



Universidad de Granada

L'accesso dei non cittadini all'abitazione negli ordinamenti giuridici italiano e spagnolo. Un'analisi comparativa

El acceso de los extranjeros a la vivienda en el ordenamiento jurídico español e italiano. Un análisis comparativo

**Dottorato in Diritto Pubblico dell'Economia
Dottorato in co-tutela con la Universidad de Granada
XXVII ciclo**

**Candidata
Marta Capesciotti**

Tutor di parte italiana
Prof. Marco Benvenuti

Tutor di parte spagnola
Prof. Francisco Balaguer Callejón

A.A. 2015/2016

Editor: Universidad de Granada. Tesis doctorales
Autora: Marta Capesciotti
ISBN: 978-84-9125-561-1
URI: <http://hdl.handle.net/10481/42794>

Indice

Introduzione	6
---------------------------	----------

Capitolo I. Il diritto all'abitazione nell'ordinamento giuridico italiano

1. <i>La tutela costituzionale dell'abitazione</i>	<i>11</i>
1.1 <i>La discussione in Assemblea Costituente e il dibattito dottrinario in materia.....</i>	<i>11</i>
1.2 <i>La giurisprudenza costituzionale</i>	<i>20</i>
2. <i>La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di abitazione</i>	<i>28</i>
2.1 <i>La ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali prima della riforma del Tit. V</i>	<i>28</i>
2.2 <i>La ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Tit. V</i>	<i>36</i>
3. <i>Le politiche della casa in Italia</i>	<i>40</i>
3.1 <i>Le politiche della casa nella fase pre-costituzionale</i>	<i>40</i>
3.2 <i>I primi anni dell'ordinamento repubblicano e gli anni '70</i>	<i>42</i>
3.3 <i>La politica della casa dagli anni '90 ad oggi</i>	<i>46</i>
3.4 <i>Le politiche regionali in materia di abitazione</i>	<i>51</i>
4. <i>Considerazioni conclusive</i>	<i>57</i>

Capitolo II. Il derecho a la vivienda nell'ordinamento giuridico spagnolo

1. <i>La tutela costituzionale del derecho a una vivienda digna y adecuada secondo l'art. 47 della Costituzione spagnola</i>	<i>60</i>
1.1 <i>La genesi dell'art. 47 della Costituzione spagnola</i>	<i>60</i>
1.2 <i>Il diritto all'abitazione come diritto sociale.....</i>	<i>62</i>
1.3 <i>La giustiziabilità dei principi che reggono la politica sociale ed economica e la principale giurisprudenza costituzionale in materia di diritto all'abitazione</i>	<i>68</i>
1.4 <i>Il significato dei termini digna e adecuada</i>	<i>71</i>
1.5 <i>Diritto all'abitazione e diritto di proprietà.....</i>	<i>73</i>
2. <i>Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome in materia di vivienda ...</i>	<i>77</i>
2.1 <i>Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome secondo il dettato costituzionale degli artt. 148 e 149 Cost. e la giurisprudenza costituzionale in materia</i>	<i>78</i>
2.2 <i>L'effettiva realizzazione del modello delineato nella Costituzione</i>	<i>84</i>
2.3 <i>Gli scenari aperti dalla recente riforma degli Statuti delle Comunità autonome e la sent.</i>	

<i>n.247/2007 del Tribunale Costituzionale</i>	85
3. <i>Breve ricostruzione delle politiche della casa nell'ordinamento giuridico spagnolo</i>	95
3.1 <i>I primi accenni di politiche per la casa in Spagna: gli antecedenti igienico-sanitari e di beneficenza</i>	95
3.2 <i>La politica di casas baratas e l'incentivo all'acquisizione della casa di proprietà</i>	97
3.3 <i>Le politiche pubbliche in materia di abitazione durante il regime franchista</i>	101
3.4 <i>Le politiche della casa dopo la transizione costituzionale</i>	108
3.5 <i>Alcune considerazioni generali sulla politica spagnola in materia di abitazione</i>	116

Capitolo III. L'accesso all'abitazione per i non cittadini. Il caso dell'ordinamento italiano

1. <i>Lo status costituzionale dello straniero nell'ordinamento giuridico italiano</i>	120
1.1 <i>La definizione di "straniero" nella Costituzione italiana</i>	120
1.2 <i>Disposizioni costituzionali in materia di status giuridico del non-cittadino</i>	122
1.3 <i>La condizione di reciprocità</i>	125
1.4 <i>Dibattito dottrinale in materia di status giuridico dello straniero</i>	129
1.5 <i>L'orientamento della giurisprudenza costituzionale</i>	134
1.6 <i>L'accesso dei non cittadini ai diritti sociali: interventi legislativi e giurisprudenza costituzionale</i>	140
2. <i>L'accesso dei non cittadini all'abitazione</i>	152
2.1 <i>L'accesso all'abitazione per i non cittadini nella normativa statale in materia di immigrazione</i> ..	152
2.2 <i>La residenza come requisito per l'accesso all'abitazione: una discriminazione indiretta?..</i>	158
2.3 <i>L'abitazione: un diritto o un onere per i non cittadini?</i>	161
3. <i>Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali</i>	166
3.1 <i>Il margine di intervento delle Regioni nelle politiche per l'immigrazione</i>	167
3.2 <i>L'accesso dei non cittadini all'abitazione nelle politiche regionali e locali</i>	173
4. <i>Considerazioni conclusive</i>	182

Capitolo IV. L'accesso all'abitazione per i non cittadini. Il caso dell'ordinamento spagnolo

1. <i>Lo status costituzionale dello straniero e il godimento dei diritti sociali</i>	185
1.1 <i>L'art. 13.1 della Costituzione spagnola</i>	186
1.2 <i>La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale</i>	192
1.3 <i>L'evoluzione legislativa in materia: una breve panoramica sull'effettivo godimento dei diritti</i>	

<i>sociali da parte dei non cittadini</i>	202
<i>1.3.1 La normativa spagnola in materia di immigrazione dal 1985 al 1999</i>	202
<i>1.3.2 La normativa spagnola in materia di immigrazione dal 2000 al 2005</i>	203
<i>1.3.3 La normativa spagnola in materia di immigrazione dal 2006 ad oggi</i>	208
<i>2. L'accesso dei non cittadini all'abitazione</i>	212
<i>2.1 L'ambito soggettivo</i>	213
<i>2.2 L'ambito oggettivo</i>	216
<i>2.3 Il diritto all'abitazione per i non cittadini: un diritto o un onere?</i>	217
<i>2.4 Il debole intervento dello Stato centrale</i>	222
<i>3. Il ruolo delle Comunità Autonome e degli Enti locali</i>	225
<i>3.1 La legislazione autonoma in materia di accesso all'abitazione per i non cittadini</i>	225
<i>3.2 Il ruolo degli Enti locali</i>	240
<i>4. Considerazioni conclusive</i>	242
Conclusioni	244
Bibliografia	253

Introduzione

L'interesse che la questione dell'accesso all'abitazione riveste per il diritto costituzionale è di assoluta rilevanza. L'abitazione, infatti, seppur spesso considerata un bene economico, una proprietà, è, in primo luogo, un requisito imprescindibile per una qualità di vita dignitosa e fattore dirimente per un pieno inserimento nel tessuto sociale.

Raramente, tuttavia, le politiche in materia di accesso alla casa attuate dai poteri pubblici, siano essi statali o dei livelli di governo regionali, nel caso italiano, autonomici, nel caso spagnolo, e locali, hanno tenuto conto della funzione dell'abitazione nel pieno dispiegamento delle potenzialità della persona umana, puntando, piuttosto, sull'accesso alla casa come bene di proprietà e sull'ampliamento della classe di cittadini proprietari della propria abitazione. L'abitazione, dunque, è stata, negli anni, considerata come un bene di investimento finalizzato al buon andamento del mercato immobiliare e delle costruzioni, centrali per l'aumento complessivo del prodotto interno lordo del Paese, per il mantenimento dell'occupazione e per la crescita della ricchezza individuale.

Questa scelta politica orientata prevalentemente al regime della proprietà dell'abitazione, anche tramite una fitta rete di misure economiche e di agevolazioni fiscali finalizzate a promuovere il risparmio delle famiglie e l'attività di costruzione dei privati, rappresenta un tratto distintivo di entrambi gli ordinamenti giuridici che vengono in questa sede considerati, ovvero quello italiano e quello spagnolo. La prova di tale ragionamento risiede nel fatto che, da un lato, la Spagna presenta uno dei tassi di accesso alla casa in regime di proprietà più alti d'Europa, come dimostrato già dal rapporto del Parlamento Europeo “*La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*”¹ del 1996; dall'altro, che in Italia, tradizionalmente le famiglie esprimono una forte preferenza per la proprietà della casa, considerando l'affitto meno stabile ed economicamente svantaggioso e potendo, però, contare su significativi trasferimenti intergenerazionali e su livelli elevati dell'impiego del risparmio nell'acquisto delle abitazioni.

L'incapacità di politiche di questo tipo di rispondere alle esigenze abitative espresse dai gruppi sociali più marginali ed economicamente deboli - migranti, giovani, anziani, disabili ecc. - si rileva dalla considerazione che, nonostante le misure pubbliche in materia di accesso alla casa siano ormai decennali, il disagio abitativo non tende a diminuire. In Italia, nel 2012, le persone in situazione di disagio abitativo assoluto (ovvero persone senza fissa dimora o non in grado di pagare un canone di locazione) oscillavano tra le 70.000 e le 120.000 persone, a cui è necessario aggiungere quelle colpite da sfratti per morosità che, nel 2008, rappresentavano l'80% del totale degli sfratti eseguiti, nonché le famiglie in condizione di generale disagio abitativo per le quali il canone di affitto supera

¹ http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_fr.htm.

la soglia critica del 30% del reddito familiare, che rappresentavano, nel 2012, il 15,5% del totale delle famiglie presenti in Italia².

In Spagna, più di tre milioni delle abitazioni costruite negli anni di espansione del settore immobiliare, risultavano nel 2011 disabitate³ e, secondo i dati Eurostat (2006), solo il 28% dei residenti di cittadinanza straniera aveva accesso all'abitazione in regime di proprietà, rispetto all'84,74% dei residenti di cittadinanza spagnola. Senza considerare che la maggioranza delle persone che non hanno accesso all'abitazione rientrano, ad oggi, tra i gruppi sociali considerati generalmente più vulnerabili: persone di età compresa tra i 30 e i 39 disoccupati e senza accesso al sistema di previdenza pubblica; individui affetti da patologie psicologiche e da dipendenze da sostanze stupefacenti e migranti residenti da poco tempo in Spagna⁴.

Di fronte a questa realtà di disagio abitativo, assolutamente insufficienti sono state, infine, le politiche di creazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, caratterizzate, d'altronde, da un andamento incostante nel tempo e dalla dotazione di risorse assolutamente inadeguate, rendendo gli alloggi e.r.p. un bene insufficiente rispetto alla domanda espressa dalla popolazione residente e, quindi, oggetto di aspre contese tra gruppi di soggetti bisognosi di accedere a questo tipo di alloggi, innanzitutto, i cittadini meno abbienti e i non cittadini.

Nel complesso, dunque, il risultato di queste scelte politiche è stata la creazione di un ceto medio di proprietari della propria casa e la creazione di strati ampi di popolazione che non hanno accesso all'alloggio, neanche in regime di locazione.

Eppure, sia la costituzione italiana che quella spagnola riconoscono esplicitamente l'abitazione come bene imprescindibile per il pieno sviluppo della dignità individuale e la funzione sociale attribuita alla proprietà privata: i Costituenti, in entrambi gli ordinamenti giuridici, erano, dunque, consapevoli, che garantire la disponibilità dell'abitazione sarebbe stato imprescindibile per la creazione di una società inclusiva e egualitaria. Un importante elemento di analisi è rappresentato, quindi, dalla volontà e dalla capacità che i poteri pubblici, negli anni, hanno dimostrato nell'applicazione del dettato costituzionale e dallo studio delle misure programmate ed attuate per garantire effettivamente il diritto all'abitazione.

A tale fine, i primi due capitoli della presente trattazione tentano una ricostruzione del profilo giuridico del diritto all'abitazione, rispettivamente, nell'ordinamento giuridico italiano e in quello spagnolo. Il punto di partenza non può che essere costituito dalle disposizioni costituzionali in materia, ovvero l'art. 47 della Costituzione italiana e l'art. 47 di quella spagnola, di cui si tenta una

² Cfr. SIRIANNI, G., *Il disagio abitativo*, in PINELLI, C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, 2012, 249-250.

³ Cfr. VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V., *El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI*, Fundación Alternativas, 2011, 13.

⁴ *Op. cit.*, 19.

ricostruzione a partire dalla genesi del testo costituzionale ma anche in una prospettiva sistematica che le contestualizza nel più ampio sistema di tutela dei diritti sociali che caratterizza entrambi i testi costituzionali. Successivamente, l'analisi si focalizza sull'attuazione che nel corso degli anni è stata data del dettato costituzionale dalla legislazione ordinaria in materia di abitazione. A tal fine, è stato necessario indagare tale aspetto tenendo in considerazione l'articolazione delle competenze in materia che coinvolgono sia il livello centrale di governo, sia il sistema delle autonomie: ovvero, da un lato, il legislatore regionale per quanto riguarda l'ordinamento italiano; dall'altro, il legislatore autonomico per quanto riguarda l'ordinamento spagnolo. In entrambi i casi, infine, si è tentato di sottolineare il peso crescente che hanno assunto gli Enti locali nell'attuazione delle politiche in materia di abitazione, in quanto sono i soggetti istituzionali più vicini al territorio e che maggiormente sono in contatto con le esigenze espresse dalla popolazione residente, anche per quanto concerne il bisogno abitativo.

Nella seconda parte, l'attenzione viene, invece, focalizzata sull'accesso all'abitazione da parte dei non cittadini. La scelta di questa chiave di lettura è dovuta, sia alla consapevolezza del ruolo che i crescenti flussi migratori stanno giocando nei processi di trasformazione della società; sia, alla considerazione che i non cittadini costituiscono, per quanto riguarda in generale il godimento dei diritti sociali, e il diritto all'abitazione nello specifico, uno dei gruppi maggiormente sfavoriti. Questo sia perché raramente dispongono delle risorse economiche necessarie per accedere all'alloggio in regime di proprietà, e spesso anche di locazione⁵; sia perché, la disciplina giuridica dell'immigrazione si è caratterizzata, negli anni, più per l'attenzione alla disciplina dell'ingresso e della permanenza sul territorio italiano (le c.d. politiche dell'immigrazione), spesso introducendo misure di natura emergenziale, che per un disegno organico e complessivo di politiche finalizzate all'inclusione e all'integrazione (le c.d. politiche per l'immigrazione). Conseguentemente, dunque, le scarse risorse destinate all'inclusione dei non cittadini nel godimento dei diritti sociali e la volontà di contrastare la presenza irregolare sul territorio statale, hanno, di fatto, ridotto il numero di potenziali beneficiari stranieri del diritto all'abitazione, che sempre di più si riducono ai migranti stabilmente residenti, preferibilmente comunitari o in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo,

Il terzo e quarto capitolo della trattazione, dunque, tentano una ricostruzione del riconoscimento del diritto all'abitazione ai non cittadini nell'ordinamento giuridico italiano e spagnolo. Il punto di partenza, in entrambi i casi, è costituito dall'analisi della condizione giuridica dello straniero nei due

⁵ Cfr. DAMINATO, C., KULIC, N., *Disuguaglianze e differenze nell'abitare*, in SARACENO, C., SARTOR, N., SCIORTINO, G., *Straniero e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, 2013, 177. Secondo l'A., non si può parlare, per l'Italia, di un fenomeno di assimilazione abitativa, ovvero “di progressiva scomparsa delle differenze tra famiglie italiane e stranieri, a seguito della stabilizzazione in termini socioeconomici”.

sistemi giuridici, tenendo in considerazione, in primo luogo, le disposizioni che i due testi costituzionali dedicano allo *status* giuridico del non-cittadino; e, in secondo luogo, la disciplina legislativa che, nel corso del tempo, ha regolato il fenomeno migratorio, soprattutto in relazione alle politiche per l'immigrazione. Successivamente, l'attenzione si è focalizzata, nello specifico, sulle politiche adottate per garantire l'accesso degli stranieri all'abitazione sia da parte del legislatore statale, che di quello regionale e autonomico nonché le misure introdotte dagli Enti locali in entrambi gli ordinamenti giuridici.

La presente trattazione è il frutto di un lavoro di ricerca svolto nel corso di due anni in Italia e in Spagna, grazie ad un accordo di co-tutela tra il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza” e il Departamento de Derecho Constitucional della Universidad de Granada. Fondamentale è stato il contributo delle suddette strutture e delle biblioteche ad esse afferenti per l'attività di ricerca bibliografica e dei due tutor che hanno seguito lo sviluppo dell'elaborazione e del ragionamento che hanno portato a questo risultato, ovvero il Prof. Marco Benvenuti, per l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, e il Prof. Francisco Balaguer Callejón, per la Universidad de Granada.

Capitolo I. Il diritto all'abitazione nell'ordinamento giuridico italiano

1. La tutela costituzionale dell'abitazione

A differenza di altri ordinamenti giuridici europei⁶, la disciplina dell'abitazione nella Costituzione italiana è oltremodo scarna ed è solamente grazie all'opera della giurisprudenza costituzionale e del dibattito dottrinario se, nel corso del tempo, si è arrivati alla formulazione di un vero e proprio diritto all'abitazione come diritto sociale di prestazione, seppur finanziariamente condizionato⁷. Per questo motivo, nel primo paragrafo del presente capitolo si tenta di ricostruire la genesi e la finalità dell'unico riferimento all'abitazione presente in Costituzione, nello specifico all'art. 47, co. 2 Cost., nonché l'evoluzione della seppur limitata dottrina relativa al diritto all'abitazione e, infine, la fondamentale giurisprudenza costituzionale in materia.

1.1 *La discussione in Assemblea Costituente e il dibattito dottrinario in materia*

Come già evidenziato l'unico riferimento testuale relativo all'abitazione, reperibile nel nostro testo costituzionale, è previsto dal secondo comma dell'art. 47 Cost., il quale, nel tutelare il risparmio

⁶ Cfr. COMENALE PINTO, M. M., *La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1, 1984, 891.

⁷ Cfr. BALDASSARRE, A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, 30. Secondo l'A. per *diritti sociali condizionati* si intendono quei diritti “il cui godimento dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque, necessaria per render possibili i comportamenti o le condotte formanti il contenuto di quei diritti”. A differenza di questi, i *diritti sociali incondizionati* sono quelli che “attengono a rapporti giuridici che si istituiscono spontaneamente, cioè su libera iniziativa delle parti, accedendovi per qualificarne il tipo o la quantità di talune prestazioni dovute”. Cfr., inoltre, PACIULLO, G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, 61: parlando dell'abitazione, l'A. la definisce come “diritto sociale inviolabile, ma condizionato”, il quale “non può di per sé produrre conseguenze quali l'esigibilità del diritto nei confronti dei pubblici poteri, ma allo stesso tempo non consente, da parte di questi, diminuzioni di tutela e mutamenti di valutazione rispetto alla misura posta dalla Costituzione per i diritti sociali”. E ancora, “la garanzia predisposta dalla Costituzione per i diritti sociali, siano essi enumerati, impliciti o trasversalmente costruibili, non può essere considerata una garanzia di tipo semplicemente legale o legislativo, ma resta la garanzia propria dei diritti costituzionali e dei valori costituzionali”. Si sofferma su tale aspetto anche MODUGNO, F., *I nuovi diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli Editore, 1995, 63 e ss.: “il diritto all'abitazione è diritto inviolabile dunque, ma pur sempre diritto sociale. E «come ogni altro diritto sociale .. è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività», per cui «solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustificabili espressive di tale diritto fondamentale». E ancora (69): il diritto sociale all'abitazione “come diritto sociale inviolabile, ma condizionato, non può certo di per sé produrre conseguenze quali l'esigibilità del diritto nei confronti dei pubblici poteri, ma, nei limiti e agli effetti in cui sia stato attuato dal legislatore, non consente da parte di quest'ultimo diminuzioni di tutela, passi all'indietro, mutamenti di valutazione, e soprattutto, come diritto inviolabile della persona, esige che il bilanciamento tra interessi e valori contrapposti effettuato dal legislatore, sia soggetto al controllo di costituzionalità”. L'A., inoltre, pur definendo il diritto all'abitazione un diritto sociale condizionato (71), chiarisce tale nozione affermando che, in quanto tale, diritti di questo tipo “sono ... condizionati dalla *riserva del possibile e del ragionevole* nella determinazione legislativa del *quomodo* e del *quando* della garanzia effettiva. Ma la sottrazione al legislatore della discrezionalità sull'*an* e sul *quid* della garanzia medesima conduce senz'altro alla sindacabilità della stessa discrezionalità sul *come* e sul *quando*”. Per un'analisi generale sul tema, cfr. CARETTI, P., *I diritti fondamentali*, Giappichelli Editore, 2002.

popolare, vero oggetto della disciplina⁸, esemplifica, a titolo puramente indicativo⁹, una serie di destinazioni d'uso del suddetto risparmio, menzionando tra di esse la proprietà dell'abitazione¹⁰. Questa, però, rimane in secondo piano rispetto al dibattito, che assorbì l'Assemblea Costituente, concernente il risparmio, e più in generale il governo della moneta¹¹. L'art. 44 del progetto della Costituzione, nella sua formulazione originaria, prevedeva che “la Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito”. Si giunse, poi, alla formulazione definitiva, quella dell'attuale art. 47 Cost., grazie all'emendamento dell'on. Zerbi che affiancò a “tutela” il verbo “incoraggia” e propose l'aggiunta di un secondo comma, grazie al quale il testo costituzionale si apriva alle esigenze “di un'intera generazione di piccoli risparmiatori ... che aveva assistito all'annientamento dei suoi risparmi in conseguenza delle due guerre mondiali”¹².

Ed è proprio grazie al suddetto emendamento aggiunto in un secondo momento dall'on. Zerbi che nella Costituzione italiana è presente un riferimento, seppur conciso ed esemplificativo,

⁸ Cfr. RODOTÀ, S., *Art. 42* in Branca, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Tomo II*, Zanichelli Editore, 1982, 161 e ss.

⁹ Oltre alla proprietà dell'abitazione, l'art. 47, co. 2 Cost. ipotizza altre destinazioni per il risparmio popolare, ovvero la proprietà diretta coltivatrice e l'investimento azionario diretto e indiretto nei grandi complessi produttivi del Paese. Questo elenco di possibili utilizzi cui destinare il risparmio popolare ha natura puramente indicativa e non intende esaurire il ventaglio delle opzioni possibili, come chiarito sia dai commentatori che dai Costituenti stessi. L'on. Zerbi, infatti, nella seduta del 19 maggio 1947, durante la discussione riguardante l'art. 44 del progetto di Costituzione, poi divenuto l'art. 47 Cost., nel proporre l'attuale secondo comma dell'articolo in questione, spiegava che “l'elencazione da noi proposta non è limitativa, bensì esemplificativa, delle più consuete forme d'investimento del risparmio popolare oppure di quelle forme alle quali particolarmente si pensa”. Tale aspetto viene sottolineato anche dai commentatori, come, ad esempio, MERUSI, F., *Art. 47* in Branca, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, 1980, 186; BRECCIA, U., *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1980, 26; CRISAFULLI, V., PALADIN, L., *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, 1990; BARONCELLI, S., *Art. 47*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, 948; BARTOLE, S., BIN, R., *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, 2008, 482; SORACE, D., *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, 1977, 1037.

