponda a criteri

¹⁵¹ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 264.

¹⁵² Cfr. A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà*, cit.; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., spec. 26 ss.; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in www.costituzionalismo.it, 1/2016; I. MASSA PINTO, *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo dell'anomia*, in www.costituzionalismo.it, 1/2016.

¹⁵³ G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* », cit., 845.

di giustizia e di realtà”¹⁵⁴. Al tempo stesso, come ha significativamente osservato la Corte costituzionale, “un legislatore che, ancorato a visioni arretrate del fenomeno emigratorio, ritenesse, oggi, di poterlo determinare autoritariamente, come ‘anonimo’ fenomeno di massa, si porrebbe nettamente contro la Costituzione”¹⁵⁵.

Inoltre, dall’integrazione degli stranieri nell’ordinamento italiano passa, come si diceva in apertura, l’attuazione (e lo “stato di salute” o, addirittura, la stessa la sopravvivenza) dello Stato sociale, ma l’integrazione – ritornando a ciò che qui ci ha occupato – è fortemente condizionata dalla disponibilità di un “alloggio dignitoso”¹⁵⁶ o, per dirla in altri termini, dalla garanzia del valore della “dignità abitativa”¹⁵⁷ a tutti. L’abitazione, e quindi la possibilità di esercitare il relativo diritto (anche nella declinazione di diritto all’abitare), costituisce pertanto una condizione fondamentale per favorire l’integrazione¹⁵⁸: “la casa come appartenenza sociale”¹⁵⁹; al contrario, tutte le misure che, per un motivo o per l’altro, riducono le possibilità, per i non cittadini, di abitare uno spazio (nella sua dimensione interna e esterna), incidendo sull’elemento della socialità, esigenza indispensabile di ogni essere umano, complicano e rallentano i processi di integrazione tra cittadini e stranieri. Peraltro, com’è stato osservato, “una politica della casa inclusiva contribuisce a lenire la tensione tra i diversi gruppi etnici poiché il riconoscimento dei bisogni connessi alla dignità umana esprime l’apertura della società ricevente nei confronti dello straniero”¹⁶⁰; al riguardo, una strada tra le altre che si potrebbe percorrere sembra quella del *social housing*¹⁶¹, che non è stato immaginato solo per coloro che non hanno la disponibilità economica per sostenere l’acquisto o l’affitto

¹⁵⁴ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 18.

¹⁵⁵ Sent. n. 269 del 1986, p. 5 del *cons. in dir.*

¹⁵⁶ Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 18.

¹⁵⁷ M. MAZZOTTA, *L’abitazione, diritto ed onere dello straniero*, cit., 414.

¹⁵⁸ Cfr. A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, cit., 265; A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 256; M. AMBROSINI, *Migrazioni*, Milano 2017, 100. Accenna all’importanza di un alloggio ai fini dell’integrazione anche E. CODINI, in AA.VV., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, cit., 82.

¹⁵⁹ A. TOSI, *Le politiche abitative per i Rom e i Sinti*, in AA.VV., *La condizione giuridica di Rom e Sinti*, cit., 795 (v. anche 798).

¹⁶⁰ G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 6.

¹⁶¹ Cfr., al riguardo, quanto osservano G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, cit.; R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in *Ist. Fed.*, 3-4/2010, 271 ss.; A. PISANESCHI, «Diritto all’abitazione» e housing sociale, cit., 1795 ss.; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione*, cit., 270, e G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione*, cit., §§ 5 e 7.

di una casa, ma anche per coloro che non hanno i requisiti richiesti per accedere all'edilizia residenziale¹⁶² (tra questi, potrebbero essere annoverati proprio gli stranieri, come i Rom)¹⁶³, potendo in tal modo venire incontro – almeno in parte – alle esigenze abitative di molte persone (italiane e non)¹⁶⁴.

Alla luce di quanto detto, il diritto all'abitare (o, se si preferisce, all'abitazione) appare quindi cruciale per una società in cui si voglia realizzare un vero interculturalismo¹⁶⁵; pertanto, fin quando i migranti forzati non potranno stare in centri di accoglienza che assicurino condizioni davvero dignitose, fin quando – se si pensa ai migranti economici – tra gli stranieri e i cittadini non si creeranno condizioni di vera uguaglianza, fin quando non si troveranno soluzioni per uscire da quel possibile cortocircuito che rende complesso a coloro che sono irregolarmente presenti in Italia godere di un diritto all'abitare, in attesa di regolarizzazione, a me pare che venga messa sotto *stress* la dignità umana, sul piano individuale (“esistenza libera e dignitosa”, *ex art. 36 Cost.*), e, sul piano ordinamentale, la stessa tenuta della democrazia.