¹⁰ Cfr. DE VITA, A., *Diritto alla casa in diritto comparato* in *Dig. Disc. Priv.*, UTET, Torino, 53: secondo l'A. il vero obiettivo dell'art. 47, co. 2 Cost. non è quello di fornire fondamento costituzionale all'aspirazione all'abitazione, bensì “l'agevolazione verso un risparmio finalizzato all'acquisto dell'abitazione”, nonché “il favore per una particolare destinazione del bene in proprietà”.

¹¹ Cfr. MERUSI, F., *Art. 47* ... cit., 185. In tale sede, l'A. pone in rilievo il duplice fine della norma. Da un lato, l'art. 47 Cost. intende “tutelare quel risparmio monetario che, per la misura limitata e per l'ampiezza dell'arco temporale di formazione, è più di ogni altro esposto al fenomeno negativo dell'inflazione in quanto, per sua natura inidoneo a trasformarsi in beni a valore stabile. Questo tipo di risparmio, naturalmente limitato nella misura e nel processo di formazione, è definito popolare”. Il secondo fine che la disposizione costituzionale intende perseguire è quello di “permettere l'anticipata trasformazione del risparmio monetario popolare nella proprietà individuale di beni ritenuti socialmente ed economicamente rilevanti”, al fine di “creare un tessuto sociale di proprietà individuali di beni particolarmente significativi al fine di determinare le caratteristiche della costituzione economica”, ponendosi in tal modo in diretta relazione con l'art. 42, co. 2 Cost.

¹² Cfr. BARONCELLI, S., *Art. 47* ... cit., 947. Cfr., inoltre, BRECCIA, U., *Il diritto* ... cit., 27: secondo l'A., i costituenti che sostennero questa disposizione costituzionale erano mossi da un'ideologia fondata sul “vagheggiamento di un mondo di piccoli proprietari della propria abitazione (gli urbanizzati), della propria terra (i campagnoli), di qualche piccolo investimento (tutti)”. Nello stesso senso anche DE VITA, A., *Per un diritto alla casa: dalle aspirazioni alla possibilità giuridica* in AA. VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà: scritti in onore di Paolo Barile*, CEDAM, 1990, 598-599. Secondo l'A., concepire il titolo proprietario come “mezzo privilegiato di accesso al diritto alla casa” afferisce a “una politica normalmente perseguita nei paesi industrializzati dell'Occidente” nonché “al diritto di proprietà, nella suggestione ... dell'ideale di un'aurea mediocritas di piccola proprietà universalmente accessibile, garanzia della libertà individuale e valido antidoto contro ogni tentazione eversiva dell'ordine costituito”.

all'abitazione. Tuttavia, la rilevanza della norma ai fini dell'analisi e dello sviluppo di un diritto all'abitazione risulta essere marginale, in quanto “si limita ... a richiedere che siano favorite alcune delle possibili destinazioni del risparmio popolare, quelle cioè che possono soddisfare un certo tipo di bisogni o di interessi dei piccoli risparmiatori”¹³. Ne deriva, però, che siano solo questi ultimi soggetti, e non i cittadini in via generale, i destinatari della disposizione costituzionale e sarebbe, quindi, frutto di un equivoco pensare che l'art. 47, co. 2 Cost., imponga alla Repubblica il dovere di “perseguire l'obiettivo di far diventare tutti i cittadini proprietari dell'abitazione”¹⁴: infatti, il *favor* costituzionale si riferisce “soprattutto alla casa considerata come bene finale, destinato in quanto tale, alla soddisfazione di bisogni primari delle persone. L'*abitazione*, il cui godimento è promosso e protetto dall'ordinamento, pare atteggiarsi in particolare a *bene durevole di consumo*, non già a bene *strumentale* di investimento”¹⁵.

Alla luce di queste considerazioni, la dottrina ha, nel corso del tempo, ricostruito il diritto sociale all'abitazione a partire da una lettura sistematica di una serie numerosa di disposizioni costituzionali di cui il secondo comma dell'art. 47 non risulta essere la più rilevante¹⁶. Questa impostazione si fonda sulla constatazione che la tutela costituzionale non sembra essere rivolta alla casa in quanto bene di proprietà, al pari di qualsiasi altro bensì in quanto abitazione¹⁷, intesa essa come punto di

¹³ Cfr. SORACE, D., *A proposito ... cit.*, 1037. Cfr., inoltre, BRECCIA, U., *Il diritto ... cit.*, 25: “per quanto sommaria e saltuaria sia stata l'attenzione dedicata a tale disposizione, è evidente che l'art. 47 disciplina direttamente la materia del risparmio e del credito, tant'è che il riferimento agli sbocchi verso cui doveva essere orientato il *risparmio popolare ...* fu inserito in un secondo tempo in seguito alla presentazione di un emendamento durante la discussione in Assemblea”.

¹⁴ Sorace, D., *A proposito ... cit.*, 1037. Cfr., inoltre, CIERVO, A., *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in RONCHETTI, L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, 2012, 270: “il fine dell'art. 47 ... non sarebbe quello di far diventare tutti i cittadini proprietari di un immobile, ma quello di diffondere a vantaggio del più ampio numero possibile di persone ... la proprietà dell'abitazione”.

¹⁵ Cfr. BRECCIA, U., *Il diritto ... cit.*, 73. Inoltre, SORACE, D., *op.cit.*, 1039: “il favore costituzionale va, dunque, verso la proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad *una* abitazione ma *alla* abitazione”. In tal senso anche, ALPA, G., *Equo canone e diritto all'abitazione*, in *Politica del diritto*, n. 1/79, 158; CRISAFULLI, V., PALADIN, L., *Art. 47 ... cit.*, 321; BARTOLE, S., BIN, R., *Art. 47 ...cit.*, 483; SORACE, D., *Su una sentenza della Corte costituzionale in materia di cessione in proprietà del patrimonio abitativo pubblico con un'appendice sull'art. 47 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, 1418.

¹⁶ Cfr., in tal senso, NIGRO, M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, 154; MARTINES, T., *Il diritto alla casa* in Lipari, N. [a cura di], *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974, 13 e ss.; BRECCIA, U., *Il diritto ... cit.*, 29 e ss.; SORACE, D., *A proposito ... cit.*, 1046; ALPA, G., *Equo canone ... cit.*, 156 e ss.; PACIULLO, G., *Il diritto ... cit.*, 19 e ss. In particolare quest'ultimo afferma (50): “in ogni caso l'art. 47 Cost. è inadeguato, di per sé considerato, a fondare una direttiva per la soddisfazione dell'esigenza abitativa”. V., inoltre, CIOCIA, M., *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, 43 e ss.; DE VITA, A., *Per un diritto ...cit.*, 589; BERTI, G., *Il diritto all'abitazione*, in *Jus*, 1986, 73; DE VITA, A., *Diritto alla casa ...cit.*, 53; PAGLIETTI, M. C., *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione in Rivista di diritto privato*, n. 1/2008, 55.

¹⁷ Cfr. SORACE, D., *A proposito ... cit.*, 1039. L'A. sottolinea come “il non disfavore o, se si vuole, il favore costituzionale va, dunque, verso la proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad *una* abitazione ma *alla* abitazione”. E ancora, “in termini più tecnici, sembra potersi dire che, avendo parlato di *proprietà dell'abitazione* e non di *proprietà della casa*, la Costituzione ha dimostrato di vedere di buon occhio quest'ultima solo se e in quanto in forza dell'art. 42, co. 2 Cost., la legge determini in un certo modo i poteri di godimento e di disposizione del proprietario e indichi gli opportuni *limiti* del bene che può essere oggetto di tali poteri di godimento e di disposizione”. Cfr., inoltre, CIERVO, A., *Il diritto... cit.*, 269: l'A. puntualizza la differenza fondamentale tra l'utilizzo del termine *abitazione* e del termine *casa*, in quanto “i due sostantivi non

riferimento per la realizzazione “di una serie di valori strettamente collegati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base ... della democrazia sostanziale”¹⁸. Infatti, la casa “in quanto dimensione spaziale della persona, acquista, per questo aspetto, rilevanza giuridica fondamentale” e “appare come strumento indispensabile per consentire l'effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”¹⁹. La funzione sociale dell'abitazione è stata sottolineata da moltissimi altri commentatori in dottrina²⁰. Questa, infatti, non mira a soddisfare esclusivamente “bisogni biogenici (come il riparo dalle intemperie atmosferiche e simili) ma anche bisogni sociogenici ... In tal modo il bisogno dell'abitazione si presenta come esigenza di un *habitat* adeguato all'uomo-persona e si mostra in tutta la sua complessità”²¹.

A partire da tale punto di vista, risulta immediato il collegamento tra la garanzia dell'accesso all'abitazione estesa a tutti i cittadini e numerose altre disposizioni costituzionali che trovano, nell'esigenza primaria dell'abitare, un imprescindibile profilo qualitativo.

Innanzitutto, sullo sfondo, rimane costata il riferimento all'art. 2 Cost. e al principio di dignità dell'individuo, di cui l'abitazione sembra rappresentare un elemento fondamentale, sia che esso agisca come singolo sia come formazione sociale²². Fondamentale anche il riferimento all'art. 3, co. 2 Cost., ovvero al principio di uguaglianza sostanziale, per cui “spetta alla Repubblica (intesa come Stato-istituzione) di porre in essere ogni forma di intervento diretto ad eliminare la discriminazione fra chi, potendo usufruire di un'abitazione *propria*, è in grado di sviluppare la sua personalità e chi,

possono essere utilizzati come sinonimi: il termine abitazione, infatti, deve essere inteso come il luogo in cui poter soddisfare elementari bisogni biogenici e sociogenici, in cui soddisfare cioè – in generale - un bisogno di *habitat* adeguato all'uomo – inteso come persona – ed alle sue esigenze basilari”. In tal senso, cfr. anche DE VITA, A., *Diritto alla casa* ... cit., 41.

¹⁸ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto* ... cit., 12. Cfr. BRECCIA, U., *Il diritto* ... cit., 55. Se il fine ultimo è la tutela della persona, risulta evidente, secondo l'A., 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 funzionali ai fini essenziali ... che l'ordinamento si ripromette di conseguire”; nonché PACIULLO, G., *Il diritto* ... cit., 8: “la casa, quale condizione spaziale della persona ... assume rilevanza giuridica fondamentale e ... diviene sempre più punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, specificandosi quale componente essenziale e presupposto logico dei valori legati al pieno sviluppo della persona umana ed elemento fondante la democrazia sostanziale”. E ancora: “gli elementi che emergono sono diretti all'individuazione di un *favor* costituzionale riferito, quindi, non esclusivamente ad un bene strumentale di investimento come il riferimento all'art. 47 indurrebbe a pensare, ma ad un bene durevole di consumo come l'ancoraggio al complessivo portato costituzionale porta a richiedere”.

¹⁹Cfr. MARTINES, T., *Il diritto*... cit., 13.

²⁰ Cfr. TATARANO, G., *Accesso al bene casa e tutela privatistica* in Lipari, N. [a cura di], *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974, 407: “abitazione è allora un'espressione ellittica, per indicare un complesso di bisogni che il bene casa è destinato a soddisfare”.

²¹Cfr. SORACE, D., *A proposito* ... cit., 1047. In tale senso anche DE VITA, A., *Per un diritto* ... cit., 581: “il diritto alla casa è allora innanzitutto diritto del singolo ad un suo spazio, ad un suo *angolo di mondo*. La casa è il *primo universo* del soggetto... il diritto alla casa spetta quindi all'individuo in funzione della sua identità e del suo bisogno di isolamento, come della sua socialità e del suo bisogno di legami e vincoli di solidarietà”.

²² *Ibidem* nonché PACIULLO, G., *Il diritto*... cit, 56.

invece, non versando in tale condizione, si trova di fatto impedito e fortemente limitato nell'esercizio di alcuni diritti fondamentali²³.

A partire da questa base, il diritto sociale all'abitazione sembra ricollegarsi, *in primis*, alla tutela costituzionale del domicilio (art. 14 Cost.), inteso come “impegno ad assicurare le condizioni di fatto idonee a garantire la sicurezza”²⁴. In secondo luogo, l'abitazione è indispensabile per realizzare la tutela costituzionale della famiglia²⁵, secondo quanto previsto dagli artt. 31 e 36 Cost.: il primo, infatti, stabilisce che è compito della Repubblica agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento dei suoi compiti tramite misure economiche ed altre provvidenze, mentre il secondo intende assicurare al nucleo familiare un'esistenza libera e dignitosa. Se a tali disposizioni costituzionali, si aggiunge il dovere dei genitori di “mantenere, istruire ed educare i figli” (art. 30 Cost.) e la protezione della madre e del bambino (art. 37 Cost.)²⁶, risulta oltre modo evidente che, al fine di rendere effettivi tali principi costituzionali, l'abitazione si rivela assolutamente necessaria²⁷.

Così come essa è indispensabile per assicurare il diritto costituzionale fondamentale alla salute (art. 32 Cost.)²⁸: infatti, “un ambiente malsano, sovraffollato, privo degli elementari standard igienici, costituisce certamente una seria minaccia a questo diritto fondamentale”²⁹.

Il richiamo all'art. 36 Cost., come principio strettamente collegato con il diritto sociale all'abitazione, è necessario non solo in relazione alla tutela costituzionale della famiglia, ma anche del lavoratore: in tal senso, risulta centrale l'analisi portata avanti, in relazione a tale aspetto, da Mario Nigro³⁰ il quale argomenta la tesi secondo la quale “l'attività di produzione e di assegnazione di alloggi popolari ed economici va inquadrata nel complesso delle garanzie che la costituzione

²³ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto...* cit., 13: infatti, “l'abitazione rappresenta il centro di riferimento per l'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti alla persona umana; e quindi emerge la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di eguaglianza sostanziale”. In tal senso anche SORACE, D., *A proposito ...* cit., 1047: secondo l'A., infatti, “la mancanza dell'abitazione non può non comprendersi tra «gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e la eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese”. Da ultimo anche PACIULLO, G., *Il diritto ...* cit., 68: in particolare, secondo l'A., “leggendo l'art. 3 insieme all'art. 47, in base al combinato disposto dalle due norme costituzionali, il diritto che verrebbe in rilievo non sarebbe quello all'abitazione, ma ad una abitazione sufficiente ad assicurare a sé ed alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa”.

²⁴ *Ibidem*. La tutela costituzionale del domicilio può essere intesa, secondo l'A., anche come “divieto di immissione da parte sia di organi di Stato (se non con il rispetto di determinate garanzie e in presenza di alcuni presupposti) sia dei privati”. La relazione tra diritto all'abitazione e tutela costituzionale del domicilio viene analizzata anche da BRECCIA, U., *Il diritto...* cit., 32.

²⁵ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto...* cit., 14. Per la famiglia, infatti, “l'abitazione rappresenta la sede naturale, per così dire il *territorio*, in cui questa comunità svolge la sua attività e, anche se non in via esclusiva, adempie ai suoi compiti in forma collettiva e individuale”.

²⁶ Cfr. NIGRO, M., *L'edilizia ...* cit., 155.

²⁷ Cfr. SORACE, D., *A proposito ...* cit., 1047.

²⁸ *Ibidem*. “Né il fondamentale diritto dell'individuo alla salute fisica e psichica appare tutelabile senza la garanzia della disponibilità della abitazione”.

²⁹ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto...* cit., 15.

³⁰ Cfr. NIGRO, M., *L'edilizia ...* cit., 118 e ss.

predispone a tutela dei lavoratori”³¹, superando finalmente la tendenza, tipica, come si vedrà in seguito, della prima fase della legislazione in materia di edilizia popolare per la quale questa veniva ispirata ai principi della beneficenza agli indigenti. Se si considera poi che i lavoratori sono “per nozione di comune esperienza, gli elementi economicamente più deboli della società”, questi “finiscono per coincidere nel loro nucleo centrale con i *non abbienti*”³². Per questo motivo, secondo Nigro, la tutela del lavoro, rintracciabile lungo tutto il testo costituzionale, riconosce all'accesso all'abitazione un ruolo strumentale assolutamente centrale: “fra le condizioni atte a rendere effettivo il diritto al lavoro riconosciuto dall'art. 4, co. 1 Cost., deve porsi l'apprestamento per i lavoratori di alloggi economici vicini ai luoghi di lavoro”; “l'apprestamento per i lavoratori più umili di alloggi che li parifichino, anche sotto questo profilo, ai lavoratori più elevati” rientra nella tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, prevista dall'art. 35, co. 1 Cost.; il diritto ad una retribuzione “sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa” (art. 36 Cost.), è soddisfatto se “la retribuzione consenta al lavoratore di essere alloggiato convenientemente o se, per prestazioni pubbliche integrative della retribuzione, venga facilitato l'accesso del lavoratore all'alloggio”³³. È, infine, necessario, secondo l'Autore, un riferimento all'art. 38 Cost., il quale, “sia nel primo che nel secondo comma, sancisce implicitamente il diritto all'alloggio per le categorie in esso menzionate”³⁴: tale norma, infatti, riconduce, nel suo primo comma, “la protezione sociale dei non abbienti nell'ambito della protezione dei lavoratori”, superando in tal modo “la distinzione tra cittadino e lavoratore” e riducendo “alle minime proporzioni la beneficenza e assistenza pubblica”³⁵. Del trattamento sia previdenziale che assistenziale, infatti, godono solo “coloro che non possono adempiere a tale dovere [al lavoro] per ragioni indipendenti dalla loro volontà”. In questo senso, l'alloggio rientra senza dubbio sia tra i mezzi da assicurare ai lavoratori previsti dal secondo

³¹ *Ibidem*, 150.

³² *Ibidem*, 149.

³³ *Ibidem*, 155.

³⁴ *Ibidem*, 158.

³⁵ La differenza tra beneficenza e l'intervento dei pubblici poteri in favore del diritto all'abitazione viene sottolineata anche da ROEHRSEN, G., *Edilizia popolare ed economica* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, 313: “l'attività di edilizia popolare, a nostro avviso, si diparte, almeno in senso logico, dall'attività di beneficenza, poiché ha per destinatari, sempre, i meno abbienti e di costoro vuole l'elevazione morale e materiale ma ciò non pare sufficiente a caratterizzare *in toto* l'attività della quale ci occupiamo”. Una critica a tale impostazione viene avanzata da BRECCIA, U., *Il diritto...* cit., 34. Secondo l'A., infatti, “se è vero che la Costituzione rende obbligatoria una certa tutela per i lavoratori e per i soggetti forzatamente disoccupati, non esclude, per questo solo motivo, la legittimità costituzionale delle leggi di tutela di quei soggetti, i quali subiscono le conseguenze di un rifiuto del lavoro *volontario* (almeno in apparenza)”. Non sarebbe, quindi, da escludere “una legislazione diretta a favorire comunque l'accesso dei soggetti, che vivono in condizioni ambientali di particolare indigenza, al godimento di un'abitazione civile”. Un'interpretazione più ampia, rispetto alla sola categoria dei lavoratori, e flessibile dei destinatari delle politiche della casa sembra, infatti, essere avvalorata, da un lato, dal riferimento costante, nella strutturazione di un diritto all'abitazione, alla salute o alla tutela della famiglia, “in ordine alle quali la tutela non è più strettamente condizionata e subordinata alla protezione del lavoro, ma discende anche da valutazioni, le quali tengono conto in prospettiva della dimensione sociale di certi fenomeni contemporanei ... di *esclusione* o di *auto-emarginazione* di individui e di gruppi”; dall'altro lato, dall'esame “della legislazione ordinaria” la quale “avvalora ... l'opportunità di un'interpretazione più lata dell'ambito dei soggetti costituzionalmente tutelati”.

comma; sia tra i mezzi necessari per vivere da assicurare ad ogni cittadino inabile al lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 38, co. 1 Cost. Questa interpretazione ha il grande pregio di consentire “l'unificazione, quanto meno tendenziale, di tutto il sistema legislativo in materia di edilizia popolare ed economica, anche nelle sue parti meno recenti”³⁶. Nel complesso, quindi, l'obiettivo perseguito tramite l'edilizia popolare ed economica è quello della “creazione di una condizione di sicurezza per i lavoratori”: in virtù di questo, tale insieme di attività viene qualificato come *servizio pubblico*, finalizzato alla “soddisfazione (immediata) di una pluralità d'interessi individuali” che si trovano in rapporto di strumentalità con la “soddisfazione (mediata) di un interesse collettivo, consistente quest'ultimo, nella creazione di una condizione di sicurezza per i lavoratori”³⁷. Proprio questo rapporto di strumentalità tra soddisfacimento di interessi relativi ad una cerchia limitata di destinatari, i lavoratori appunto, e soddisfacimento di un interesse collettivo, permette di qualificare le politiche della casa come svolgimento di un servizio pubblico³⁸. In questo senso, non risulta imprescindibile che tale servizio venga realizzato con l'intervento esclusivo di soggetti pubblici: l'intervento di privati non solo è possibile ma in alcuni casi addirittura auspicabile “purché la loro attività venga vincolata al raggiungimento del fine”³⁹, ovvero alla concreta realizzazione del diritto sociale all'abitazione⁴⁰.

Questa lettura dell'accesso all'abitazione, come condizione necessaria all'effettiva realizzazione di numerose disposizioni costituzionali, nonché al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale⁴¹, rende evidente la discrepanza con l'accezione civilistica della casa⁴². L'intervento dei poteri pubblici al fine di garantire a tutti un'abitazione dignitosa non può, infatti, non “porre dei limiti alla proprietà

³⁶ NIGRO, M., *L'edilizia ... cit.*, 159. Infatti, “si può ritenere che i poveri, o i meno abbienti o meno agiati, quando non rientrano fra i lavoratori occupati o sottoccupati, siano dei lavoratori disoccupati o dei non-lavoratori giustificati”.

³⁷ *Ibidem*, p. 164. La nozione di servizio sociale per definire le politiche della casa, viene utilizzata anche da MARTINES, T., *Il diritto... cit.*, 14; BESSONE, M., *Equo canone e “diritto” all'abitazione nella prospettiva delle norme costituzionali*, in *Il Foro Padano*, 1978, p. 86.

³⁸ In tal senso anche ROEHRSEN, G., *Edilizia ... cit.*, 316.

³⁹ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto... cit.*, 14.

⁴⁰ Cfr. NIGRO, M., *L'edilizia ... cit.*, 182 e ss.: “si ha servizio pubblico solo nel caso di servizio assunto come proprio dallo Stato o da altro ente pubblico, e che può essere esercitato anche da privati, ma a mero titolo di sostituzione. [...] I soggetti privati si pongono così in posizione strumentale rispetto allo Stato, che, appunto, in quanto si serve di essi, interviene variamente nella loro struttura e nella loro attività”.

⁴¹ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto... cit.*, 15. Con una formula riassuntiva di quanto finora esposto, l'A. afferma che “l'abitazione rappresenta il centro di riferimento per l'effettivo esercizio di alcuni diritti attribuiti alla persona umana; e quindi emerge la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di eguaglianza sostanziale”.

⁴² Cfr. FERRARI, G.F., *La tutela dell'aspettativa all'abitazione nel costituzionalismo contemporaneo* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 106: “neppure può contestarsi che il favore costituzionale non sia genericamente indirizzato alla proprietà immobiliare, ma si riferisca alla casa in quanto utilizzata a destinazione abitativa, e che quindi il regime della casa possa venire conformato così da introdurre limiti e vincoli che lo rendano non del tutto coincidente con la tradizionale disciplina civilistica della proprietà”. In linea più generale sul tema della proprietà, cfr. CRISAFULLI, V., PALADIN, L., *Art. 42 ... cit.*, 294; BARTOLE, S., BIN, R., *Art. 42 ... cit.*, 430; RODOTÀ, S., *Art. 42*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo II, Zanichelli Editore, 1982; RESCIGNO, P., *Per uno studio sulla proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 1972, 1; MACARIO, F., *Art. 42*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, 2006, 864.

privata e alle facoltà che vi sono connesse, e a disporre l'espropriazione quando tali misure si rendano necessarie per la coerente attuazione del piano"⁴³. Per questo motivo, al diritto civilistico di proprietà *sulla* abitazione, che ha perso nella nostra Costituzione la natura di diritto inviolabile⁴⁴, spesso si contrappone un diritto sociale *alla* abitazione che, in un eventuale bilanciamento, deve necessariamente prevalere sul primo, "tutte le volte che non ne sia possibile la conciliazione"⁴⁵. Tale conciliazione è spesso altamente improbabile se si considera che, "per quanto i proprietari di case in Italia siano molti, molti sono anche coloro che non lo sono, né può dirsi che tutti i proprietari di

⁴³ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto...* cit., 15.

⁴⁴ Cfr. SANDULLI, A. M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, 467 e ss. Secondo l'A. "è tramontata ormai da un pezzo l'era liberale, caratterizzata dalla pari dignità, sul piano costituzionale, dei due elementi del binomio libertà e proprietà, propria del tempo della preminenza politica della borghesia": infatti, "diversamente da quanto si è fatto per altre libertà e diritti ... la proprietà non viene definita dalla costituzione italiana come un diritto *inviolabile*. Inoltre essa non rientra tra quei *diritti dell'uomo* che globalmente la costituzione definisce nell'art. 2 *inviolabili*, volendo in tal modo significare che ... ne viene garantita la preservazione nei confronti della stessa potestà di revisione costituzionale, sul presupposto dell'esigenza della loro simultanea e complessiva presenza nel sistema, a caratterizzarne la democraticità". In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sin dagli anni Settanta del secolo scorso. Nella sent. n. 30/1975, la Corte, in relazione al regime vincolistico delle locazioni, afferma che "il fondamento costituzionale di tale regime è dato dal secondo comma dell'art. 42 della Costituzione, il quale riconosce e garantisce la proprietà, ma riserva alla legge di determinare i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti"; inoltre, "la valutazione dell'entità consentita di tali limiti si desume dal contenuto tipico della disciplina legislativa del contratto di locazione, che esclude il trasferimento coattivo del diritto e comunque la perdita dello stesso, ma consente limiti al godimento del bene per assicurare lo scopo della funzione sociale della proprietà". Nello stesso senso, anche nella sent. n. 3/1976, la Corte, in materia di equo canone, ha sostenuto la legittimità di tale regime di blocco dei canoni di locazione sulla base dell'art. 42, co. 2, Cost., in quanto "questo riconosce e garantisce la proprietà ma riserva alla legge di determinarne (i modi di acquisto e di godimento ed) i limiti allo scopo di realizzarne la funzione sociale. Funzione che qui, in particolare, si identifica nello scopo di assicurare il bene primario dell'abitazione a categorie di soggetti non superanti determinati livelli di reddito e, quindi, non in grado di accedervi in base alle leggi del mercato libero". La limitazione dei diritti di proprietà, al fine di assicurare la sua funzione sociale, non può ovviamente arrivare ad un livello tale da comprimere il nucleo fondamentale del diritto suddetto, come ricordato nella sent. n. 155/1972: "ai sensi del secondo comma dell'art. 42, la proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge la quale, per l'art. 44, primo comma, aiuta la piccola e media proprietà. Entrambi gli articoli indicano poi numerosi limiti che la legge può imporre alla proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali. Ma è ovvio che tali limiti, se possono comprimere le facoltà che formano la sostanza del diritto di proprietà, non possono mai pervenire ad annullarle. Del che fornisce riprova il disposto del terzo comma dello stesso art. 42 il quale, nel sancire che la proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale, fa salvo in tal caso per il proprietario il diritto alla corresponsione di un indennizzo. La proprietà non può quindi cedere del tutto, e cioè scomparire, senza che il proprietario ne riceva un corrispettivo, e quindi un utile, persino quando il pubblico interesse ne richieda il sacrificio, perché anche in tal caso è dovuta la corresponsione di un indennizzo ... ma che, come questa Corte ha più volte affermato, non sia né simbolico né irrisorio". Recentemente, la Corte è tornata, seppur marginalmente, sull'argomento con la sent. n. 36/2013. Tra le questioni affrontate in tale sede, vi era anche un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro l'art. 3, co. 4, l. della Regione Sardegna n. 6/2012, il quale prevedeva il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, per violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, co. 2, lett. e). Secondo la Corte, tale norma attribuisce al soggetto detentore del bene, un privilegio irragionevole, aggiungendo, inoltre, che "il soggetto che detenga il bene e che abbia presentato istanza di sdemanializzazione non è, infatti, portatore di un interesse qualificato, meritevole di una tutela rafforzata, che valga a giustificare un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione".

⁴⁵ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto...* cit., 15; nonché ALPA, G., *Equo canone ...* cit., 160. Di bilanciamento tra interessi contrapposti parla anche CORSO, G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 773. Secondo l'A. la garanzia di un diritto alla casa deve tenere conto dell' "incrocio fra più

case abbiano, attraverso tale proprietà, potuto soddisfare il proprio bisogno abitativo in tutte le sue componenti⁴⁶: la proprietà della casa a fini speculativi o di remunerazione di capitale entra spesso in contrasto con l'esigenza di garantire a tutti il soddisfacimento del bisogno abitativo. La garanzia dell'equità e della dignità dell'individuo, a cui, come sopra evidenziato, si lega strettamente il diritto all'abitazione, non può realizzarsi stabilmente “se non espandendo il regime di proprietà dell'abitazione e limitando conseguentemente il regime di proprietà (civilistica) della casa”: i limiti al godimento del bene casa da parte del proprietario, che si giustificano nell'ottica della garanzia del principio di uguaglianza, “implicano la legittimità di un controllo dell'esercizio del diritto di proprietà in termini di utilità sociale⁴⁷. In questo senso, risulta assolutamente centrale il principio della funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Cost., laddove “questa norma impegna il legislatore a disciplinare le diverse forme di proprietà in modo che, oltre a soddisfare l'interesse individuale del proprietario, esse risultino finalizzate a perseguire l'interesse della collettività⁴⁸”.

Dalle precedenti osservazioni sembra possibile affermare l'esistenza, nella nostra Costituzione, di un diritto sociale all'abitazione. È necessaria, tuttavia, un'ulteriore specificazione emersa dal dibattito dottrinario sul tema, che è solito distinguere tra un accezione forte, una intermedia e una debole del suddetto diritto⁴⁹. Nell'accezione forte, il diritto all'abitazione costituirebbe il diritto a ricevere in proprietà, in locazione o comunque in assegnazione un alloggio; in quella intermedia, si tratterebbe di un diritto soggettivo perfetto del locatario alla stabilità di godimento del proprio alloggio; e in quella debole, infine, assumerebbe l'accezione di diritto strumentale rispetto ad altre situazioni soggettive riconosciute di bisogno. Gran parte della dottrina si è espressa per l'impossibilità di assumere come valide le prime due accezioni del diritto all'abitazione, in quanto nel nostro ordinamento “tanto la proprietà fondiaria quanto l'attività edilizia non sono e non possono essere riservate ai pubblici poteri⁵⁰”, come invece richiederebbero le accezioni forte ed

situazioni; un interesse del cittadino all'acquisto della casa, un dovere dei pubblici poteri di promuovere una larga offerta di abitazioni (anche con interventi diretti)” e, inoltre, “possono risultarne incisi i terzi proprietari”. Da queste considerazioni, l'A. conclude che “non di un diritto si tratta, ma di un programma di distribuzione di beni, che si realizza mediante un contemperamento di contrapposti interessi”: rappresenta, quindi, un esempio di diritto per il quale “il modulo della contrapposizione di interessi (pubblici, collettivi, privati) esprime la dinamica del sistema meglio dello schema del diritto sociale, o del diritto soggettivo corredato ad un obbligo”.

⁴⁶ Cfr. SORACE, D., *A proposito ...* cit., 1049.

⁴⁷ Cfr. MARTINES, T., *Il diritto...* cit., 22.

⁴⁸ Cfr. ALPA, G., *Equo canone ...* cit., 156; inoltre DE VITA, A., *Per un diritto...* cit., p. 619: “la logica del diritto all'abitazione rappresenta l'altra faccia, senza veli, della funzione sociale della proprietà. Ne esplicita le conseguenze dirette sul piano operativo, liberandosi dal falso idolo del contenuto essenziale della proprietà... la proprietà non è più al centro della prospettiva del sistema, per cui tutto è regolato per la sua libertà, o come limite alla sua libertà. Si palesano i suoi intrecci e condizionamenti, per l'emergere di un diritto alla casa, alla salute, all'ambiente, al lavoro, alla sicurezza sociale”.

⁴⁹ Il primo riferimento in questo senso va all'opera di MODUGNO, F., *I nuovi diritti ...* cit., 58 e ss.

⁵⁰ *Ibidem*, 58: questo, secondo l'A. significherebbe “negare la proprietà privata, la libera iniziativa economica e quindi il libero mercato anche soltanto nel settore della offerta e della domanda di abitazioni”. Nello stesso senso si sono espressi anche, BALDASSARRE, A., *Diritti...* cit., 27; CARETTI, P., *I diritti fondamentali*, Giappichelli Editore, 2002, 515; Paglietti, M. C., *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione in Rivista di diritto privato*, n. 1/2008, 86; Caretti,

intermedia del diritto all'abitazione. Anche inteso nella sua accezione debole, comunque, il diritto all'abitazione costituisce, alla luce di quanto finora argomentato, “l'obiettivo di un *programma del legislatore e dei pubblici poteri*” inderogabile e irreversibile in quanto trova il suo fondamento in fonti di rango costituzionale e nei principi di eguaglianza sostanziale e di tutela della dignità della persona nonché nella forma di Stato di democrazia sociale e pluralista⁵¹.

1.2. *La giurisprudenza costituzionale*

Il costituirsi di un diritto sociale all'abitazione deve molto al ruolo della Corte Costituzionale che, nonostante un'iniziale reticenza a riconoscere garanzia costituzionale all'accesso all'alloggio, ha col tempo accolto l'evoluzione di indirizzo dottrinario in materia arrivando ad includere “il diritto sociale all'abitazione” tra i “diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione”⁵².

La parabola evolutiva che ha portato la Corte a tale conclusione è stata, tuttavia, molto lenta e caratterizzata da successive inversioni di tendenza, derivanti primariamente dalla volontà di garantire una tutela forte al diritto di proprietà che, seppur vincolata alla funzione sociale secondo quanto prescritto dall'art. 42, co. 2 Cost., riveste tuttora un ruolo centrale nel nostro ordinamento giuridico.

In tal senso, risulta sicuramente indicativa la sent. n. 3/1976, relativa al regime di blocco dei canoni delle locazioni degli immobili urbani adibiti ad uso di abitazione⁵³. In particolare, la questione di legittimità costituzionale originava dall'assenza nella normativa di un meccanismo che permettesse la rivalutazione periodica del canone, che risultava bloccato per un lungo periodo di tempo, tra

P., *I diritti...* cit., 515 e ss.; PAGLIETTI, M. C., *Percorsi ... cit.*, . Pareri dissenzienti, in tal senso, sono stati espressi, invece, da CIERVO, A., *Il diritto...*cit., 270; GILARDI, G., *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione giustizia*, n. 1/2008, 111; GIORGIS, A., *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n.6/2007, 1129; DE VITA, A., *Diritto alla casa ... cit.*, 50; SCAGLIARINI, S., *Diritti ... cit.*, 12. Nel senso di un'accezione debole del diritto all'abitazione sembra esprimersi anche la Corte Costituzionale nella sent. 121/1996, nella quale afferma che “il diritto all'abitazione tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, infatti, «misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, a costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali» (sentenza n. 252 del 1989)”.

⁵¹ Cfr. Cfr. MODUGNO, F., *I nuovi diritti...* cit., 60: “il rapporto tra diritti e forma di Stato (democratico) è un rapporto di implicazione reciproca, per cui è anche possibile dedurre dalla forma di Stato – e qui si tratta specificamente della forma democratico pluralista accolta nel nostro ordinamento – una serie di diritti sociali come condizioni trascendentali di essa”. In tal senso, si anticipa quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 217/1988, per cui “il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”. E ancora (69): “la garanzia predisposta dalla Costituzione per i diritti sociali, ivi enumerati ... o in essa impliciti o trasversalmente ricostruibili, non è una garanzia di tipo semplicemente legale o legislativo, ma è la garanzia propria dei diritti costituzionali ... e dei valori costituzionali... in altri termini il fondamento della pretesa non sta nella legge che la rende eventualmente e gradualmente possibile in concreto, ma nella Costituzione”.

⁵² Sent. n. 404/1988.

⁵³ Regime questo previsto dagli artt. 1 e 3 della legge 6 novembre 1963, n. 1444 recante “Norme relative alle locazioni degli immobili urbani ad uso di locazione”.

l'altro caratterizzato da una forte svalutazione monetaria. Il regime di blocco del canone trovava la sua giustificazione, a detta della Corte, proprio nella funzione sociale che l'art. 42 Cost. attribuisce alla proprietà, da raggiungere tramite un'apposita riserva di legge, al fine di “assicurare il *bene primario dell'abitazione* a categorie di soggetti non superanti determinati livelli di reddito e, quindi, non in grado di accedervi in base alle leggi del mercato libero”⁵⁴. Tuttavia, la Corte si affrettò a specificare che la disciplina impugnata costituiva “un mezzo straordinario di intervento pubblico, preordinato a fronteggiare crisi congiunturali del settore dell'edilizia abitativa”: di conseguenza, “l'alterazione dell'equilibrio (il quale deve pur sussistere) tra interessi dei conduttori ed interessi dei proprietari locatori ... non viene qui in rilievo ... in quanto proprio gli indicati caratteri di straordinarietà e temporaneità di tale disciplina ne giustificano in ogni caso la legittimità”. In altre parole, lo straordinario “scopo sociale” che la misura tenta di perseguire, ovverosia l'intervento “in favore delle classi meno abbienti”, avendo carattere transitorio, “si realizza senza una definitiva ed irreversibile compressione della facoltà di godimento del proprietario”. Come è facile notare, in quella fase la casa costituiva sì un bene primario la cui natura permetteva di giustificare interventi pubblici correttivi delle disparità di condizioni tra locatari e proprietari, in tutela dei primi, generate dal libero mercato; tuttavia, l'obiettivo ultimo restava quello di tornare, superata la fase straordinaria che giustificava l'intervento pubblico, ad una condizione di equilibrio paritario tra la domanda e l'offerta di abitazione.

La Corte è tornata di nuovo a pronunciarsi in materia di abitazione nel 1983, con una sentenza che si dimostrò perfettamente in linea con il dibattito dottrinario dell'epoca, apertamente restio nel riconoscere all'alloggio la natura di diritto sociale. La sentenza⁵⁵ traeva origine da un ricorso contro gli artt. 1, 3, 58 e 65 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (la c.d. legge sull'equo canone⁵⁶). In

⁵⁴ Sent. n. 3/1976.

⁵⁵ Si fa riferimento alla sent. n. 252/1983.

⁵⁶ Per *equo canone* si intende la “determinazione autoritativa del canone, il quale è stabilito per legge nel suo ammontare massimo in modo da realizzare un equo temperamento degli interessi del locatore e di quelli del conduttore”, secondo quanto previsto dall'art. 12, l. n. 392/1978. Il meccanismo introdotto da tale disposizione si basa sulla determinazione del canone “mediante il riferimento ad un costo *standard* di costruzione mediato con un sistema parametrico”: facendo riferimento a quanto previsto dall'art. 12, il canone di locazione e sublocazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione non può superare il 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile locato; inoltre, il valore locativo è costituito dal prodotto della superficie convenzionale dell'immobile per il costo unitario di produzione del medesimo e il costo unitario di produzione è pari al costo base moltiplicato per i coefficienti correttivi indicati nell'articolo 15 della legge stessa. Il fine di tale normativa è quello di eliminare, nell'ambito delle locazioni di immobili ad uso di abitazione, “il regime di doppio mercato creato dalla legislazione vincolistica, introducendo un generale sistema di prezzi amministrati che elimini le fortissime sperequazioni tra conduttori e proprietari di immobili soggetti alla legislazione vincolistica e conduttori e proprietari di immobili locati sul mercato libero”. Tale disciplina dovrebbe, inoltre, “eliminare l'influenza negativa che il regime vincolistico ha avuto sulla produzione edilizia, riconducendo all'investimento immobiliare una parte del risparmio familiare, e incentivando una migliore conservazione del patrimonio edilizio esistente”. Infine, il legislatore intendeva, in tal modo, “soddisfare la necessità insopprimibile della persona umana di poter disporre di un alloggio inteso come *habitat* adeguato all'uomo persona, strumento necessario di sviluppo della sua personalità” (cfr. NUZZO, M., *Equo canone. 1) Profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1983, 1). Già allora venne, tuttavia, prevista la transitorietà di un regime di questo tipo: l'art. 83, l. n. 392/1978, disponeva l'elaborazione di una relazione annuale del Il

particolare, tali norme qualificavano il contratto di locazione come contratto a tempo determinato il quale, conseguentemente, se non rinnovato è destinato a spirare allo scadere del termine previsto. Secondo i giudici rimettenti, in virtù di numerose disposizioni costituzionali (artt. 2, 3, 31, 41, 42, 47 Cost.), il legislatore avrebbe dovuto configurare come indeterminato il contratto di locazione e prevedere la possibilità per il locatore di riottenere il pieno godimento del bene solo in presenza di una giusta causa. La Corte decise di pronunciarsi in favore delle disposizioni impugnate, argomentando che l'abitazione, pur costituendo “per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge”⁵⁷, non rappresenta, tuttavia, il “presupposto dei diritti inviolabili previsti dalla 1.a parte dell'art. 2 della Costituzione, trattandosi di una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo”. La Corte espresse, inoltre, in modo palese le sue perplessità relative all'evoluzione dottrina che iniziava a vedere nell'art. 47, co. 2 Cost. il fondamento del diritto all'abitazione, affermando come una simile interpretazione, “pur se abilmente sostenuta, non risulta consentita dai comuni canoni ermeneutici e pertanto non può trovare accoglimento” e ricordando, infine, come “in ogni caso, la disciplina del preteso diritto dovrebbe essere posta dal legislatore, rientrando nella sua discrezionalità la scelta dei modi più idonei per il raggiungimento del fine preposto”⁵⁸.

Una prima inversione di tendenza sembrò intravedersi con la sent. n. 49/1987, relativa ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalle Province autonome di Trento e Bolzano avverso quattro provvedimenti governativi recanti misure eccezionali miranti a sanare situazioni di alta tensione

Ministro di grazia e giustizia, di concerto col Ministro dei lavori pubblici, destinata al Parlamento relativa all'applicazione del nuovo regime delle locazioni che permettesse di valutarne gli effetti e di garantire, ove necessario, una tempestiva riforma dello stesso.

La disciplina dell'equo canone venne riformata tramite il d.l. n. 333/1992, convertito in l. n. 359/1992. L'art. 11 della suddetta legge ha, infatti, eliminato la regola dell'equo canone per i contratti di locazione relativi ad immobili urbani ultimati successivamente all'entrata in vigore della legge stessa. Vengono, invece, mantenute le altre componenti della disciplina delle locazioni abitative, introdotta dalla l.n. 392/1978, ovvero la durata quadriennale del rapporto contrattuale e la previsione di un complesso di regole riguardanti i diritti e i doveri delle parti coinvolte. Per quanto concerne, invece, gli immobili già realizzati al momento dell'entrata in vigore della legge, l'art. 11 prevede la possibilità di concludere contratti in deroga con l'assistenza delle organizzazioni rappresentative dei proprietari e dei conduttori. In generale, il fine della riforma era quello “del tendenziale abbandono di un modello legislativo volto a limitare l'autonomia delle parti nella determinazione del canone, non ripudiando tuttavia lo schema dell'approntamento di un complesso di regole cogenti che comunque valgono a conformare il contratto di locazione di immobili urbani in maniera certamente più pregnante di quanto non avvenga per il tipo disciplinato nel codice civile” (cfr. CUFFARO, V., *Equo canone (riforma dell')*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994, 1).

⁵⁷ Nell'affermare ciò, la Corte richiama una serie di fonti del diritto internazionali che riconoscono l'abitazione come diritto fondamentale. Nello specifico, si fa riferimento all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo firmata a New York il 10 dicembre 1948; l'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali, approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con la legge 25 ottobre 1977, n. 881.

⁵⁸ Cfr. FERRARI, G.F., *La tutela ... cit.*, 107: “interpretando il disposto costituzionale nel senso della rilevanza di un interesse da bilanciare anziché in quello della sua avvenuta conversione in situazione giuridica soggettiva a carattere assoluto, il giudice costituzionale ha in sostanza ritenuto di non potere addivenire ad una ulteriore compressione delle aspettative proprietarie né ad una radicale trasformazione del modello di costituzione economica”.

abitativa verificatesi in alcuni Comuni, lamentando il mancato coinvolgimento nell'*iter* procedurale relativo all'attuazione di tali misure. La Corte si decise per la non illegittimità delle norme impugnate, argomentando come fosse “indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive dell'abitazione”. Da tale esigenza, che deve rimanere estranea a “qualsiasi frazionamento territoriale”, deriva “la legittimità dell'intervento statale”, da ricondurre “all'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento”.

Tale apertura deve essere contestualizzata nella fase che, nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso, attraversa la giurisprudenza della Corte costituzionale che deve rispondere alla domanda sociale che la vorrebbe artefice di interventi di ordine redistributivo che i poteri pubblici non sembrano in grado di affrontare in un periodo di crisi economica, com'era quello che l'Italia viveva in quegli anni. Tale compito veniva affrontato con tecniche decisorie incisive quali “sentenze additive”, ovvero quei pronunciamenti attraverso i quali la Corte attribuisce alle disposizioni legislative un effetto normativo più ampio di quello previsto dal decisore politico, e “sentenze additive di prestazione”, ovvero “quelle volte a ristabilire una situazione di uguaglianza innalzando l'irragionevole trattamento di minor garanzia al livello superiore con il quale viene operata la comparazione”⁵⁹. Ed è proprio il biennio 1987-1988 “quello nel quale si assiste al maggior numero di sentenze (non solo cc.dd. additive di prestazione) che ... comportano «nuove o maggiori spese» ... o, per dirla più semplicemente, costano”⁶⁰: con le sentenze sotto analizzate, la Corte sembra scoprire giurisprudenzialmente un nuovo diritto, quello all'abitazione appunto, in risposta ad un bisogno espresso dal tessuto sociale che non trovava ancora un pieno riconoscimento a livello legislativo.