Se, com'è ovvio, le politiche (spec. urbanistiche)¹⁶⁶ adottate in un Paese ed in un determinato periodo storico hanno un peso determinante in materia, non si può fare a meno di rilevare l’“incompatibilità irriducibile tra progetti per l'integrazione ed estremismo securitario”¹⁶⁷, come quello che sembra essere stato il percorso intrapreso da molto tempo a questa parte nel nostro ordinamento. In definitiva, “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

¹⁶² Invero R. LUNGARELLA, *Social housing*, cit., 293, osserva che “gli elementi identificatori dell'ERS [edilizia residenziale sociale] sono esattamente gli stessi dell'ERP [edilizia residenziale pubblica]” (v. anche 307 ss.).

¹⁶³ Prospetta la soluzione dell'*housing* sociale per i Rom F. CASAVOLA, *Politiche abitative sinte e rom*, in AA.VV., *La condizione giuridica di Rom e Sintì*, cit., 847.

¹⁶⁴ G. SCOTTI, *Il diritto alla casa*, cit., § 7. Che tale soluzione, volta ad andare incontro ad “esigenze abitative temporanee”, possa essere utilizzata anche a favore dei migranti emerge anche dalla relazione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013, richiamata da G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione*, cit., § 5.

¹⁶⁵ Cfr. L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in www.forumcostituzionale.it, 29 aprile 2009.

¹⁶⁶ Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale dell'abitare*, cit., 264.

¹⁶⁷ A. TOSI, *Le politiche abitative per i Rom e i Sintì*, cit., 804.

ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso"¹⁶⁸.

Bisognerebbe comprendere che "ci si trova di fronte a fenomeni di massa non evitabili, in cui si manifesta peraltro l'esercizio da parte di milioni di esseri umani di una libertà (la libertà di emigrare) che le convenzioni internazionali riconoscono come diritto fondamentale, e che la nostra stessa Costituzione protegge in capo ai cittadini"¹⁶⁹. Com'è stato detto, "convivere con i non cittadini è il nostro destino"¹⁷⁰, non ha alcun senso negare l'evidenza e ciò non può rappresentare motivo di paura¹⁷¹, costituendo piuttosto arricchimento reciproco in una "convivialità delle differenze"¹⁷², nel rispetto dei valori costituzionali, che significa "pace"¹⁷³ (e quindi – aggiungo – convivenza pacifica di un qualunque gruppo sociale stanziato su un territorio). D'altra parte, "la Costituzione offre gli strumenti per consentire che tale convivenza non sia distruttiva, ma assicuri alla società pluralistica salute e prosperità"¹⁷⁴; occorre riconoscere questi strumenti e farne uso.

Come si può notare, allora, le questioni appaiono essere ampie e complesse ed il legislatore sembra faticare non poco nell'entrare nella (o nel rimanere nell'alveo della) "logica costituzionale", che è accogliente e solidarista perché è personalista. Se è così, allora, è il caso di sforzarsi di stare al passo con i tempi, con tutto ciò che questo implica per poter offrire effettiva tutela ai diritti inviolabili dell'uomo (compresi quindi quelli sociali) che, in quanto tali, sono di *tutti* gli uomini; per fare questo, però, occorre adottare una "prospettiva [...] dell'apertura, della garanzia dei diritti, dell'integrazione reale, che guardi all'immigrazione non come ad un problema di ordine pubblico, ma come una questione attinente i diritti fondamentali della persona e che permetta, nell'epoca del multiculturalismo, una

¹⁶⁸ In questo senso si esprime la Corte nella sent. n. 217 del 1988 (p. 5.2 del *cons. in dir.*); è questo un brano molto noto della pronuncia in parola riportato spesso dalla dottrina.

¹⁶⁹ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 18.

¹⁷⁰ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 280.

¹⁷¹ Cfr. Z. BAUMAN, *Il demone della paura*, Roma-Bari 2014.

¹⁷² Questa famosa espressione è di T. Bello, ora in ID., *Pensieri e parole*, Milano 2013, 39.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 280.

partecipazione attiva e non la mera 'sopportazione' passiva dell'altro"¹⁷⁵. Si tratta, in altri termini, di non snaturare e tradire il senso profondo della nostra Carta; volendo prendere "a prestito" le significative parole pronunciate già una decina di anni fa da un illustre Autore, "ecco perché, invece di eludere la realtà domandandoci '*chissà dove andremo a finire*', inviterei tutti ad interrogarci piuttosto, senza indulgenza, sul '*dove siamo finiti*'. È il primo passo per invertire di segno una legislazione che ci rende sempre più stranieri alla nostra Costituzione"¹⁷⁶.

¹⁷⁵ M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione*, cit., 164; come l'A. aggiunge, "ciò che serve, allora, è ritrovare una dimensione costituzionale della cittadinanza, declinata nuovamente come partecipazione di soggetti ai quali è riconosciuto e garantito il diritto attivo alla costruzione della società multiculturale nell'epoca del costituzionalismo moderno".

¹⁷⁶ A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 394.