Le due sentenze assolutamente centrali in relazione all'affermarsi dell'abitazione come diritto sociale sono entrambe risalenti al 1988. La prima, la n. 217/1988, riguardava anch'essa una questione di legittimità sollevata dalle Province autonome di Trento e Bolzano verso gli artt. 1 e 2 della legge 18 dicembre 1986, n. 891 recante “Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendente della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa”. Le norme impugnate, nello specifico, prevedevano, la disciplina sulla concessione di mutui agevolati⁶¹. Anche in questo caso la Corte riconobbe come costituzionalmente non illegittima la normativa statale con

⁵⁹ Cfr. BENVENUTI, M., *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. V Aggiornamento*, UTET, 2012, 106-107.

⁶⁰ *Op. cit.*, 110.

⁶¹ Cfr. MODUGNO, F., *I nuovi diritti...* cit., 62: la legge impugnata “ha stabilito un piano di erogazione da parte dello Stato di mutui agevolati per l'acquisto della prima casa di abitazione in favore dei lavoratori dipendenti di qualsiasi regione e che ha altresì disciplinato le procedure e le condizioni per il godimento di tali benefici, stabilendo requisiti ritenuti incompatibili con la preesistente disciplina provinciale adottata nell'esercizio di competenza legislativa esclusiva”.

delle argomentazioni centrali ai fini della strutturazione di un diritto sociale all'abitazione. La Corte richiama di nuovo, infatti, la doverosità sociale, già affermata nella sent. n. 49/1987, di impedire che delle persone rimangano prive di abitazione, soprattutto “di fronte alla grave e preoccupante situazione degli alloggi in tutti i comuni ad alta tensione abitativa”, che rende concreta “l'esigenza che i poteri pubblici favoriscano sull'intero territorio nazionale e nel modo più ampio possibile l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori”. A supporto di tale tesi, la Corte evidenziò come tali interventi pubblici mirassero a tutelare uno specifico interesse, quello all'alloggio, che gode appunto “di una particolare protezione come interesse di primaria importanza per la realizzazione della forma di Stato su cui si regge il nostro sistema costituzionale”: infatti, “il diritto all'abitazione rientra ... fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”. Il fondamento di tale diritto all'abitazione, qualificato come “*diritto sociale fondamentale* del cittadino”, viene rinvenuto dalla Corte nell'art. 47, co. 2 Cost., ed impegna il complesso dei pubblici poteri. Garantire il diritto all'abitazione significa, secondo il giudice costituzionale, “creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale”, nonché “contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana”: ed è un compito questo cui “lo Stato non può abdicare in nessun caso”.

La seconda sentenza centrale in tale percorso è la n. 404/1988 relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (“Disciplina delle locazioni di immobili urbani”). Nel decidere del diritto del convivente *more uxorio* a succedere al conduttore in un contratto di locazione in essere⁶², la Corte, dopo aver ricostruito la giurisprudenza costituzionale in materia, ha affermato che con la norma impugnata il legislatore intendeva esprimere il già citato dovere collettivo di garantire a tutti i cittadini un alloggio⁶³ e, come elemento di innovazione, riconosceva “un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione”⁶⁴. Risulta, quindi, evidente la rilevanza di tale sentenza della Corte costituzionale

⁶² Cfr. MODUGNO, F., *I nuovi diritti...* cit., 59. In tale sentenza è in gioco il “*diritto fondamentale alla coabitazione* come parte essenziale dei diritti di famiglia che, unitamente ai *diritti dei figli nati fuori dal matrimonio*, rende possibile conferire rilevanza costituzionale alla *famiglia di fatto*. I membri della famiglia di fatto hanno diritti costituzionalmente tutelati con riferimento a quei beni di valore primario la cui fruizione costituisca garanzia dell'esistenza degna dell'uomo. Tra di essi va incluso il diritto alla abitazione del convivente *more uxorio* ricondotto espressamente alla categoria dei diritti inviolabili, in quanto diretto a garantire una vita dignitosa per sé e per gli eventuali figli”.

⁶³ Dovere questo che, in relazione alla norma impugnata, si configura come “un regime di successione nel contratto di locazione, destinato a non privare del tetto, immediatamente dopo la morte del conduttore, il più esteso numero di figure soggettive, anche al di fuori della cerchia della famiglia legittima, purché con quello abitualmente conviventi”.

⁶⁴ Questa ricostruzione del diritto all'abitazione operata dalla Corte è stata criticata da una parte della dottrina. Cfr., in tal senso, PACE, A., *Il convivente more uxorio, il “separato in casa” e il c.d. Diritto “fondamentale” all'abitazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, 1801. Secondo l'A. sarebbe stato auspicabile fondare il diritto sociale all'abitazione nel principio costituzionale della funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42, co. 2 Cost.; “per

dove per la prima volta viene affermata la stretta relazione esistente tra la garanzia dell'alloggio e la protezione costituzionale della dignità umana, di cui all'art. 2 Cost.⁶⁵. Tale sentenza risulta, inoltre, particolarmente importante perché sancisce un posizionamento della Corte rispetto all'annoso dibattito relativo al carattere “chiuso” o “aperto” dell'art. 2 Cost.⁶⁶, nello specifico in favore della seconda opzione: posizionamento confermato, relativamente ad altri diritti, da sentenze successive della stessa Corte, come il diritto a disporre liberamente della propria sessualità (sent. n. 561/1997), il diritto ad abbandonare il proprio Paese (sent. n. 278/1992), il diritto alla propria formazione

contro l'impostazione della Corte ... lascia assai perplessi in quanto, sulla base delle indicazioni desumibili da leggi ordinarie o da trattati internazionali, essa viene a dar corpo a diritti costituzionali (*ex art. 2 Cost.*) non aventi né una precisa natura giuridica, né una chiara struttura, né conseguentemente un ben identificabile contenuto ... ma i invocando i quali si può tuttavia pretendere di limitare corrispondentemente altri diritti costituzionalmente garantiti ma incompatibili con quelli creati *ex novo*”. Il problema, quindi, sarebbe la possibilità che “diritti costituzionali «certi» saranno un domani pregiudicati dagli «incerti» diritti creati dalla Corte Costituzionale”. Critico anche il parere espresso da TRABUCCHI, A., *il diritto ad abitare la casa d'altri riconosciuto a chi non ha diritti*, in *Giur. It.*, 1988, 1630. L'A., nel criticare il *revirement* della Corte sul diritto all'abitazione rispetto alla sent. 252/83, afferma che “la Corte, nell'aprire una via ma volendo dire e non dire, ha scelto la strada peggiore, arrivando ad affermazioni di carattere generale, sul preteso diritto costituzionale all'abitazione, che nella sostanza sconvolgono la saggia costruzione che sul punto chiariva il compito rispettivo del legislatore e del giudice”. E ancora, “il significato delle norme costituzionali che si rifanno a un diritto all'abitazione va tratto da una loro ragionevole lettura che comprenda il favore da riconoscere ai mezzi atti ad acquistare la proprietà dell'abitazione, senza confondere l'affermazione di un diritto soggettivo derivante dalla situazione di fatto di chi occupa in concreto i locali dove vive”.

⁶⁵ Cfr. DE VITA, A., *Per un diritto...* cit., 603: secondo l'A. la rilevanza della sent. 404/88, rispetto alla giurisprudenza precedente (v. sent. 252/83) che individuava come unico interlocutore della rivendicazione del bisogno abitativo lo Stato, “racorda invece esplicitamente la questione del diritto all'abitazione con il regime dei rapporti locativi privati, richiamando i singoli al rispetto di quel dovere di solidarietà sociale sancito dalla Costituzione”. In tal senso, cfr. anche SCAGLIARINI, S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Atti del Convegno di Trapani 8-9 giugno 2012*, Gruppo di Pisa, 10. L'importanza innovativa della sentenza in esame viene rilevata anche da LENZI, R., *La famiglia di fatto e la locazione della casa di abitazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, 1806: secondo l'A., infatti, “la soluzione muove invece da una riconsiderazione del diritto all'abitazione come diritto fondamentale dell'individuo”, a differenza del passato quando “nel ricercare una rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione la dottrina si era prevalentemente orientata secondo due profili: quello economico, attraverso il richiamo all'art. 47 Cost... e quello sociale, intendendo l'abitazione come un bisogno primario dell'individuo, al cui soddisfacimento l'ordinamento pubblico deve tendere alla stregua dell'art. 3 Cost.”.

⁶⁶ Tale dibattito, in sostanza, impone di “scegliere tra le due tesi contrapposte di chi, da un lato, ritiene che la formula in questione abbia un carattere riassuntivo dei diritti espressamente previsti e riconosciuti, e che quindi la norma in questione si debba configurare come «a fattispecie chiusa»; e chi, all'opposto, sostiene che la portata della disposizione consenta e anzi imponga interpretazioni di tipo estensivo, sì da far rientrare nella garanzia da essa apprestata anche diritti non enumerati nel testo costituzionale” (cfr. Cfr. ROSSI, E., *Art. 2*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, Vol. I, 46). Esponente illustre di quest'ultima interpretazione è Augusto Barbera (cfr. BARBERA, A., *Art. 2*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 50), secondo il quale “la trepidante ricerca di nuovi spazi di libertà, resi possibili da un'interpretazione «aperta» dell'art. 2, non umiliato in una funzione meramente riepilogativa e riassuntiva, e concretizzati inoltre in robuste istituzioni, rappresenta un sfida alla quale il costituzionalismo non può certo sottrarsi” (96). Infatti, “il libero sviluppo della persona è un *compito* da realizzare e non solo un *dato* da rispettare” e, quindi, “il problema diventa quello di modellare l'organizzazione del potere pubblico non solo in funzione della *garanzia* dei valori della persona ... ma anche, con tutto ciò che questo comporta in ordine alle situazioni soggettive, in funzione dello *sviluppo* dei valori predetti” (90). Contrariamente all'interpretazione estensiva dell'art. 2 Cost., si è, invece, espresso Alessandro Pace (PACE, A., *Problematica delle libertà costituzionali – Lezioni (Parte generale)*, CEDAM, 1985, 3-6), il quale, dopo aver preliminarmente osservato che “le ipotesi di *diritti* non previsti in Costituzione sono assai più limitate di quel che a prima vista potrebbe presentarsi: o perché tali ipotesi rientrano in fattispecie normative concernenti diritti espressamente garantiti ... oppure perché un eventuale loro riconoscimento porrebbe delle insanabili antinomie con altre norme costituzionali” (3), l'A. afferma che sarebbe “imprudente, oltre che in contrasto con le norme costituzionali che delineano il nostro sistema delle fonti normative, attribuire un'automatica copertura costituzionale *ex art. 2* alle attuali (ma anche alle future) convenzioni

culturale (sent. n. 383/1998) e il diritto al nome come elemento primario e più immediatamente legato all'identità personale (sentt. n. 13/1994, 297/1996 e 120/2001)⁶⁷.

Questa ricostruzione giurisprudenziale trovò conferma in alcune sentenze successive, tra cui la n. 559/1989 originata da un ricorso in via incidentale verso una legge della Regione Piemonte⁶⁸ che escludeva la cessazione della convivenza tra le cause – accanto a decesso, separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili del matrimonio – di successione nella domanda e nella convenzione di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, la Corte definisce di nuovo il diritto all'abitazione come diritto sociale fondamentale, nonché come diritto inviolabile dell'uomo *ex art. 2 Cost.* e “connotato della forma costituzionale di Stato sociale”.

Parte della dottrina ha, tuttavia, rilevato, in pronunce più recenti un vistoso arretramento da parte della Corte Costituzionale la quale, sembra aver ridimensionato “fortemente la propria precedente posizione sul punto” e qualificato “il diritto costituzionale all'abitazione come una mera aspettativa corrispondente al dovere collettivo di impedire che singole persone restino prive di un luogo dove vivere”⁶⁹. Questa tendenza risulta comprensibile se contestualizzata nell'ambito di un generale cambiamento di rotta della Corte verso una maggior prudenza economico-finanziaria derivante, da

internazionali sui diritti dell'uomo (e della donna), data la ragionevole ipotizzabilità di un contrasto di tali convenzioni ... con la nostra Costituzione, che è una delle più liberali per ciò che attiene alla tutela dell'individuo”. Inoltre, sottolinea che “dall'art. 2 Cost., è stato desunto il riconoscimento di situazioni soggettive che potrebbero palesarsi come addirittura antitetiche tra di loro ... quando si è tentato di desumere nuovi diritti dall'art. 2, non si è meditato sul fatto che all'affermazione di un *diritto* automaticamente consegue l'imposizione di un corrispondente *obbligo* a carico di qualcuno”. Quindi, “può allora essere ribadito che se la rigidità costituzionale ha un senso, non paiono condivisibili quelle interpretazioni dell'art. 2 che, pur mosse dall'intento di enucleare soltanto nuovi diritti, finiscono, invece, per determinare anche la nascita di una illimitata serie di obblighi a carico dei consociati” (5-6).

Nel senso di un superamento di tale dicotomia interpretativa dell'art. 2 Cost., si esprime, infine, MODUGNO, F., *I nuovi diritti ... cit.*, 2-4. Secondo l'A., infatti, la questione relativa alla natura *aperta* o *chiusa* della suddetta disposizione costituzionale, oltre ad essere mal posta risulta priva di significato, per un doppio ordine di motivi: in primo luogo, “perché, essendo la nostra ... una Costituzione «lunga», ma, quanto a previsione e specificazione di diritti, tra le più ricche e tendenzialmente più sistematiche di quelle contemporanee, essa non favorisce l'«emersione» di diritti nuovi non ricompresi nelle sue previsioni; e anche perché, proprio per la sua tendenziale sistematicità, per un certo suo innegabile ordine, consente invece la enucleazione ed esplicitazione di diritti *impliciti*, come necessarie o possibili conseguenze dei diritti enumerati”; in secondo luogo, “perché, di là da disposizioni espresse enuncianti diritti, questi possono ben essere costruiti come diritti *strumentali* rispetto agli enumerati, nel senso che senza di essi questi ultimi risulterebbero poco o punto significativi o tutelati; perché inoltre è anche possibile, combinando tra loro più norme costituzionali, configurare diritti per così dire *trasversali*; perché infine, muovendo dalla evoluzione di significato delle disposizioni costituzionali, è possibile rinvenire in esse il fondamento positivo di *diritti per l'innanzi non contemplati* in quanto non (ancora) riconoscibili”. Tale interpretazione, dunque, “conduce a rinvenire nell'art. 2 una clausola interpretativa generale, valevole cioè per tutte le specifiche disposizioni sui diritti, che rende questi ultimi dotati di una straordinaria capacità espansiva, conformemente al principio di eccedenza di contenuto assiologico o della inesauribilità dei valori”.

⁶⁷ Cfr. ROSSI, E., *Art. 2 ... cit.*, 47.

⁶⁸ L. reg. 10 dicembre 1984, n. 64 recante “Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della delibera CIPE pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981”.

⁶⁹ Cfr. CIERVO, A., *Il diritto ... cit.*, 273.

un lato, della presa di coscienza generale della natura strutturale della crisi economica e, dall'altro, dal convincimento di un eccesso di spesa destinata alla garanzia dei diritti sociali⁷⁰, quali, ad esempio, il diritto all'abitazione. In un contesto del genere, il contenimento della spesa e l'art. 81 ritrovano una loro centralità nell'ambito del bilanciamento degli interessi proprio del ragionamento della Corte costituzionale, con una netta confusione di fini (il soddisfacimento dei diritti sociali) e di mezzi (l'equilibrio tra entrate e spese), portando, di fatto, ad un'accettazione pressoché totale della discrezionalità del legislatore ed ad un ritrarsi della Corte che ha ritagliato, in quegli anni, per sé un ruolo marginale⁷¹.

Il riferimento va, ad esempio, alla sent. n. 419/1991 con la quale la Corte rispose al ricorso avanzato dal Tribunale di Roma in riferimento ad alcuni articoli del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 recante “Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica” che, secondo i remittenti, determinavano “disparità di trattamento tra assegnatario di alloggio di edilizia pubblica e conduttore nel rapporto privato di locazione e renda difficoltoso per il primo l'esercizio del diritto di difesa”. La Corte, dopo aver osservato che l'intera materia era già stata nuovamente disciplinata dalla legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), ricorda la tendenza alla “progressiva valorizzazione del diritto a permanere nell'abitazione”, semplicemente come risposta alla “insufficienza del mercato a rispondere alla crescente domanda della popolazione urbana”. La Corte, tuttavia, richiama la sua giurisprudenza precedente, ricordando l'esistenza di “un diritto sociale fondamentale all'abitazione che connota la nostra forma di Stato”. Un ulteriore riferimento in tal senso, va alla sent. n. 19/1994⁷² con la quale la Corte si trovò a giudicare della legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3⁷³ della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4 (Norme per favorire l'accesso del risparmio popolare ad una abitazione), rispetto a quanto disposto dall'art. 47, co. 2 Cost.: secondo il Consiglio di Stato, che sollevò la questione, infatti, “le disposizioni impugnate comporterebbero un'irragionevole disegualianza rispetto alla disciplina statale e sfavorirebbero l'accesso del risparmio popolare alla

⁷⁰ Su tale punto, cfr. CIOLLI, I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne Editrice, 2012, 95 e ss.

⁷¹ Cfr. Cfr. BENVENUTI, M., *Diritti sociali ... cit.*, 115 e ss. L'A. si esprime criticamente rispetto a tale orientamento, partendo da due considerazioni che non possono che essere condivisibili. In primo luogo, in relazione alla natura onerosa dei diritti sociali, afferma che “se tutti i diritti sociali ... sono diritti che costano ... non è vero il reciproco, ovvero che tutti i diritti che *costano* sono diritti sociali... da ciò discende, dunque, se del caso, l'esistenza non già di *diritti finanziariamente condizionati*, quanto, piuttosto del problema del condizionamento finanziario dei diritti, che è altra cosa” (123). In secondo luogo, in relazione all'esistenza nel nostro ordinamento di un principio di equilibrio economico generale, meritevole di rientrare nel bilanciamento della Coste, afferma che “va detto chiaramente come nella Carta del 1947 tale principio non si rinvenga” (124), mancando nella nostra Costituzione un modello di sviluppo economico preciso e richiamando essa, piuttosto, una formula di economia mista.

⁷² Cfr. BARTOLE, S., BIN, R., *Art. 47 ... cit.*, 484.

⁷³ Per quanto concerne l'art. 3 della suddetta legge, esso fu sottoposto al sindacato della Corte anche nella parte sostituita dall'art. 43, co. 2, l. b), e co. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 novembre 1983, n. 45 (Modifiche all'ordinamento urbanistico provinciale ed alle leggi sulla edilizia agevolata).

proprietà dell'abitazione in violazione, rispettivamente, dell'art. 3 e dell'art. 47, secondo comma, della Costituzione". La Corte, tuttavia, optò per la difesa delle disposizioni impugnate, argomentando che, sebbene la Corte avesse riconosciuto in alcuni precedenti giurisprudenziali un diritto sociale all'abitazione e un diritto all'accesso del risparmio popolare alla proprietà della casa, essa aveva anche "sempre tenuto fermo il principio che la garanzia del bene indicato riposa sul ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario fra gli interessi costituzionalmente rilevanti al fine di dare graduale applicazione, *in relazione alle disponibilità finanziarie esistenti*, alla direttiva costituzionale contenuta nell'art. 47, secondo comma, della Carta fondamentale". Dunque, desumere che il bilanciamento in termini paritari operato dal legislatore tra rispetto del vincolo finanziario e tutela di un diritto sociale riconosciuto dalla stessa Corte come fondamentale, venne giudicato in quell'occasione perfettamente ragionevole.

2. La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di abitazione

Prima di analizzare le politiche effettivamente messe in campo dal legislatore e che hanno informato la politica della casa in Italia negli ultimi decenni, è necessario tenere conto del riparto di competenze tra lo Stato e gli altri enti territoriali in materia di edilizia residenziale pubblica (e.r.p.), che rappresenta "l'estrinsecazione più evidente e concreta del diritto all'abitazione"⁷⁴. Il processo di trasferimento di competenze legislative e amministrative in tale ambito è molto risalente ed è il frutto dell'azione congiunta del legislatore e della giurisprudenza costituzionale che ha contribuito, nel corso del tempo, a dare un assetto organico e coerente alle confuse disposizioni normative.

Per questo motivo risulta funzionale considerare, in maniera separata, la ripartizione di competenze in materia di e.r.p. tra Stato, regioni ed Enti locali prima della l. cost. n. 3/2001, che ha modificato il Tit. V della parte II della Costituzione, e, in un secondo momento, i cambiamenti da essa apportati, integrando sempre il quadro con riferimenti alla giurisprudenza costituzionale e alla sua evoluzione negli anni.

2.1 La ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali prima della riforma del Tit. V

Già dagli anni '70, il legislatore si era interrogato sulla necessità di trasferire progressivamente alle Regioni e agli Enti locali numerose compiti in materia di amministrazione e gestione del territorio.

⁷⁴Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 168.

Con la legge 22 luglio 1975, n. 382, recante “Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione”, il legislatore ha delegato il Governo ad emanare una serie di decreti legge, ponendosi l'obiettivo immediato di operare una “sistemazione dei rapporti tra le regioni e le amministrazioni centrali dello Stato”⁷⁵, dato che le Regioni non avevano avuto, fino a quel momento, “la possibilità di svolgere effettivamente il loro ruolo di fondamentali articolazioni democratiche della Repubblica”⁷⁶: la legge, in tal senso, ha “posto le premesse per il superamento dell'*impasse* ... nel senso di una più razionale ripartizione dei compiti e delle funzioni tra i diversi livelli di governo ... nel senso del recupero di sufficienti livelli di efficienza gestionale ed operativa delle amministrazioni centrali e locali”⁷⁷.

Per quanto concerne la materia dell'e.r.p., risulta centrale il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con il quale il Governo ha esercitato la suddetta delega. Tale decreto suddivide in quattro sezioni le materie oggetto del trasferimento: ordinamento e organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico e utilizzazione del territorio. Ed è proprio in quest'ultima categoria che rientra, tra le altre competenze, anche la gestione dell'e.r.p., nonostante parte della dottrina ne proponesse l'inserimento nella parte concernente i servizi sociali⁷⁸. Il decreto dedica all'e.r.p. il suo art. 93⁷⁹,

⁷⁵Cfr. BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli Enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, 1978, 21.

⁷⁶*Ibidem*. In realtà, già il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 aveva avviato il processo di trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario nella materia oggetto del presente studio: tuttavia, “la determinazione delle funzioni, dei compiti e degli strumenti di intervento delle regioni ... appariva troppo frammentaria, disorganica, e complessivamente inadeguata a fronte del disegno autonomistico della Costituzione ... restavano così sostanzialmente inattuati le innovative previsioni degli statuti regionali concernenti l'organizzazione interna delle regioni ... e i rapporti tra istituzioni regionali e società” (cfr. BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri cit.*, 21-22).

⁷⁷*Ibidem*, 22. Secondo gli Autori, la legge n. 382 poneva al legislatore delegato due principali obiettivi: da un lato, “attribuire a regioni ed Enti locali competenze organiche”; dall'altro, “dotarli dei mezzi e degli strumenti necessari ... per assumere effettivamente la piena responsabilità della programmazione e della gestione sistematica del territorio e dello sviluppo delle collettività locali”.

⁷⁸Cfr. NIGRO, M., *Assetto e utilizzazione del territorio*, in BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri ... cit.*, 446. secondo l'A. la scelta compiuta dal legislatore delegato è assolutamente condivisibile, in quanto “lo stretto collegamento fra l'edilizia residenziale e il territorio fa sì che questa edilizia dipenda sotto molteplici profili ... dall'assetto di esso e l'assetto stesso sia inconcepibile senza la definizione del ruolo che deve giocarvi l'edilizia residenziale”. In tal modo, comprendendo anche la questione dell'e.r.p., “il titolo quinto racchiude il nucleo essenziale della materia relativa al governo del territorio e aggrega una serie di attribuzioni la cui titolarità da parte della regione concreta la disponibilità in essa di quelli che possono addirittura considerarsi i presupposti per lo svolgimento di una effettiva politica del territorio”. L'A. contesta, tuttavia, la *fluidità* della nozione di territorio e delle attività e situazioni ad esso riferibili, che la rende “arbitraria e soggettiva”.

⁷⁹L'art. 93 del d.P.R. n. 616/1977 prevede che: “Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento.

Sono altresì trasferite le funzioni statali relative agli I.A.C.P. fermo restando il potere alle regioni di cui all'art. 13 di stabilire soluzioni organizzative diverse da esercitarsi in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali; in mancanza di questa legge le regioni potranno esercitare i suddetti poteri dal 1° gennaio 1979.

Sono inoltre trasferite tutte le funzioni esercitate da amministrazioni, aziende o enti pubblici statali relativi alla realizzazione di alloggi, salvo che si tratti di alloggi da destinare a dipendenti civili o militari dello Stato per esigenze di servizio, nonché le funzioni degli organi centrali e periferici previste dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 e dalla legge 27 maggio 1975, n. 166, eccettuate quelle relative alla programmazione nazionale. Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore dell'edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 11, primo comma, del presente decreto”.

prevedendo, apparentemente, che “alle regioni sia stata trasferita tutta la ... materia dell'edilizia residenziale pubblica, convenzionata, agevolata, etc.”⁸⁰, in ognuna delle sue molteplici fasi”⁸¹. Nella realtà, la reale portata di tale disposizione non può essere colta se non congiuntamente a quanto dispone l'art. 88, n. 13, del decreto stesso⁸², il quale riserva allo Stato “le funzioni amministrative concernenti la programmazione nazionale e la ripartizione sulla sua base tra le regioni del fondo nazionale per l'edilizia residenziale pubblica, la previsione di programmi congiunturali di emergenza”⁸³, nonché la determinazione dei criteri per l'assegnazione di alloggi e per la fissazione dei canoni”: tale disposizione ha avuto l'effetto di garantire al legislatore statale ampio spazio nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Per chiarire il significato dell'art. 88, n. 13, del d.P.R. n. 616/1977, è necessario richiamare una sentenza nodale della Corte Costituzionale in materia, ovvero la n. 221/1975, relativa ad un ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri contro una legge della Regione Lombardia recante “Concessione di contributi per la copertura degli oneri di prefinanziamento per la costruzione di alloggi di edilizia residenziale di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865”. In tale sede la Corte, che fa salva la normativa regionale impugnata, dopo aver evidenziato come l'art. 117, co. 1 Cost., non contenesse “alcun riferimento espresso ad una materia dell'edilizia residenziale pubblica”, ha definito quest'ultima come una “materia essenzialmente composita”, articolata in tre principali fasi normative: una prima, “avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica”; una seconda, “di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai *lavori pubblici* e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente”; ed una terza, “attinente alla prestazione e gestione del servizio alla casa ... limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto”. Per quanto concerne le competenze in tale ambito, la prima fase normativa risultava rientrante nell'ambito regionale sin dal d.P.R. n. 8/1972⁸⁴, così come la seconda: la stessa Corte specificava come “tanto la materia dell'urbanistica quanto quella dei lavori pubblici di interesse regionale sono comprese nell'elenco

⁸⁰Cfr. Cfr. MORBIDELLI, G., *Art. 93*, in BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri ...cit.*, 511. L'A. specifica la differenza tra queste categorie: per edilizia sovvenzionata s'intende “l'edilizia per i meno abbienti”; mentre per edilizia convenzionata ed edilizia agevolata si intendono “forme di intervento miste, in cui si combina l'iniziativa dei privati con l'ausilio pubblico, variamente articolato”.

⁸¹Cfr. MORBIDELLI, G., *Art. 93 ... cit.*, 508.

⁸²Art. 88, n. 13 del d.P.R. n. 616/1977: “la programmazione nazionale e la ripartizione sulla base fra le regioni del fondo nazionale per gli interventi di edilizia residenziale pubblica, la previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni”.

⁸³La previsione di una riserva statale per quanto concerne i programmi congiunturali di emergenza “desta non poche perplessità”, in quanto “siamo in presenza di una riserva di funzioni amministrative, ed è difficile ipotizzare a livello amministrativo di programmazioni di emergenza, se non altro per gli impegni di spesa aggiuntivi che comportano e per le modifiche in senso accelerativo delle procedure che di regola caratterizzano detti programmi, tutte cose che richiedono lo strumento legislativo” (cfr. MORBIDELLI, G., *Art. 93 ... cit.*, 508).

⁸⁴Cfr. MORBIDELLI, G., *Art. 93 ... cit.*, 509.

dell'art. 117, senza riserve od ulteriori distinzioni nel loro interno e senza perciò che sia lecito postulare la esclusione da quest'ultima di quel che più particolarmente concerne l'edilizia residenziale pubblica, nella sua accezione più ampia, entro il limite, ovviamente, della dimensione regionale degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte⁸⁵. Il terzo livello normativo, risultava invece di collocazione incerta: in tal senso, l'art. 88 del d.P.R. n. 616 del 1977 intendeva “riservare la disciplina di tale servizio allo Stato”⁸⁶, soprattutto se preso congiuntamente all'art. 95 del medesimo decreto che attribuisce ai comuni “le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica”, fatta comunque salva “la competenza dello Stato per l'assegnazione di alloggi da destinare a dipendenti civili e militari dello Stato per esigenze di servizio”.

Questo assetto, tuttavia, non escludeva “la possibilità di interventi delle regioni nel servizio della casa”, soprattutto considerando che “comuni e regioni formano un *continuum*, un subsistema integrato e intrecciato in particolar modo per ciò che riguarda la erogazione e gestione dei servizi sociali”⁸⁷.

La disciplina così impostata venne nuovamente rimessa in discussione ed indebolita⁸⁸ da un ulteriore intervento del legislatore ordinario, tramite la l. n. 457/1978, recante “Norme per l'edilizia residenziale”. Tale legge mirava a soddisfare alcune specifiche esigenze: in primo luogo, “la necessità di ridefinire intere materie in modo unitario, in modo da tener conto sia dell'evoluzione interna alla materia stessa, sia del nuovo ruolo attribuito alle regioni dal d.P.R. n. 616 del 1977”; in secondo luogo, “la necessità di istituire procedure di decisione atte a garantire e realizzare il coordinamento tra Stato e regioni richiesto dallo stesso d.P.R.”; in terzo luogo, “la necessità di razionalizzare la spesa pubblica e di ridefinire i poteri di controllo attribuiti al centro nel momento in cui il potere di spesa viene ulteriormente e massicciamente devoluto ad altri enti, in questo caso le regioni”⁸⁹. La legge, infatti, ridefiniva l'ambito della materia nel suo art. 1⁹⁰; operava una

⁸⁵La Corte Costituzionale ha riconfermato tale competenza regionale in materia con una sentenza successiva, la n. 140/1976 relativa ad un ricorso in via principale presentato dal Governo contro una legge della Regione Campania del 4 ottobre 1973, recante “concessione di contributi in conto capitale per la costruzione di case a favore degli artigiani”. In tale occasione la Corte, pur censurando le disposizioni impugnate per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria ex art. 81, co. 4 Cost., ha sottolineato come la Regione avesse “in modo corretto esercitato la potestà legislativa in materia di edilizia residenziale pubblica abitativa, atteso che ad essa, come ad ogni altra Regione a statuto ordinario, la competenza relativa è stata attribuita in modo definitivo”.

⁸⁶Cfr. MORBIDELLI, G., *Art. 93 ... cit.*, 509.

⁸⁷*Op. cit.*, 510-511. In sintesi, l'interpretazione che l'A. delle disposizioni in esame prevede che la programmazione, di competenza statale, “attiene comunque alla sola distribuzione delle risorse”, mentre “è di sicura competenza regionale la localizzazione, l'attività di costruzione, la gestione degli interventi”.

⁸⁸Cfr. TORCHIA, L., *La programmazione dell'intervento pubblico fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, vol. I, Giuffrè, 1986, 355: secondo l'A. “l'ampio trasferimento di funzioni alle regioni operato con il d.P.R. n. 616 del 1977 è stato ridimensionato, tanto per estensione quanto per profondità, dalle norme successive”.

⁸⁹Cfr. TORCHIA, L., *La programmazione ... cit.*, 359-360.

⁹⁰L'art. 1 della l. n. 457/1978 prevede che “1. Contenuti del piano.

ricognizione delle funzioni attribuite all'amministrazione centrale e alle regioni; e fissava nuove regole per la gestione delle risorse finanziarie, "istituendo una sezione autonoma della Cassa Depositi e Prestiti"⁹¹. Nello specifico, gli articoli della suddetta legge rilevanti ai fini del presente studio sono quelli che vanno dal 2 al 4. Nell'art. 2, infatti, il legislatore fissa le competenze del C.I.P.E., che si configura come "vertice programmatico generale"⁹² e a cui spetta, previo parere della Commissione interregionale per la programmazione economica, l'approvazione del piano decennale e dei programmi quadriennali predisposti dal Comitato per l'edilizia residenziale, C.E.R. (ex art. 3, l. n. 457/1978). Il C.E.R., sulla base dei piani approvati dal C.I.P.E., predispone i progetti esecutivi biennali. In questo sistema, le regioni devono predisporre programmi quadriennali e progetti biennali di intervento per l'utilizzazione delle risorse disponibili. Quindi, "per un verso, le regioni partecipano, nel CER, alla stesura del programma"; "per l'altro, esse danno, tramite la Commissione interregionale per la programmazione economica, parere al CIPE".

Numerose sono state le perplessità che tale assetto normativo ha suscitato nella dottrina che ha sollevato, sin dalla promulgazione della legge, tre questioni di fondo⁹³: in primo luogo, "la gestione fortemente centralizzata delle risorse finanziarie", tramite il ruolo riconosciuto alla Cassa Depositi e Prestiti; in secondo luogo, "la settorializzazione delle attività delle regioni", che, rimangono, infatti escluse "sia dalla determinazione dell'ammontare delle risorse finanziarie da destinarsi al settore, sia dalla determinazione delle regole per l'uso dei fondi"; infine, "la mancanza di una struttura burocratica servente che non sia sottoposta all'esclusivo dominio dell'amministrazione centrale".

Il tema del riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali di governo in materia di e.r.p. ha continuato a costituire oggetto della giurisprudenza costituzionale anche negli anni successivi,

A partire dall'anno 1978 è attuato un piano decennale di edilizia residenziale riguardante: a) gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici (1/a); b) gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente; c) l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali (1/a).

I finanziamenti per l'edilizia residenziale agevolata e sovvenzionata possono essere destinati ad interventi di edilizia residenziale pubblica o ad opere ad essi funzionali, da realizzare su aree o immobili demaniali concessi a comuni o ad altri enti ai sensi della normativa vigente. Tali aree o immobili devono comunque essere ricompresi in piani di recupero ovvero in programmi integrati di intervento, di riqualificazione urbana o di recupero urbano (1/b).

Il piano indica e quantifica le risorse finanziarie e creditizie da destinare all'edilizia residenziale pubblica e determina i criteri per la loro gestione coordinata, tenuto conto delle linee generali di intervento nel settore dell'edilizia residenziale indicate dal C.I.P.E.

Il piano decennale definisce il programma operativo per il primo quadriennio ed è soggetto a revisione ogni quattro anni. Sulla base del piano nazionale le regioni formulano propri programmi quadriennali e progetti biennali di intervento.

Alla relazione previsionale e programmatica ed alla relazione generale sulla situazione economica del Paese, è allegata una relazione sull'andamento del settore edilizio e sullo stato di realizzazione dei programmi di edilizia residenziale".

⁹¹ Cfr. TORCHIA, L., *La programmazione ... cit.*, 360.

⁹² *Op. cit.*, 361.

⁹³ *Op. cit.*, 371.

riconfermando che, in materia di edilizia residenziale pubblica, “si verte in una materia attribuita in via generale alla competenza legislativa regionale”⁹⁴.

Rilevante risulta, in tal senso, la sent. n. 727/1988, relativa ad un ricorso in via incidentale contro la legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12⁹⁵. La Corte, in quell'occasione, ha compiuto una ricostruzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni alla luce della normativa sopra esposta: in particolare, ha specificato che “nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, l'art. 88, n. 13 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attribuisce allo Stato soltanto la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione di canoni, mentre l'art. 93 dello stesso d.P.R. dispone un ampio trasferimento alle regioni delle funzioni di programmazione e di gestione ... nonché di organizzazione del servizio della casa”. Inoltre, ricorda che “la successiva legge n. 457 del 1978, all'art. 2 comma secondo, ha ulteriormente specificato l'ambito di competenza statale, attribuendo al C.I.P.E. la determinazione dei criteri generali per le assegnazioni e la fissazione dei canoni, nel mentre ha ancora arricchito la sfera della competenza regionale in materia con l'art. 4”. Da queste considerazioni, secondo la Corte, “deriva che, al di fuori della formulazione dei criteri generali da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti”⁹⁶.

La Corte ritorna sul tema dell'e.r.p. con altre due sentenze, sempre nel corso del 1988. Con la prima, la n. 1115/1988, la Corte doveva giudicare ancora una volta della legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, nella parte in cui attribuisce all'ente gestore, anziché al Comune, il potere di emanare l'ordine di rilascio degli immobili da parte degli occupanti *sine titulo*. La Corte in quell'occasione ha salvato la normativa regionale, affermando che “non può ... dubitarsi che ricorra una competenza legislativa regionale in materia di edilizia

⁹⁴Cfr. sent. n. 217/1988.

⁹⁵Recante “Norme per l'assegnazione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2 secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal C.I.P.E. con deliberazione del 19 novembre 1981”.

⁹⁶Critico sull'argomentazione della Corte nella sent. n. 727/1988 è GOTTI, P., *La sub-materia dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: una fattispecie atipica di competenza legislativa regionale (luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale al riguardo)*, in *Il Foro amministrativo*, 2, 1989, 2975. Secondo l'A. “la motivazione della sentenza n. 727, quanto mai stringata e concisa, denuncia carenze ed omissioni nella ricostruzione del quadro giurisprudenziale, talvolta anche ... nell'interpretazione complessiva del sistema normativo e, soprattutto, rivela una certa difficoltà argomentativa”. Inoltre, “la Corte si sforza di dimostrare con ogni mezzo l'esistenza di una competenza regionale generale e, viceversa, di una competenza statale marginale in materia di edilizia residenziale pubblica; ma per raggiungere questo obiettivo - che non rispecchia né, probabilmente, ha mai rispecchiato la realtà dell'ordinamento - è costretta a forzare, e non poco, il dato normativo positivo”. Infatti, secondo l'A., resta da risolvere, considerando la precedente sent. n. 221/1975, la questione della sub-materia del servizio alla casa che rimane di incerta collocazione e che invece la Corte con la presente sentenza, e senza rimettere in discussione la precedente sentenza del 1975, fa rientrare nelle materie elencate dall'art. 117, co. 1 Cost. Questo comporterebbe, quindi, “un'attribuzione strisciante e surrettizia di competenza legislativa concorrente alle regioni in una certa materia (o sub-materia), ovvero siamo in presenza di un ampliamento strisciante e surrettizio, operato dalla Corte costituzionale, dell'elenco delle materie di cui all'art. 117, co. 1 Cost.”.

residenziale pubblica riconducibile all'art. 117, comma primo, Cost.". Infatti, secondo la Corte, "la normativa interposta apprestata con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, pur collocando la materia nell'ambito di quella dei lavori pubblici, la ha espressamente considerata nel suo proprium di servizio sociale della casa, quando ha riservato allo Stato la sola determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi (art. 88, n. 13), mentre ha trasferito alle regioni ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici nella materia stessa (art. 93, comma primo), nonché di organizzazione del servizio (sia pure da esercitare in conformità ai principi stabiliti dalla emananda legge di riforma delle autonomie locali), con particolare riguardo agli Istituti autonomi delle case popolari, considerati come enti regionali (art. 93, comma secondo, in riferimento all'art. 13)". Dal complesso della normativa statale, secondo la Corte, "resta confermata la configurazione ... di una competenza legislativa regionale sia per quanto concerne gli Istituti di case popolari ... che per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi, considerata questa come l'attività centrale, o almeno finale, del servizio stesso"⁹⁷.

La seconda sentenza con cui la Corte affronta la questione dell'e.r.p. è la n. 1134/1988, con la quale la Corte specifica che, pur essendo il C.I.P.E. competente a dettare i "criteri generali" e i "principi direttivi" in materia di edilizia residenziale pubblica, "non può essere impedito alle regioni, nell'ambito del loro dovere di uniformarsi a tali criteri nella emanazione della propria normativa, di introdurre delle specificazioni che non contrastino con la ratio delle disposizioni contenute nel provvedimento del CIPE e delle norme di legge in esso richiamate"⁹⁸.

Tale evoluzione giurisprudenziale si è consolidata negli anni '90 con numerose sentenze che hanno confermato l'impianto precedente: la sent. n. 594/1990 richiama, ad esempio, nelle sue argomentazioni, la linea espositiva utilizzata dalla Corte nella sent. n. 727/1988. Rilevante risulta, anche, la sent. n. 393/1992, con la quale la Corte chiarisce, ancora una volta, il ruolo che svolgono lo Stato e le Regioni in materia di e.r.p.: al primo spetta "la determinazione del tipo di intervento programmatico destinato ad operare su tutto il suo territorio e diretto a fissare le linee essenziali e gli elementi caratteristici di una nuova figura", ovvero una "normativa di principio, che non può trovare ostacolo nella potestà di programmazione territoriale attribuita alle Regioni, in quanto fissa schemi e modelli, che consentono a detta potestà di esplicitarsi in modo unitario ed omogeneo"; alle

⁹⁷Cfr. MALO, M., *La terza fase dell'edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1, 990, 610 e ss. Secondo l'A., in riferimento alla tripartizione dei livelli normativi operata dalla sent. n. 221/1975, "nella sentenza in commento si può vedere il riconoscimento della terza fase (quella sociale) come ulteriore (e principale) fondamento della competenza regionale in materia di e.r.p., da aggiungere a quelle (urbanistica e lavori pubblici) già riconosciute a fondamento della competenza regionale, nella sent. n. 221/1975".

⁹⁸Cfr. GOTTI, P., *La sub-materia ...cit.*, 2986. Secondo l'A. "questa pronuncia non incrina la tesi ... della configurazione della potestà legislativa regionale esercitata nella sub-materia del servizio della casa in termini di potestà legislativa integrativa-facoltativa, purché non si dia ... a quest'ultima locuzione il significato, riduttivo, di mera esecuzione e specificazione di norme contenute in leggi statali o in altri atti normativi di uguale provenienza".

Regioni, invece, appartengono “ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici ... nonché l'organizzazione del servizio, da esercitare in conformità dei principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali”. Quindi “una volta devoluti alle regioni i poteri di gestire i fondi in materia di edilizia residenziale, spetta all'autonomia di esse destinarli, nel loro oggetto e modalità, senza vincoli imposti dallo Stato”.

Il punto di “approdo della lunga evoluzione giurisprudenziale”⁹⁹ è rappresentato dalla sent. n. 27/1996 con la quale la Corte si è trovata a giudicare, su ricorso presentato dalle Regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise, di un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione del C.I.P.E. del 13 marzo 1995, con la quale sono stati dettati “i criteri generali per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni”. In tale occasione, la Corte riconferma la tripartizione normativa operata con la sent. n. 221/1975 e afferma una “*plena cognitio* delle regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una *nuova* materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975 – l'edilizia residenziale pubblica, per l'appunto – avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici”. Parte della dottrina¹⁰⁰ ha, tuttavia, espresso considerevoli perplessità a proposito dell'argomentazione sviluppata dalla Corte con la presente sentenza per la mancanza di linearità rispetto alla giurisprudenza precedente in materia: pur richiamando la sent. n. 221/1975, infatti, la Corte arriva a dare “una diversa collocazione alla *prestazione e gestione del servizio alla casa*”. Affermando la natura non costituzionale, ma eventualmente legislativa e quindi non necessaria, della competenza regionale in materia di servizio alla casa¹⁰¹, “l'effetto concreto prodotto dalla sentenza in commento è quello di *scorporare* dalla competenza regionale la c.d. *politica della casa*, per attribuirla allo Stato”¹⁰². Il problema non sarebbe tanto il mutamento di indirizzo giurisprudenziale, assolutamente legittimo nel nostro ordinamento, bensì il fatto che la Corte, “anziché argomentare adeguatamente il cambiamento dell'ordinamento sin lì seguito, osservi come l'esistenza di «una *plena cognitio* delle regioni» ... rappresenti il frutto di una *evoluzione* dell'ordinamento che «la giurisprudenza di questa Corte ha seguito, senza ostacolarla».

⁹⁹Cfr. sent. n. 94/2007.

¹⁰⁰Cfr. MANGIAMELI, S., *Regioni e politica della casa*, in *Le Regioni*, 2, 1996, 745.

¹⁰¹*Op. cit.*, 746.

¹⁰²*Ibidem*. Secondo l'A., quindi, “alle Regioni spetterebbe solo il reperimento delle risorse finanziarie, la determinazione dei siti da destinare all'edilizia residenziale pubblica e la loro urbanizzazione, l'attività di costruzione degli alloggi, ma non la gestione del *servizio alla casa* ... la quale sarebbe un compito esclusivamente statale, rispetto a cui la partecipazione della Regione si realizzerebbe non «per la necessità di rispettare un'inesistente riserva di competenza a favore dell'autonomia regionale», ma «per associare le regioni, secondo una valutazione di opportunità e razionalità, variabile e non pregiudicata da statuizioni costituzionali, in un'organizzazione procedurale integrata che non disconosce l'esistenza di esigenze di differenziazione territoriale, nell'esercizio di funzioni che fanno capo allo Stato”.

2.2 La ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Tit. V

Per analizzare l'assetto attuale del riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali di governo in materia di edilizia residenziale pubblica, è necessario distinguere l'esercizio delle funzioni amministrative da quello delle funzioni legislative dato che, com'è noto, “nel nuovo assetto costituzionale questi due aspetti non sono più interdipendenti”¹⁰³.

Per quanto concerne le funzioni amministrative in materia, il trasferimento alle Regioni era già stato avviato con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59” (c.d. Legge Bassanini I)¹⁰⁴. L'assetto risultante, secondo quanto disposto dall'art. 60 del decreto legislativo, attribuisce alle Regioni compiti che vanno dalla “programmazione (definizione delle linee di intervento, degli obiettivi e delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie) alla gestione e attuazione degli interventi, sino alla determinazione delle tipologie di intervento e dei criteri per l'assegnazione degli alloggi con la fissazione dei relativi canoni”¹⁰⁵, utilizzando a tal fine risorse proprie e non trasferite dallo Stato. Ai comuni compete, invece, la localizzazione degli interventi; mentre “al livello locale (provinciale), con compiti soprattutto di gestione del patrimonio edilizio pubblico esistente operano ... come enti strumentali delle regioni gli ex IACP (spesso rinominati agenzie del territorio)”¹⁰⁶. Di competenza statale, secondo l'art. 59 del d.lgs. n. 112/98, risultano essere cinque funzioni¹⁰⁷: la “determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica” da intendere come “una funzione di indirizzo e coordinamento generale”¹⁰⁸; la “definizione dei livelli minimi del servizio abitativo nonché degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica” al fine di “mantenere allo Stato funzioni di garanzia della parità di trattamento tra i cittadini per l'intero territorio nazionale, senza però conservare, allo stesso fine, compiti di carattere operativo”¹⁰⁹; ed ancora “l'eventuale concorso, insieme a regioni ed Enti locali,

¹⁰³Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione ...cit.*, 179. Infatti, l'A. chiarisce che “in linea di principio il riparto delle funzioni legislative e quello delle funzioni amministrative seguono criteri diversi. Il primo si basa sulle materie elencate direttamente nella Costituzione, il secondo – in applicazione del principio di sussidiarietà – sulle scelte di allocazione dei compiti amministrativi tra i vari livelli di amministrazione effettuate dal legislatore statale o da quelli regionali secondo chi sia il soggetto competente su una determinata materia”.

¹⁰⁴Per un'analisi esaustiva della suddetta legge cfr. FALCON, G., *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, 1998 ed in particolare, l'analisi delle disposizioni concernenti l'edilizia residenziale pubblica a cura di Francesco Merloni (213 e ss.).

¹⁰⁵Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione ...cit.*, 178.

¹⁰⁶*Ibidem*.

¹⁰⁷Cfr. MERLONI, F., in FALCON, G., *Lo Stato... cit.*, 214.

¹⁰⁸*Ibidem*.

¹⁰⁹*Ibidem*.

all'elaborazione di programmi di ERP aventi interesse a livello nazionale”¹¹⁰; in quarto luogo, allo Stato compete la raccolta e la diffusione dei dati conoscitivi sulla condizione abitativa; ed infine, secondo quanto disposto dall'art. 59, l. e), la “definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito”.

Per quanto concerne, le funzioni legislative il quadro non sembra essere stato modificato in maniera sostanziale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Data, tuttavia, l'assenza, nell'elenco di materie di cui al novellato art. 117 Cost., di uno specifico riferimento all'e.r.p., si pone la questione della riferibilità della disciplina legislativa dell'accesso all'abitazione all'art. 117, co. 4 Cost., ovvero alla competenza residuale delle Regioni.

La Corte costituzionale ha esplicitamente escluso tale interpretazione, concludendo che le politiche per la casa sono “il risultato del congiunto operare di azioni riferibili a più materie”¹¹¹. In particolare, centrale in tal senso risulta essere la sent. n. 94/2007 con la quale la Corte si è trovata, a seguito di un ricorso in via principale della Regione Toscana, a giudicare della legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006). In tale sede, la Corte ha operato una ricostruzione esaustiva dell'assetto normativo in materia di e.r.p. precedente e successivo alla riforma costituzionale, riconoscendo come effettivamente nel nuovo testo costituzionale “una specifica materia *edilizia residenziale pubblica* non compare tra quelle elencate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost.”. Tuttavia, poiché è evidente “l'esistenza di un ambito materiale che si identifica nella programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti, è inevitabile che venga rilevata la perdurante attualità della tripartizione operata con la citata sentenza n. 221 del 1975”. Tale tripartizione, nel nuovo ordine costituzionale, “possiede quel carattere di *trasversalità* individuato dalla giurisprudenza di questa Corte a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost”. Risulta evidentemente esclusa l'ipotesi di una configurazione della materia dell'e.r.p. come materia di competenza residuale delle Regioni: questa, piuttosto, si estende su tre livelli normativi. Il primo “riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. - si inserisce la fissazione di principi che valgano a

¹¹⁰Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione ...cit.*, 178.

¹¹¹*Op. cit.*, 180.

garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale". Il secondo livello rientra, invece, nell'ambito delle materie di competenza concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'art. 117, co. 3 Cost. e riguarda "la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia *governo del territorio*¹¹²". Il terzo livello normativo, infine, rientra nell'art. 117, co. 4 Cost., e riguarda "la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale"¹¹³. La competenza legislativa statale in materia, quindi, si limita, da un lato, alla "determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana"; dall'altro, alla "fissazione di principi generali, entro i quali le regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti"¹¹⁴.

La Corte è tornata sul tema dell'e.r.p. con un'ulteriore sentenza, successiva alla n. 94/2007, ovvero la sent. n. 166/2008 con la quale la Corte ribadisce la netta separazione di competenze, sul piano legislativo, tra lo Stato, cui compete "il potere di individuare le categorie particolarmente disagiate, da considerare con priorità su tutto il territorio nazionale¹¹⁵" e la fissazione dei "principi fondamentali che dovranno presiedere all'elaborazione dei piani specifici di competenza delle Regioni"; e le Regioni, cui spetta "l'individuazione del fabbisogno abitativo", nonché "l'articolazione degli interventi e delle realizzazioni conseguenti".

Tale argomentazione viene ripresa anche nella sent. n. 121/210, relativa all'impugnazione, da parte della Regione Piemonte, di alcune disposizioni del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza

¹¹²Su questo aspetto cfr. sentt. Corte cost. n. 303/2003 e 362/2003. Con tali sentenze la Corte ha ridefinito la materia *governo del territorio*, includendovi esplicitamente la materia dell'urbanistica: infatti, "se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost., e non rientrano quindi nel *governo del territorio*, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il *governo del territorio* sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto". La competenza concorrente tra Stato e Regioni in tale ambito viene ribadita dalla Corte anche nella sent. n. 451/2006.

¹¹³In relazione a tale sentenza cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in CAMPANELLI, G., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, 2010, 221; BILANCIA, F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Editoriale Scientifica, 2011, 347; CIOCIA, M., *Il diritto ... cit.*, 257.

¹¹⁴Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione ...cit.*, 181. Tali competenze, secondo l'A., "si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate", come ricorda anche la Corte nella sent. n. 166/2008.

¹¹⁵Cfr. su tale punto BIONDI DAL MONTE, F., *I livelli ...cit.*, 222.

pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, l. 6 agosto 2008, n. 133. Per quanto riguarda la materia dell'edilizia abitativa, rispetto alla quale l'art. 11, co. 1, d.l. n. 112/2008, prevedeva l'introduzione di un piano valido su tutto il territorio statale, la Corte, oltre a riconfermare la stratificazione della materia sui tre piani normativi, afferma che “la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore”. Inoltre, “nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio»” e, di conseguenza, “l'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo”¹¹⁶.

Per quanto concerne, inoltre, i destinatari degli interventi realizzati nell'ambito del piano nazionale di edilizia abitativa, individuati con l'art. 11, co. 1, d.l. n. 112/2008, la Corte ricorda che “la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale”¹¹⁷.

Quindi, secondo l'argomentazione della Corte, l'individuazione, tramite normativa statale, degli interventi da realizzare tenendo conto delle esigenze abitative proprie delle differenti realtà territoriali, non costituirebbe, dunque, un'ingerenza nelle competenze delle autorità regionali: nel caso di specie, infatti, “dalla natura degli interventi previsti è agevole desumere che si tratti di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili”. In altre parole, “la norma impugnata attiene ... alla materia «governo del territorio»; di conseguenza, la formulazione dei suddetti principi generali rientra nella competenza legislativa dello Stato” e “non emerge ... alcuna ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare relativo all'edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni”¹¹⁸, come già argomentato nella sent. n. 94/2007.

¹¹⁶ Cfr. sent. n. 121/2010.

¹¹⁷ Cfr. sent. n. 121/2010.

¹¹⁸ Cfr. sent. n. 121/2010.

3. Le politiche della casa in Italia

Quando si parla di politiche della casa, nell'ordinamento giuridico italiano si fa riferimento ad una serie complessa ed eterogenea di provvedimenti che mirano ad incidere sul mercato dell'abitazione sia dal punto di vista dell'offerta che da quello della domanda. Sono incluse in questo ambito, infatti, le misure volte alla promozione dell'accesso all'abitazione tramite forme alternative alla proprietà, come ad esempio l'affitto agevolato o l'assegnazione di case popolari; così come le misure volte a facilitare l'accesso alla casa per i gruppi sociali meno abbienti; sia, infine, le politiche pubbliche che creino le condizioni necessarie per l'accesso al diritto ad un habitat di vita adeguato.

Le politiche della casa possono, nel complesso, essere analizzate sulla base di due criteri di classificazione. Da un lato, la ripartizione tra misure di tipo distributivo o regolatorio: nel primo gruppo, rientrano, a titolo esemplificativo, la costruzione sovvenzionata di abitazione con fondi pubblici o con agevolazioni fiscali o creditizie; nel secondo gruppo, rientrano, invece, quelle misure che intervengono sul mercato degli affitti o sull'acquisto della prima casa, nonché le politiche miranti ad uno sviluppo urbanistico armonioso e equilibrato. Il secondo criterio di classificazione divide l'intervento pubblico in materia di abitazione tra quelle misure che incidono sul lato dell'offerta, come ad esempio la costruzione di alloggi per i soggetti svantaggiati o la regolazione dei prezzi degli affitti o della compravendita di immobili; e quelle che incidono sul lato della domanda, come ad esempio i prestiti agevolati¹¹⁹.

Nel presente paragrafo, tenendo conto di questi criteri classificatori, si tenterà una ricostruzione cronologica delle misure che nel corso del tempo sono state adottate dai poteri pubblici e che, nel complesso, costituiscono l'insieme delle politiche della casa nel nostro ordinamento.

3.1 Le politiche della casa nella fase pre-costituzionale

La politica della casa in Italia non è nata con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana perché, come per altri Paesi, il problema dell'abitazione si è presentato come esternalità negativa del processo di industrializzazione.

Nonostante in un primo momento fossero solo i Comuni ad adottare misure finalizzate a rispondere all'esigenza abitativa, sia con un inventario delle aree edificabili e la costruzione di case popolari, sia attraverso l'appoggio alle prime imprese cooperative, anche lo Stato si dotò presto di una

¹¹⁹ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La política de vivienda en Italia*, in LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, 2010, 96 nonché Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione ... cit.*, 168-169.

normativa in materia, ovvero la l. n. 254/1903, anche conosciuta come “Legge Luzzatti”. L'elemento fondante di questa legge era quello di autorizzare determinate entità (casse di risparmio, Opere pie, Monti di Pietà ecc.) alla concessione di prestiti a tassi agevolati a favore delle società cooperative per la costruzione e l'acquisto di case popolari ed economiche, ai loro soci, alle società di beneficenza e alle organizzazioni di mutuo soccorso¹²⁰. I destinatari di questi interventi appartenevano ad un'ampia gamma di categorie: non erano solo lavoratori, ma anche impiegati e piccoli commercianti ma dovevano essere, in ogni caso, soggetti solventi, quindi in grado di sostenere il pagamento di un affitto regolare. Con la Legge Luzzatti nacquero, inoltre, gli Istituti Autonomi per la Case Popolari (IACP)¹²¹, enti pubblici istituiti inizialmente per volontà delle amministrazioni locali, ma successivamente riconvertiti in organismi statali che operavano in ambito provinciale e destinati a convertirsi, negli anni successivi, nei principali attori della politica pubblica in materia di abitazione¹²². La legge Luzzatti, tuttavia, non diede mai i risultati sperati per il concorso di tre fattori: in primo luogo, perché i finanziamenti privati, per le complicazioni procedurali e le lentezze burocratiche, non furono mai considerevoli; in secondo luogo, furono gli stessi enti pubblici ad essere carenti sulla programmazione, lasciando addirittura dei residui passivi ovvero somme disponibili neppure richieste per l'investimento; infine, la mancanza di una normativa unitaria rispetto ai destinatari delle politiche pubbliche in materia di abitazione fece sì che ad avvantaggiarsi dell'edilizia pubblica fossero i ceti medi o addirittura alto-borghesi¹²³.

Durante la prima guerra mondiale venne approvata la prima legislazione relativa alla regolazione del mercato della casa e degli affitti, finalizzata a tutelare la condizione delle famiglie degli uomini impegnati nel conflitto bellico: si prevedeva, ad esempio, la possibilità di un dimezzamento del canone di affitto o la rescissione unilaterale dei contratti. Ovviamente gli eventi bellici e la sconfitta dell'Italia comportarono un periodo di forte crisi durante la quale la situazione di disagio abitativo peggiorò in maniera notevole e si assistette ad un aumento esponenziale della domanda di

¹²⁰ Cfr. MINELLI, A. R., *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 3/2006, 14.

¹²¹ Il primo Istituto autonomo per le case popolari si era già costituito nel maggio 1902 a Trieste con il concorso del Comune e della locale Cassa di risparmio. A Roma il primo IACP nacque nel 1903.

¹²² Cfr. MINELLI, A. R., *Politiche...cit.*, 14. Secondo l'A., l'obiettivo iniziale con cui vennero creati gli IACP era il seguente: “lo Stato non vuole intervenire direttamente nel settore, pur ritenendolo meritevole di interesse e sostegno pubblico, e il governo dell'epoca non intende, d'altro canto, lasciare ai governi locali socialisti la possibilità di ricavare consenso elettorale per il tramite delle assegnazione di alloggi: la soluzione è la creazione di una nuova figura di soggetto pubblico, l'Istituto autonomo per le case popolari (IACP). Istituti che possono emettere, a norma di legge, obbligazioni pari al capitale versato, e più facilmente possono ottenere prestiti da tutti gli enti autorizzati a finanziare le società che costruiscono case popolari ed economiche. Lo Stato concorre al pagamento degli interessi su questi prestiti”. Tuttavia, “nonostante l'intento del Governo centrale di togliere spazi d'intervento diretto ai Comuni, molti di questi ... si affrettarono a farsi promotori della creazione degli Istituti per le case popolari, delegando loro l'attuazione di programmi edilizi e conferendo talvolta la stessa proprietà e la gestione del patrimonio edilizio pubblico esistente”.

¹²³ Cfr. AA.VV., *Servizi pubblici e stato assistenziale*, in LIPARI, N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974, 160.

abitazioni. Numerosi furono i provvedimenti di risposta delle autorità pubbliche, come, ad esempio, il blocco degli sfratti e dei canoni di locazione.

Misure queste che vennero utilizzate anche dal regime fascista e nei decenni successivi alla fine del conflitto bellico. Gli anni tra le due guerre, infatti, furono caratterizzati dalla creazione di organismi specificamente incaricati di identificare i destinatari degli aiuti che, a differenza del regime precedente, non erano più solo quelli appartenenti alle classi sociali sfavorite ma anche, in un'ottica corporativista propria del fascismo, coloro che rientravano in determinate categorie, quali gli invalidi, i veterani di guerra, i funzionari pubblici ecc.¹²⁴ La prima legge organica in materia risale, infatti, al r.d. 28 aprile 1938, n. 1165 (“Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica”), il quale raccoglieva in un unico provvedimento tutti gli interventi fino a quel momento adottati in materia di edilizia economica e popolare¹²⁵. Secondo il testo unico non veniva esclusa la cessione in proprietà degli alloggi realizzati ma si preferiva l'assegnazione in affitto del patrimonio immobiliare di pertinenza dei comuni e degli IACP: nello specifico, “sono i comuni ad avere potere discrezionale nella cessione degli alloggi, potere esercitabile, però, esclusivamente previa approvazione del Ministero per i lavori pubblici, che stabilisce modalità di assegnazione e condizioni contrattuali in considerazione della destinazione dell'immobile”¹²⁶.

3.2 I primi anni dell'ordinamento repubblicano e gli anni '70

La seconda guerra mondiale e gli aiuti economici provenienti dal Piano Marshall hanno segnato un cambiamento radicale nel sistema di finanziamento della politica della casa nel nostro ordinamento che fino a quel momento si era basata quasi esclusivamente su risorse provenienti da soggetti altri rispetto ai poteri pubblici. In particolare con la l. n. 43/1949 (“Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori”), venne intrapreso un programma della durata di sette anni¹²⁷, prorogato poi per altri sette, il quale prevedeva la costruzione di abitazioni popolari destinate ai lavoratori subordinati nell'industria e nel commercio, la cui costruzione veniva finanziata con il sistema delle imposte che gravavano sul reddito e che

¹²⁴ *Op. cit.*, 157: secondo gli AA., “dovendo la domanda essere sorretta da un certo livello di reddito, l'edilizia popolare finisce per andare non ai ceti «meno abbienti», ma a quelli cosiddetti medi. In particolare il regime favorì i dipendenti dello Stato, conquistandone il consenso ... così si raggiunse – per una seconda e più profonda via, non del consenso politico e quindi dell'ideologia, ma della trasformazione strutturale della società – l'obiettivo di stabilizzazione del regime, sulla base della saldatura al blocco di potere dominante (agrario-industriale) di una serie di interessi corporativi sospinti verso la rendita”.

¹²⁵ Cfr. LUCARELLI, F., GIOVA, S., *Sostenibilità e vivibilità urbana. Dal centro storico alla periferia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007, 174.

¹²⁶ *Op. cit.*, 175.

¹²⁷ Cfr. AA.VV., *Servizi pubblici...cit.*, 157. Questo rappresenta il primo di una serie di piani di programmazione pluriennale: l'interesse pubblico “più che al problema dell'abitazione in sé, sembra rivolta al livello di occupazione che si realizza per questa via”, ovvero “si attribuisce all'edilizia economica e popolare promossa dallo Stato un ruolo importante nel meccanismo di sviluppo economico”.

colpivano, dunque, sia i lavoratori che i datori di lavori, lasciando allo Stato solo il dovere di intervenire con un contributo integrativo. Questo programma, conosciuto come INA-casa¹²⁸, ha rappresentato il principale strumento di intervento pubblico in materia di abitazione¹²⁹, con un investimento di 106 miliardi in due anni di gestione (1950-1952) pari ai due terzi degli investimenti globali nell'edilizia sovvenzionata dallo Stato¹³⁰: l'obiettivo primario era quello del rilancio dell'occupazione, principale questione dell'economia italiana dopo il secondo conflitto mondiale, tramite l'investimento in un settore, quale quello delle costruzioni, che fosse in grado di alimentare le industrie, fomentare l'impiego e stimolare la crescita¹³¹. I risultati effettivamente ottenuti, tuttavia, sono stati molto al di sotto delle aspettative: gli alloggi ottenuti grazie al sussidio o alla costruzione sovvenzionata furono 335.000 in quattordici anni¹³² e fu solo con il sostegno finanziario privato che fu possibile raggiungere, nel 1961, la cifra dei nove milioni di alloggi, ovvero la necessità di abitazioni stimata nel 1954.

Una delle motivazioni di tale parziale insuccesso è riscontrabile nella tendenza, da parte dei poteri pubblici, ricorrente anche nei decenni successivi, di privilegiare l'acquisizione dell'abitazione in regime di proprietà testimoniata, ad esempio, dalla l. n. 447/1958, con la quale veniva delegato il Governo a predisporre la disciplina della cessione in proprietà a favore degli assegnatari degli alloggi popolari ed economici costruiti o da costruire, siano essi a carico dello Stato o realizzati tramite il suo concorso o contributo. L'obiettivo non era, teoricamente, quello di depauperare il patrimonio immobiliare pubblico e a tal fine era previsto che le somme ricavate dalla vendita degli alloggi fossero destinate alla costruzione di nuovi immobili di tipo popolare¹³³: tuttavia, “le previsioni ... non trovano riscontro nella realtà, in quanto le entrate sono inferiori alle aspettative”, contribuendo “ad alimentare lo scontro dialettico tra chi ha visto nella vendita un preoccupante depauperamento del patrimonio pubblico e chi, invece, lo ha considerato il momento di massima realizzazione della politica sociale dell'abitazione”¹³⁴.

Alla vicenda di INA-casa seguì la sperimentazione del piano decennale, denominato Gescal

¹²⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 2, l. n. 43/1949, l'attuazione di quanto disposto dalla legge stessa veniva affidato, appunto, alla Gestione INA-Casa, ovvero “una gestione autonoma, munita di propria personalità giuridica”, istituita presso l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni.

¹²⁹ Cfr. AMOROSINO, S., *Politiche pubbliche e regolazioni dell'edilizia e delle infrastrutture nella «costituzione economica»*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, 2010, vol. II, 1284. Secondo l'A., il programma INA-Casa, così come tutti quelli che vennero approvati in quegli anni, avevano una triplice funzione in relazione alla costituzione economica: “affrontare l'emergenza abitativa del dopoguerra (dovuta alle distruzioni belliche ed all'urbanesimo, ripreso dopo gli ostacoli imposti dal regime fascista), creare occupazione ... e favorire in prospettiva ... l'accesso alla proprietà della casa da parte delle classi popolari”.

¹³⁰ Cfr. AA.VV., *Servizi pubblici...cit.*, 163-164.

¹³¹ Cfr. RIGGIO, V., *L'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici*, I.L.A. Palma, 1983.

¹³² Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La politica ... cit.*, 100.

¹³³ Cfr. l. n. 447/1958: “Le somme ricavate dalla cessione in proprietà degli alloggi di cui alla presente legge devono essere destinate alla costruzione di nuovi alloggi di tipo popolare”.

¹³⁴ Cfr. LUCARELLI, F., GIOVA, S., *Sostenibilità ... cit.*, 177.

(Gestione Case per Lavoratori), introdotto con la l. n. 60/1963 (“Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori”). Tale piano venne finanziato con ciò che rimaneva del fondo INA-casa e, anche questa volta, con il contributo, in termini di una percentuale variabile sottratta dalla retribuzione, dai lavoratori, dai datori di lavoro e, per la parte restante, dallo Stato¹³⁵. Anche in questo caso, però, i risultati furono piuttosto deludenti a causa, da un lato, dell'inefficienza gestionale dell'organo ministeriale centrale, ovvero il Ministero dei lavori pubblici; dall'altro, della mancanza di elaborazione di piani di zona¹³⁶ che le amministrazioni locali avrebbero dovuto approvare, secondo quanto disposto dalla l. n. 167/1962 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare); infine, dell'indisponibilità delle imprese a concorrere per la concessione di appalti pubblici¹³⁷. La proprietà ricoprì anche in questo provvedimento un ruolo centrale, come modalità privilegiata di accesso all'abitazione: l'assegnatario, infatti, poteva richiedere sin da subito la conversione in proprietà dietro iscrizione di ipoteca legale sull'alloggio a garanzia delle rate di riscatto non ancora pagate, a meno che lo stesso non volesse procedere al riscatto anticipato con pagamento in unica soluzione del debito residuo, godendo, in tal modo, di uno sconto al tasso del 5% sulle residue annualità.

Gli anni Settanta del secolo scorso furono caratterizzati da tre provvedimenti rilevanti in materia di politiche per l'abitazione.

¹³⁵ Cfr. art. 10, l. n. 60/1963: “ Al finanziamento del programma decennale, di costruzione di case per lavoratori, si provvede con i seguenti fondi: a) un contributo pari al 4,30 per cento del complesso dei contributi indicati alle successive lettere b) e c), a carico dello Stato; b) un contributo pari allo 0,35 per cento della retribuzione mensile, a carico dei dipendenti comunque qualificati da Aziende, Amministrazioni, Enti pubblici e privati, qualunque sia la natura o configurazione giuridica dell'Azienda, dell'Amministrazione o dell'Ente; c) un contributo pari allo 0,70 per cento delle retribuzioni mensili corrisposte ai propri dipendenti a carico delle Aziende, Enti e Amministrazioni di cui alla precedente lettera b), escluse le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; d) un contributo a carico dello Stato per ciascun alloggio completato entro il 31 marzo 1973, in ragione del 3,20 per cento del costo, fino all'importo massimo di lire seicentomila, a vano da corrispondersi per la durata, di 25 anni dall'inizio del semestre successivo all'assegnazione di ciascun alloggio, ovvero dalla data della concessione dei mutui previsti dagli articoli 16 e seguenti della presente legge; e) con l'impiego del gettito dei fondi derivanti dai riscatti anticipati e dalle rate di ammortamento degli alloggi comunque assegnati in proprietà ai sensi della presente legge; f) con l'impiego dei canoni relativi agli alloggi trasferiti in proprietà agli istituti autonomi per le case popolari; all'Istituto nazionale case impiegati dello Stato ed altri Enti ed Istituti ai sensi dell'articolo 4 e degli alloggi assegnati in locazione ai sensi del successivo articolo 29. I contributi previsti alla lettere a), b) e c) saranno versati per il periodo di sette anni a partire dal 1 aprile 1963. Sono esenti dal contributo indicato alla lettera b) i lavoratori addetti al settore agricolo”.

¹³⁶ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La politica ... cit.*, 115-116. La l. n. 167/1962 prevedeva l'obbligo, a carico dei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e ai capoluoghi di provincia, a predisporre dei piani di zona con un duplice obiettivo: disporre delle aree necessarie alla costruzione di abitazioni popolari; e ottenere un'organizzazione strutturale e funzionale adeguata dei quartieri destinati alle stesse, tramite il coordinamento con il piano regolatore urbanistico del comune. Nel complesso, dunque, il tentativo era quello di superare il modello di intervento pubblico nel settore fino a quel momento seguito: ovvero un intervento che, non tenendo in alcun modo in considerazione la dimensione urbanistica, aveva comportato uno sviluppo disordinato delle aree urbane.

¹³⁷ Cfr. MINELLI, A. R., *Politiche... cit.*, 18.

In primo luogo, la l. n. 865/1971 (“Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica”)¹³⁸, il cui obiettivo principale era quello di unificare in un unico organismo, a livello centrale, le funzioni in materia di edilizia pubblica precedentemente distribuite tra vari organismi¹³⁹: venne così creato il CER (Comitato per l’Edilizia Residenziale)¹⁴⁰, istituito presso il Ministero dei lavori pubblici e formato da personalità di origine ministeriale¹⁴¹, la cui funzione principale era quella di programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e di ripartizione delle risorse tra le Regioni che venivano, dunque, individuate come soggetti attuatori dei suddetti interventi. Nello specifico, le Regioni si avvalevano, per la parte attuativa, dell’operato degli IACP¹⁴² che divenivano, dunque, i principali esecutori dei programmi in materia di abitazione¹⁴³, supervisionando anche l’operato delle cooperative e dei consorzi attivi nella costruzione dell’edilizia residenziale pubblica.

In secondo luogo, venne approvata la l. n. 457/1978 (“Norme per l’edilizia residenziale”), la quale finanziava un nuovo piano decennale di intervento in materia di politiche per la casa¹⁴⁴, che

¹³⁸ Sugli obiettivi principali della l. n. 865/1971, cfr. AA.VV., *Servizi pubblici...cit.*, 170. Questo intervento normativo risulta di particolare importanza ai fini dell’analisi dell’intervento pubblico nel settore dell’edilizia residenziale per due motivi fondamentali: innanzitutto, per la “introduzione – in forma permanente – di programmi e del coordinamento da parte statale degli interventi in materia”; in secondo luogo, per il “coinvolgimento, in forme proceduralmente codificate, sia delle principali sedi politiche istituzionali centrali – CIPE, Ministeri – sia di quelle periferiche nascenti – le regioni – sia di quelle preesistenti – i comuni” (cfr. URBANI, P., *L’organizzazione centrale dell’intervento pubblico nell’edilizia residenziale* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 325).

¹³⁹ Cfr. RIGGIO, V., *L’edilizia... cit.*, 127. Secondo l’A. gli obiettivi principali della l. n. 865/1971 erano: in primo luogo, “l’unificazione della programmazione e gestione di tutti i fondi destinati dallo Stato al settore attraverso la concentrazione in un unico organismo istituito per legge (il Comitato per l’edilizia –CER –), delle competenze prima disperse tra diversi Ministeri e l’attribuzione alle Regioni delle competenze in materia di localizzazione e gestione degli interventi per la realizzazione di alloggi, ad eccezione della gestione finanziaria e degli interventi per la realizzazione di alloggi la cui costruzione sia condizionata alla prestazione locale di un servizio presso le pubbliche amministrazioni”; in secondo luogo, “la soppressione degli enti edilizi pubblici a carattere nazionale e locale, esclusi gli IACP e la conseguente attribuzione del patrimonio a questi ultimi ... e con il trasferimento successivo alle Regioni di ogni funzione in materia”; infine, “l’unificazione dei criteri per l’assegnazione degli alloggi pubblici e per la determinazione e revisione dei relativi canoni di locazione”.

¹⁴⁰ Per un’analisi approfondita della struttura e del funzionamento del CER, cfr. URBANI, P., *L’organizzazione ... cit.*, 330.

¹⁴¹ Cfr. art. 2, l. n. 865/1971: “E’ istituito, presso il Ministero dei lavori pubblici, il Comitato per l’edilizia residenziale (CER). Esso e’ presieduto dal Ministro per i lavori pubblici o da un Sottosegretario all’uopo delegato ed e’ composto: 1) da un rappresentante del Ministro per i lavori pubblici; 2) da un rappresentante del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale; 3) da un rappresentante del Ministro per il tesoro; 4) da un rappresentante del Ministro per il bilancio e la programmazione economica; 5) da due esperti nominati dal Ministro per i lavori pubblici anche fra persone estranee all’Amministrazione. Il Comitato e’ costituito con decreto del Ministro per i lavori pubblici e dura in carica tre anni. Le mansioni di segretario sono svolte da un funzionario della carriera direttiva dell’amministrazione centrale del Ministero dei lavori pubblici”.

¹⁴² Cfr. art. 4, l. n. 865/1971.

¹⁴³ Con il d.P.R. n. 1036/1972 (“Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore della edilizia residenziale pubblica”), gli IACP vennero unificati in un consorzio unico per ciascuna Regione, presieduto dal Presidente della Giunta regionale. Vennero, inoltre, soppressi tutti gli altri enti operanti nel settore, quali, a titolo esemplificativo, il Gescal, l’Istituto per lo sviluppo dell’edilizia sociale, l’Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato ecc. Agli IACP venne, dunque, riconosciuta la piena responsabilità in relazione all’attuazione dei piani di intervento in materia di edilizia residenziale pubblica.

¹⁴⁴ Cfr. RIGGIO, V., *L’edilizia ... cit.*, 133. L’intenzione del legislatore era, secondo l’A., quella di una “messa in moto

prevedeva non solo la costruzione di nuovi alloggi, ma anche il recupero del patrimonio immobiliare, l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate alla costruzione di alloggi tramite finanziamenti e accordi con soggetti privati. La legge del 1978, a differenza di quella precedente, riconosceva un ruolo maggiore alle Regioni, per le quali veniva prevista una rappresentanza all'interno del CER¹⁴⁵ e funzioni di definizione della necessità abitativa della popolazione residente sul territorio regionale¹⁴⁶.

Infine, venne approvata la l. n. 392/1978 (“Disciplina della locazione di immobili urbani”)¹⁴⁷, conosciuta come “legge dell'equo canone”, con la quale si tentò, per la prima volta, di coniugare le esigenze dei gruppi sociali più sfavoriti con il diritto dei proprietari di immobili di ottenere dagli stessi una rendita economica¹⁴⁸, tramite l'introduzione di un regime legale di regolazione dei canoni di locazione, fondato sulla stima di una serie di parametri quali, ad esempio, la classe demografica del comune, l'ubicazione e le caratteristiche dell'immobile, attualizzati sulla base dell'indice dei prezzi al consumo fissato dall'ISTAT¹⁴⁹. L'effetto di tale innovazione normativa fu esattamente contrario a quanto auspicato dal legislatore: i proprietari di immobili furono disincentivati alla locazione e ridussero, dunque, l'offerta di abitazioni comportando un aumento del prezzo medio di locazione; inoltre, si assistette ad un aumento dell'evasione fiscale e ad una diminuzione delle spese per la riqualificazione degli immobili.

3.3 La politica della casa dagli anni '90 ad oggi

Per queste motivazioni il sistema introdotto dalla legge del 1978 fu abbandonato alla fine degli anni '90 e si cercò di intraprendere un percorso di liberalizzazione del mercato degli affitti. Con la l. n. 431/1998 (“Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo”)¹⁵⁰, si permise la deroga ai limiti relativi al canone di affitto, lasciando libere le parti di fissare il prezzo di

di una autentica programmazione nazionale, constatato il fallimento dei tentativi compiuti con la legislazione precedente, strettamente integrata con le linee generali della programmazione economica e rivolta a consentire la formazione di blocchi di domanda pubblica, di un quadro di certezze capace di innescare processi produttivi a costi contenuti e, soprattutto, a conferire all'operatore pubblico il ruolo di fulcro dell'intero sistema ...”.

¹⁴⁵ Cfr. art. 5, l. n. 457/1978.

¹⁴⁶ Cfr. art. 4, l. n. 457/1978.

¹⁴⁷ Cfr. ALPA, G., *Equo canone ... cit.*, 168 e ss.

¹⁴⁸ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La politica ... cit.*, 102.

¹⁴⁹ Cfr. art. 15, l. n. 392/1978.

¹⁵⁰ Precedente a tale intervento normativo è la l. n. 179/1992 (“Nuove norme in materia di edilizia residenziale pubblica”), la quale ha individuato nel CER, nel CIPE e nelle Regioni, i soggetti promotori dei nuovi programmi di edilizia residenziale pubblica. Nel complesso, con questo provvedimento “l'edilizia pubblica residenziale non è più solo strumento di politica abitativa specificamente rivolto a garantire il diritto di abitazione ai ceti più disagiati, ma una forma di intervento che intende consentire al privato l'accesso alla proprietà dell'abitazione” (cfr. LUCARELLI, F., GIOVA, S., *Sostenibilità ... cit.*, 187).

locazione, ferma restando la regola relativa alla predeterminazione legale della durata dei contratti¹⁵¹. Non scompaiono, tuttavia, le misure di aiuto ai locatari: in particolare, venne prevista la creazione di un fondo finalizzato alla concessione di aiuti per gli inquilini più svantaggiati per il pagamento del canone di affitto o di finanziamento delle iniziative degli Enti locali in materia di mercato della locazione¹⁵². La legge del 1998 ha confermato, inoltre, il sistema di incentivi e benefici fiscali destinati sia ai proprietari che agli affittuari, in termini di “detrazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in favore dei conduttori, appartenenti a determinate categorie di reddito, di alloggi locati a titolo di abitazione principale”¹⁵³.

Il passaggio da un regime controllato ad un sistema di libero mercato, ha avuto un impatto molto forte sull'effettiva possibilità degli individui svantaggiati di accedere ad un contratto di affitto: non solo non è diminuito il fabbisogno di abitazioni, ma il malfunzionamento che aveva caratterizzato il settore della locazione non ha goduto di alcun beneficio dall'apertura del mercato¹⁵⁴. Secondo uno studio pubblicato nel 2010 da Nomisma¹⁵⁵, i prezzi dei canoni di affitto, finita nel 1997 la fase recessiva che aveva colpito il settore, hanno conosciuto una fase di forte crescita conclusasi solo nel 2008, con l'inizio della crisi economica¹⁵⁶. Questo ha condotto il legislatore, nell'ultimo decennio, a prevedere numerose misure d'urgenza finalizzate a bloccare l'ondata di sfratti che, a causa

¹⁵¹ La legge del 1998 stabiliva la durata minima dei contratti d'affitto. Secondo l'art. 2, co. 1, infatti: “le parti possono stipulare contratti di locazione di durata non inferiore a quattro anni, decorsi i quali i contratti sono rinnovati per un periodo di quattro anni, fatti salvi i casi in cui il locatore intenda adibire l'immobile agli usi o effettuare sullo stesso le opere di cui all'articolo 3, ovvero vendere l'immobile alle condizioni e con le modalità di cui al medesimo articolo 3. Alla seconda scadenza del contratto, ciascuna delle parti ha diritto di attivare la procedura per il rinnovo a nuove condizioni o per la rinuncia al rinnovo del contratto, comunicando la propria intenzione con lettera raccomandata da inviare all'altra parte almeno sei mesi prima della scadenza. La parte interpellata deve rispondere a mezzo lettera raccomandata entro sessanta giorni dalla data di ricezione della raccomandata di cui al secondo periodo. In mancanza di risposta o di accordo il contratto si intenderà scaduto alla data di cessazione della locazione. In mancanza della comunicazione di cui al secondo periodo il contratto è rinnovato tacitamente alle medesime condizioni”.

¹⁵² Cfr. art. 11, l. n. 431/1998. In particolare, il co. 3 prevede che “le somme assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi individuati con le modalità di cui al comma 4, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, nonché, qualora le disponibilità del Fondo lo consentano, per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati”.

¹⁵³ Cfr. art. 10, co. 1, l. n. 431/1998.

¹⁵⁴ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La politica ... cit.*, 103.

¹⁵⁵ Si fa riferimento allo studio del NOMISMA, pubblicato nel 2010, dal titolo *Il mercato della locazione in Italia. Il trend e le prospettive alla luce delle più recenti novità fiscali*, reperibile su <http://www.nomisma.it/index.php/it/publicazioni/item/125-il-mercato-della-locazione-in-italia-nomisma-per-solo-affitti>.

¹⁵⁶ Cfr. NOMISMA, *Il mercato...cit.*, 8: “Esaurita la parentesi recessiva, che aveva colpito il settore tra il 1992 e il 1997, in seguito allo scoppio della bolla speculativa che aveva gonfiato le quotazioni immobiliari all'inizio degli anni '90, il mercato immobiliare italiano è entrato in una lunga e robusta fase espansiva arrestatasi solo a fine 2007, a poco più di dieci anni di distanza. L'evoluzione dei prezzi e dei canoni di locazione ha seguito di pari passo quella del reddito disponibile delle famiglie, dal 1995 fino al 2006, quando i redditi hanno iniziato a flettere, mentre i valori di mercato hanno continuato a salire. L'inversione, per questi ultimi, si è verificata dopo un lasso temporale di due anni e, precisamente, nel 2008”.

dell'aumento dei prezzi di locazione, colpivano gli inquilini più svantaggiati.

Alla liberalizzazione del mercato degli affitti si è aggiunta anche la finanziarizzazione del settore dell'edilizia pubblica¹⁵⁷: con la l. n. 130/1999 (“Disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti”), viene prevista la possibilità di effettuare operazioni di cartolarizzazione tramite la cessione di crediti a società a tal fine costituite, il cui esclusivo oggetto sociale fosse la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione per alienare immobili pubblici, emettendo direttamente titoli per finanziare l'acquisto dei crediti. Il ricavato della vendita spettava all'ente originariamente titolare del bene, detratte le spese e le commissioni. Nello stesso senso si è orientata anche la l. n. 410/2001 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare”), che ha istituito una procedura di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, tramite l'istituzione di società appositamente costituite, che consente all'ente proprietario di incassare i proventi della vendita prima ancora che essa avvenga realmente. Vengono previste, tuttavia, forme di tutela nei confronti dei conduttori delle unità immobiliari sia in termini di rinnovo del contratto di affitto, sia in termini di diritto di prelazione sull'acquisto dell'immobile¹⁵⁸. Per completare tale quadro, occorre, infine, considerare la l. n. 89/2002 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)”), la quale, all'art. 84, co. 1, prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di “costituire o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di più società a responsabilità limitata con capitale iniziale di 10.000 euro, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari”. Nel complesso dunque, l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico per risanare il bilancio statale, continuata anche attraverso provvedimenti legislativi successivi quali, ad esempio, la l. n. 266/2005 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)”), sembra essere diventata “la modalità ordinaria per risanare i conti pubblici, attraverso strumenti che vanno dal conferimento in fondi di investimento immobiliare, alla vendita diretta da parte dell'Agenzia del demanio ... dal conferimento di gruppi di beni da alienare alle società veicolo, al trasferimento alla Patrimonio dello stato spa”¹⁵⁹.

Un ulteriore intervento normativo che ha previsto un finanziamento pubblico nel settore dell'edilizia

¹⁵⁷ Cfr. AMOROSINO, S., *Politiche...* cit., 1296: secondo l'A., “nell'era del *mercato* ci si è affidati sostanzialmente all'iniziativa individuale, di ricerca sul mercato finanziario dei mutui delle risorse per l'acquisto o la costruzione di abitazioni. I pubblici poteri ... hanno quasi rinunciato a ricostruire un sistema di finanziamento complementare a quello del mercato dei capitali (che è inarrivabile per molte categorie di cittadini)”.

¹⁵⁸ Cfr. art. 3, l. n. 410/2001.

¹⁵⁹ Cfr. LUCARELLI, F., GIOVA, S., *Sostenibilità ...* cit., 215.

popolare, è stata la l. n. 21/2001 (“Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione”) che ha previsto una serie di interventi per la riduzione del disagio abitativo tramite l'aumento dell'offerta di alloggi da destinare a locazione a canone agevolato, nonché una serie di misure di riqualificazione urbanistica dei quartieri considerati più degradati, prevedendo un ampio coinvolgimento degli Enti locali, degli IACP e del settore cooperativo.

Per quanto concerne i provvedimenti più recenti, occorre sottolineare due provvedimenti di notevole rilevanza.

In primo luogo, la l. n. 9/2007 (“Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali”), con la quale lo Stato ha disposto il blocco degli sfratti per finita locazione degli immobili destinati ad uso abitativo in favore di categorie svantaggiate di inquilini¹⁶⁰, prevedendo, inoltre, un sistema di benefici fiscali per i proprietari, quali l'esenzione e la riduzione dell'ICI¹⁶¹. Il legislatore ha previsto, inoltre, l'elaborazione di un piano per l'edilizia sovvenzionata, da formulare ed attuare in collaborazione con tutti i livelli di governo, in modo da intervenire sul lato dell'offerta abitativa. A tal fine, secondo quanto previsto dall'art. 4, co. 2, è stato istituito un Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative¹⁶², “che ha rappresentato l'occasione e la sede privilegiata di confronto tra le istituzioni centrali, regionali e locali con gli operatori del settore e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori... con il compito di predisporre le linee guida di un programma nazionale che il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, ha il dovere di definire, d'intesa con la Conferenza Unificata e che dovrebbe costituire un punto di riferimento per la programmazione regionale”¹⁶³. Di importanza centrale, infine, l'art. 5¹⁶⁴ della legge che, prevedendo la necessità di definire le

¹⁶⁰ Cfr. art. 1, l. n. 9/2007. I beneficiari della previsione di legge sono i “conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza”, nonché i “conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico”.

¹⁶¹ Cfr. artt. 1 e 2, l. n. 9/2007 nonché VALENTI, V., *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 166 del 2008* su www.federalismi.it, 23 febbraio 2009, 5.

¹⁶² A tale fine si prevedeva la partecipazione di rappresentanti dei Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze, dei Ministeri per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, delle Regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), della Federazione italiana per la casa, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli inquilini, delle associazioni della proprietà edilizia e delle associazioni dei costruttori edili e delle cooperative di abitazione. A tal proposito, cfr. LUCARELLI, F., GIOVA, S., *Sostenibilità ...* cit., 157.

¹⁶³ VALENTI, V., *L'edilizia...* cit., 5-6.

¹⁶⁴ Art. 5, l. n. 9/2007: “Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, il Ministro delle infrastrutture, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio decreto, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti

caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali che, in quanto tali, sono esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE, crea un ponte con le politiche europee di *social housing*, definite dal Comitato di coordinamento europeo dell'alloggio sociale dell'Unione Europea come “offerta di alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato – per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata – cercando di rafforzare la loro condizione”. In tal modo, dunque, si consente l'applicazione anche all'edilizia residenziale pubblica dell'art. 106, par. II TFUE, che esonera le imprese specificatamente indicate dallo Stato per la gestione di taluni servizi dal rispetto delle norme del trattato, e in particolare dalle regole di concorrenza, ove queste ostacolano l'espletamento della missione loro affidata; nonché la decisione della Commissione del 28 novembre 2005 (2005/842/CE), che specifica le condizioni alle quali gli aiuti di Stato, nella forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, sono compatibili con il mercato comune.

In secondo luogo, l'approvazione del c.d. Piano casa, previsto dall'art. 11, l. n. 133/2008 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”) e implementato dal D.P.C.M. del 16 luglio 2009, previa deliberazione del CIPE e in accordo con la Conferenza unificata. Il principale obiettivo del Piano era “l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati”¹⁶⁵ ed era destinato primariamente ad alcune categorie di soggetti, quali nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure di sfratto e, elemento di notevole importanza, immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. Secondo quanto previsto dal D.P.C.M., il Piano si strutturava in sei linee di intervento¹⁶⁶: un sistema statale e locale di fondi immobiliari, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per l'acquisizione o realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica e per l'incremento dell'offerta abitativa in locazione; aumento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse provenienti da tutti i livelli di governo nonché dall'alienazione di beni pubblici; promozione finanziaria anche ad iniziative di privati; agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; realizzazione degli

dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”.

¹⁶⁵ Cfr. art. 11, co. 2, l. n. 133/2008.

¹⁶⁶ Cfr. art. 1, D.P.C.M. 16 luglio 2009.

interventi degli ex IACP o dei comuni, caratterizzati da immediata fattibilità. Nella sua attuazione pratica, il Piano si articolava in molteplici accordi di programma, stipulati tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e i comuni, “al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica”¹⁶⁷. Per quanto riguarda il finanziamento del Piano, lo stanziamento complessivo previsto era di 350 milioni di euro, non ripartiti, tuttavia, equamente tra le sei linee di intervento: se, infatti, 200 milioni venivano destinati alla sesta linea di intervento e 150 per la creazione del sistema di fondi immobiliari, per tutte le altre misure previste dal D.P.C.M si fa riferimento ad eventuali risorse residue non meglio specificate, probabilmente considerando che i finanziamenti destinati alle altre due linee non venissero esauriti completamente¹⁶⁸.

Data l'evidente insufficienza delle risorse statali stanziare per la realizzazione del Piano, risulta chiaro l'intento di coinvolgere nel finanziamento non solo gli altri livelli di Governo ma soprattutto i soggetti privati, per i quali, infatti, vengono previsti numerosi benefici dalla stessa normativa statale¹⁶⁹: trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; incrementi premiali dei diritti edificatori; riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; costituzione di fondi immobiliari; cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato. Questa scelta ha comportato, ovviamente, che alla finalità sociale delle politiche abitative si aggiungesse una finalità economica, derivante dal fatto che parte della costruzione degli immobili venisse destinata al mercato per recuperare parte del capitale investito¹⁷⁰.

3.4 Le politiche regionali in materia di abitazione

In conclusione, sembra necessario un accenno ad alcuni esempi di legislazioni regionali in materia di abitazione che, come rilevato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sono assolutamente necessari per la realizzazione concreta dei principi e degli obiettivi generali fissati a livello statale.

¹⁶⁷ Cfr. art. 4, D.P.C.M. 16 luglio 2009.

¹⁶⁸ Cfr. art. 2, D.P.C.M. 16 luglio 2009.

¹⁶⁹ Cfr. art. 11, co. 5, l. n. 133/2008.

¹⁷⁰ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La politica ... cit.*, 130.

La Giunta regionale del Piemonte, con deliberazione n. 1-1029 del 18 novembre 2010, ha approvato il programma coordinato regionale, da presentare al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per l'inserimento nel Piano nazionale di edilizia abitativa e per la conseguente sottoscrizione dell'Accordo di Programma tra Stato e Regione, secondo quanto disposto dal d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008. La Regione ha contribuito alla realizzazione di tale Piano con un finanziamento pari a 15 milioni di euro, ovvero il 47,6 per cento del finanziamento statale, fissando, inoltre, i requisiti di ordine economico e sociale che devono essere posseduti dai beneficiari. In particolare, oltre ai requisiti generici di cui all'art. 3, l. reg. 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)¹⁷¹, la deliberazione regionale ha previsto: per le coppie giovani a basso reddito, che entrambi i componenti del nucleo di nuova formazione o di quello già costituito devono avere età non superiore a 35 anni alla data di registrazione del contratto di affitto o di assegnazione; agli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, viene richiesto che siano cittadini con età

¹⁷¹ Art. 3, l. reg. n. 3/2010: “1. I requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale sono i seguenti:

- a) essere residente o prestare attività lavorativa da almeno tre anni nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale di cui all'articolo 5, comma 2. I comuni hanno facoltà, in sede di bando, di incrementare tale requisito fino ad un massimo di ulteriori due anni;
 - b) non essere titolare di diritti esclusivi di proprietà o di altri diritti reali esclusivi di godimento su alloggio di categoria catastale A1, A2, A7, A8, A9 e A10 ubicato nel territorio regionale;
 - c) non essere titolare di diritti esclusivi di proprietà o di altri diritti reali esclusivi di godimento su alloggio di categoria catastale A3, A4, A5 e A6 ubicato nel territorio regionale di superficie utile massima superiore a:
 - 1) 40 metri quadri per nucleo richiedente composto da una o due persone;
 - 2) 60 metri quadri per nucleo richiedente composto da tre o quattro persone;
 - 3) 80 metri quadri per nucleo richiedente composto da cinque o sei persone;
 - 4) 100 metri quadri per nucleo richiedente composto da sette o più persone;
 - d) non avere avuto una precedente assegnazione in proprietà o con patto di futura vendita di alloggio realizzato con contributo pubblico o finanziamento agevolato concesso in qualunque forma dallo Stato, dalla Regione, dagli enti territoriali o da altri enti pubblici, sempre che l'alloggio non sia inutilizzabile o perito senza dare luogo al risarcimento del danno;
 - e) non essere alcun componente del nucleo richiedente assegnatario di alloggio di edilizia sociale nel territorio regionale;
 - f) non avere ceduto in tutto o in parte, fuori dai casi previsti dalla legge, l'alloggio eventualmente assegnato in precedenza in locazione;
 - g) non essere occupante senza titolo di un alloggio di edilizia sociale;
 - h) non essere stato dichiarato decaduto dall'assegnazione dell'alloggio a seguito di morosità, salvo che il debito conseguente a morosità sia stato estinto prima della presentazione della domanda;
 - i) essere in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), non superiore al limite stabilito con il regolamento di cui all'articolo 19, comma 2.
2. In sede di programmazione delle risorse di edilizia sociale possono essere stabiliti ulteriori requisiti in riferimento a finanziamenti destinati a particolari categorie di cittadini.
3. Ciascun componente del nucleo richiedente deve possedere, alla data di approvazione del bando di concorso, i requisiti di cui al comma 1, fatta eccezione per il requisito di cui al comma 1, lettera a) da possedersi da parte del solo richiedente.
4. I requisiti di cui ai commi 1 e 2 devono permanere al momento dell'assegnazione e della stipula della convenzione di assegnazione, nonché successivamente alla stessa, fatto salvo il requisito di cui al comma 1, lettera i), nei limiti stabiliti con il regolamento di cui all'articolo 19, comma 2.
5. Ai fini della verifica del mantenimento dei requisiti per la permanenza nell'alloggio, gli enti gestori procedono ogni due anni ad un censimento socioeconomico dei nuclei assegnatari”.

superiore a 65 anni alla data di registrazione del contratto di affitto o di assegnazione, non esercitanti alcuna attività lavorativa, che vivano soli o, se invece vivono in coppia, che tali requisiti sussistano per entrambi i componenti; per gli studenti fuori sede, la residenza anagrafica in un Comune diverso da quello sede di studio con tempo di percorrenza tra la residenza e il luogo di studio non inferiore a 60 minuti, secondo l'orario dei mezzi di trasporto pubblico; per i soggetti sottoposti a procedure esecutive di sfratto, che tali procedure siano intimate esclusivamente per finita locazione; per gli immigrati regolari a basso reddito, infine, che siano residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Congiuntamente a questo piano abitativo regionale, la Regione Piemonte si è dotata, nel corso degli anni, di una serie di strumenti miranti a potenziare la sua capacità di intervento nell'ambito del disagio abitativo.

Primo tra tutti, il c.d. "Programma Casa: 10.000 alloggi entro il 2012"¹⁷², approvato con delibera del Consiglio regionale 20 dicembre 2006, n. 93 – 43238 e attuato in tre bienni attraverso piani e programmi specifici di intervento approvati dalla Giunta regionale. Quest'ultima, infatti, ha approvato, con deliberazione 19 febbraio 2007, n. 10-5928, criteri, tempi e modalità d'intervento per il primo biennio (2007-2008). Nello specifico, sono stati previsti interventi per: l'edilizia sovvenzionata, ovvero la realizzazione e l'acquisto di alloggi da locare a canone sociale; l'edilizia agevolata sperimentale, ovvero la realizzazione di alloggi da locare a canoni intermedi tra l'edilizia sovvenzionata e agevolata; l'edilizia agevolata, ovvero la realizzazioni di alloggi da locare a canoni inferiori a quelli di libero mercato; il programma giovani, rivolto ai cittadini con meno di 35 anni; il programma anziani, in edilizia sovvenzionata e agevolata, rivolto ai cittadini con più di 65 anni; gli studi di fattibilità, per la riqualificazione di aree urbane degradate e il sostegno alle agenzie sociali comunali per la locazione, costituite ai sensi della legge 431/1998. L'ammontare complessivo del finanziamento previsto era pari a 306.900.000 euro. Il secondo biennio è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale 22 giugno 2009, n. 16-11632, che ha predisposto i bandi per le stesse aree di intervento del bando precedente, fatta eccezione per il programma giovani, cui sono state destinate le risorse rimanenti dal biennio 2007-2008. Poiché le domande di partecipazione ai bandi relativi al secondo biennio furono molto elevate, con Deliberazione della Giunta regionale del 22 febbraio 2010, n. 19-13358, la Giunta ha approvato l'anticipazione dell'assegnazione di una quota parte di risorse relative al terzo biennio di intervento sulla base delle domande rimaste inevase per carenza di fondi nel biennio precedente. Infine, a febbraio 2012 è stato predisposto, con Deliberazione della Giunta regionale 21 febbraio 2010, n. 7-3438, lo slittamento della programmazione del terzo biennio.

¹⁷² http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2007/02/attach/sup_02.pdf.

In secondo luogo, è attivo l'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa¹⁷³, costituito in continuità con la creazione, tramite l'art. 59, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)¹⁷⁴, dell'Osservatorio della condizione abitativa, attivo su tutto il territorio statale. Compito di tale Osservatorio regionale è quello di compiere un monitoraggio continuo della condizione abitativa su tutto il territorio regionale, tramite anche il contributo di altri osservatori attivi a livello provinciale e comunale; elaborare pubblicazioni ed indagini conoscitive relative, tra le altre cose, alla domanda abitativa, al disagio abitativo, all'andamento degli sfratti, alle condizioni del mercato edilizio piemontese, ai programmi di sostegno alla locazione.

A partire dal 1998, inoltre, la Regione Piemonte si è dotata di “Contratti di quartiere”, ovvero di programmi sperimentali di recupero urbano, finanziati congiuntamente da Regioni, Comuni e privati, da localizzare in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo. Con deliberazione della Giunta regionale 1° agosto 2003, n. 82-10248, i Contratti di quartiere sono stati riconfermati, con un finanziamento destinato a 21 progetti in 19 Comuni piemontesi. Nel 2010, inoltre, è stato attivato, con Deliberazione della Giunta Regionale 14 luglio 2008, n. 24-9188, il “Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile”¹⁷⁵, finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonché a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo.

La Regione si è, inoltre, dotata di un Fondo di Sostegno alla locazione, che fornisce contributi integrativi a favore degli inquilini residenti in Piemonte, appartenenti alle fasce più deboli per il pagamento dei canoni di locazione: i destinatari devono essere titolari di un contratto di locazione regolarmente registrato per un immobile ad uso abitativo e, se cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, residenti in Piemonte da almeno 5 anni o in Italia da almeno 10 anni.

È attivo il Fondo, inoltre, per la morosità inconsapevole con il fine di garantire contributi in conto

¹⁷³ <http://www.regione.piemonte.it/edilizia/osservatorio.htm>.

¹⁷⁴ Art. 59, d.lgs. n. 112/1998: “1. Sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi:
a. alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; b. alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; c. al concorso, unitamente alle regioni ed agli altri Enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; d. alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; a tali fini è istituito l'Osservatorio della condizione abitativa; e. alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito”.

¹⁷⁵ <http://www.regione.piemonte.it/edilizia/dwd/provvRegionale/contrattiQuartiere/cdq3.pdf>.

capitale a favore di inquilini morosi incolpevoli, la cui sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone deve essere accertata dal Comune: ai beneficiari viene richiesta la cittadinanza italiana o di un paese dell'Unione Europea oppure, in caso di cittadini non appartenenti all'U.E., il possesso di un regolare titolo di soggiorno; inoltre, un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 26.000 euro, di essere titolari di un contratto di locazione residenziale regolarmente registrato, nonché di essere destinatari di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida.

Infine, sono attive sul territorio regionale Agenzie sociali per la locazione, di competenza dei Comuni ad alta tensione abitativa e con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, con il compito di favorire la mobilità abitativa mettendo in contatto proprietari privati di alloggi e famiglie vulnerabili, promuovendo, attraverso un sistema di incentivi, la sottoscrizione di contratti a canoni inferiori a quelli praticati sul libero mercato.

Un altro esempio interessante sembra essere quello della Regione Emilia-Romagna che, sin dal 2001, si è dotata di una normativa regionale in materia di abitazione e di edilizia pubblica: si tratta della l.r. 8 agosto 2001, n. 24, recante “Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo”. Gli obiettivi prioritari perseguiti con tale legge erano, tra gli altri, quelli di “rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie meno abbienti e a quello di particolari categorie sociali attraverso l'incremento e la rigenerazione del patrimonio pubblico di alloggi “, “ampliare l'offerta di abitazioni in locazione permanente ed a termine a canone ridotto rispetto ai valori di mercato, anche attraverso il concorso dei soggetti privati “, “assicurare il sostegno finanziario al reddito dei nuclei meno abbienti, per consentire il loro accesso al mercato delle abitazioni in locazione”, “favorire la permanenza in alloggi di erp di assegnatari che necessitano di sostegno sanitario o sociale, anche tramite l'adeguamento degli alloggi stessi ovvero la mobilità prioritariamente in alloggio del medesimo immobile”, “favorire gli interventi di manutenzione, di recupero e sostituzione del patrimonio edilizio esistente, per renderlo adeguato ai requisiti di risparmio energetico, di sicurezza sismica e accessibilità stabiliti dalle norme vigenti in materia, in base alla legislazione comunitaria, nazionale e regionale”, “favorire l'acquisto della prima casa di abitazione, nell'ambito di programmi di edilizia residenziale sociale”¹⁷⁶ ed istituiva, inoltre, il Fondo regionale per gli investimenti nel settore abitativo¹⁷⁷, finanziato congiuntamente con risorse regionali, stabilite nell'annuale legge di bilancio, e statali.

Congiuntamente a tale disciplina generale delle politiche regionali in materia di abitazione, la Regione si è dotata anche di altri strumenti attivi soprattutto nel settore della locazione. Si fa

¹⁷⁶ Art. 2, l.r. n. 24/2001.

¹⁷⁷ Art. 11, l.r. n. 24/2001.

riferimento, nello specifico, alle misure di sostegno alle famiglie nel pagamento del canone di locazione, tramite il conferimento di risorse¹⁷⁸ a Province e Comuni di affinché agiscano congiuntamente con programmi orientati a garantire i crediti assunti dalle banche nei confronti degli inquilini che sottoscrivono con i proprietari degli immobili un'intesa per la sospensione dell'esecuzione delle procedure di sfratto ovvero a concedere contributi a favore di inquilini che versano in una situazione di inadempienza all'obbligo di pagamento del canone di locazione.

Nel 2010, inoltre, la Regione ha istituito un Programma di edilizia residenziale sociale per la realizzazione di alloggi di edilizia convenzionata-agevolata da concedere in regime di locazione permanente, di lungo periodo (non inferiore a 25 anni) o di medio periodo (non inferiore a 10 anni), a un prezzo inferiore a quello di mercato. I beneficiari di tale programma sono i cittadini italiani, o di un Paese dell'Unione europea o di altri Stati se dotati di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o almeno biennale, che abbiano residenza o attività lavorativa o di studio nel Comune in cui vengono realizzati gli interventi o in un Comune ad esso conterminante, che non siano titolari del diritto di proprietà, di usufrutto o di abitazione, di un alloggio o quote parti di esso nell'ambito del Comune ove si realizza l'intervento e che dimostrino un valore ISEE del nucleo familiare non superiore a 40.680 euro.

Un ultimo esempio di rilievo è quello della Regione Puglia: con deliberazione della Giunta regionale 1° luglio 2013, n. 1179, la Regione si è dotata del Protocollo d'Intesa e dell'Accordo di Programma necessario per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di edilizia abitativa, di cui all'art. 1, comma 1, lett. *b), c), d), e)*, D.P.C.M. 16 luglio 2009.

Inoltre, come nei casi precedenti, è stato istituito un Osservatorio regionale della condizione abitativa che, fino al 2012, ha compilato annualmente un rapporto sulla situazione dell'accesso alla casa nella regione Puglia e sul disagio abitativo degli strati economicamente e socialmente più deboli della popolazione residente.

Per quanto concerne, infine, l'edilizia residenziale pubblica, la Regione si è dotata di una normativa specifica, ovvero la l. reg. 21 maggio 2008, n. 12, secondo la quale spetta ai Comuni, sulla base delle specifiche esigenze abitative rilevate sul territorio di loro competenza, “definire ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale”¹⁷⁹: i suddetti proprietari

¹⁷⁸ Le risorse assegnate alle Province con la deliberazione di Giunta regionale n. 2051/2011 ammontano complessivamente a 500.000,00 euro, mentre quelle assegnate con deliberazione di Giunta regionale n. 817/2012 ammontano complessivamente a 4.362.757,90 euro, di cui 3.500.000,00 euro assegnate alle Province e 862.757,90 euro assegnate ai Comuni capoluogo. La Regione ha confermato il suo impegno in tal senso con la deliberazione della Giunta regionale n. 1709/2013, concedendo alle Province risorse pari a 2.150.000 euro (<http://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/sostegno-alle-famiglie-nel-pagamento-dei-canoni-di-locazione>).

¹⁷⁹ Art. 1, l. reg. n. 12/2008.

sono tenuti, dunque, ad impegnarsi, da un lato, “a cedere gratuitamente al comune una quota minima del 10 per cento degli alloggi realizzati” e, dall'altro, “garantire preferibilmente l'affitto o l'affitto con patto di futura vendita dei restanti alloggi di edilizia residenziale sociale a soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso a tale tipo di alloggi selezionati da una graduatoria comunale”.

4. Considerazioni conclusive

Di fronte ad un crescente disagio abitativo¹⁸⁰, il bilancio complessivo delle politiche italiane in materia di abitazione non può che essere deludente: l'Italia è, infatti, agli ultimi posti delle classifiche europee per la percentuale di alloggi sociali calcolata sul totale dello stock di affitto¹⁸¹ e, a fronte del crescente fabbisogno abitativo, l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica va progressivamente riducendosi ed è costituita, ad oggi, da meno di un milione di alloggi che riescono ad accogliere poco meno di due milioni di persone¹⁸². L'inefficienza dell'intervento pubblico nel settore abitativo ed il sostanziale fallimento nella garanzia di un effettivo godimento del diritto all'abitazione, intesa non come bene di investimento ma nella sua funzione sociale¹⁸³, è comprensibile se si considera l'interazione non virtuosa tra fattori molteplici.

In primo luogo, così come nel caso dell'ordinamento spagnolo analizzato nel successivo capitolo, il filo conduttore della normativa italiana in tale settore è stato, sin dall'inizio del secolo scorso, il *favor* indiscusso del legislatore verso il regime proprietario dell'abitazione e il pressoché assoluto disinteresse verso regimi alternativi, *in primis* la locazione¹⁸⁴, sintomo di “economie di origine agricola, ancorate alla proprietà del «mattoncino», come fattore di benessere e stabilità”¹⁸⁵. Elemento

¹⁸⁰ Cfr. VALENTI, V., *L'edilizia ... cit.*, 1 e ss. L'A. definisce il disagio abitativo sia come “condizione di privazione” ma anche come “condizione di sofferenza degli individui, non in grado di soddisfare – o in difficoltà nella soddisfazione – dei bisogni minimi di servizi abitativi”. Il disagio abitativo manifesta, generalmente, una rilevante complessità per l'agire di differenti fattori: in primo luogo, “perché si tratta di un *disagio diffuso*, avvertito cioè, come tale, da soggetti appartenenti a diverse categorie sociali ... tutti soggetti che incontrano serie difficoltà tanto nell'accensione di un mutuo per l'acquisto di un immobile, quanto nel pagamento della rispettiva rata mensile ... tanto nell'accesso a locazioni di immobili a canone sostenibile, quanto nel pagamento del rispettivo canone mensile”; in secondo luogo, perché “nell'ultimo ventennio, le istituzioni statali e regionali hanno manifestato un sostanziale e progressivo disimpegno, tanto politico quanto finanziario, nei confronti del settore abitativo”; infine, perché “l'azione pubblica in tale settore deve essere calata, oggi, nel *nuovo* assetto regionalista del nostro Paese che ... sembra apprestare una tutela multilivello ai diritti sociali in generale”.

¹⁸¹ Cfr. FEDERCASA, *Abitazioni sociali. Motore di sviluppo, fattore di coesione*, aprile 2014, 4. La percentuale per l'Italia si attesta al di sotto del 5%, contro una media intorno al 25% degli altri Paesi.

¹⁸² *Op. cit.*, 5.

¹⁸³ Cfr., tra gli altri, MARTINES, T., *Il diritto ... cit.*, 12, nonché TATARANO, G., *Accesso... cit.*, 420-421 e DE VITA, A., *Per un diritto... cit.*, 578.

¹⁸⁴ Per un'analisi più approfondita di tale aspetto, cfr. POGGIO, T., *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, *La Rivista delle politiche sociali*, n. 3/2006, 27. Secondo l'A., “l'orientamento alla proprietà delle politiche si esplica sia attraverso strumenti che perseguono esplicitamente questo obiettivo, a scapito ... dello sviluppo di un parco alloggi destinato all'affitto sociale, sia per effetto di non-politiche o di politiche poco efficaci rivolte al settore dell'affitto, che hanno progressivamente definito la casa in proprietà come scelta obbligata” (32).

¹⁸⁵ Cfr. POZZO, A. M., *I numeri della casa*, Federcasa, 2003, 7.

questo che non ha fatto che rafforzare le crescenti disuguaglianze che caratterizzano il tessuto sociale italiano, favorendo irrimediabilmente le classi medie¹⁸⁶ a discapito di quelle più colpite dal disagio abitativo e veicolando l'idea secondo la quale l'opzione proprietaria sarebbe una “vera e propria strategia di sopravvivenza, in assenza di alternative economiche nel settore dell'affitto”¹⁸⁷.

In secondo luogo, la combinazione tra la liberalizzazione del mercato immobiliare, la marginalizzazione della capacità d'intervento dei pubblici poteri¹⁸⁸ e la dismissione sempre più intensa del patrimonio di edilizia residenziale pubblica¹⁸⁹, ha costantemente eroso la valenza di emancipazione sociale che connota l'attività di costruzione di alloggi destinati a sanare le situazioni di disagio abitativo, riducendo tale ambito ad un settore di mercato su cui puntare per il rilancio dell'economia o sul quale speculare finanziariamente per ottenere maggiori rendite da capitale¹⁹⁰.

Infine, nel settore delle politiche dell'abitazione l'interazione mutevole dei differenti livelli di governo e la mancanza di una disciplina costituzionale esplicita che individui chiaramente le competenze, soprattutto in ambito legislativo, dello Stato e delle Regioni, hanno comportato una scarsa chiarezza nell'individuazione dei soggetti responsabili sia della pianificazione dell'intervento, sia della sua realizzazione, sia del finanziamento e, di conseguenza, una minore efficacia e omogeneità delle politiche messe in atto sul territorio statale.

¹⁸⁶ DE VITA, A., *Per un diritto ...* cit., 582.

¹⁸⁷ Cfr. POGGIO, T., *Proprietà ...* cit., 34.

¹⁸⁸ Fino al 1988 il settore dell'edilizia sociale ha goduto di un flusso costante di finanziamenti: tuttavia, all'eliminazione del Fondo Gescal, a cui non è corrisposta alcuna risorsa sostitutiva “per permettere alle Regioni di gestire le competenze, nel frattempo a loro attribuite, e quindi per garantire una continuità alle politiche di welfare nel settore abitativo” (Federcasa, *Abitazioni sociali* cit., 6). Si pone, dunque, l'esigenza di ristabilire un flusso costante di finanziamenti stabili e duraturi che, secondo le stime, dovrebbe ammontare, per rispondere alla domanda espressa dai gruppi sociali più svantaggiati, almeno ad un miliardo di euro all'anno (*Ibidem*).

¹⁸⁹ La vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, disciplinata con l. n. 560/1993, ha comportato “il depauperamento del parco di alloggi sociali, che si è ridotto nel corso degli anni, non essendo sufficiente il ricavato delle vendite nemmeno a ricostruire un terzo del patrimonio venduto” (Federcasa, *Abitazioni sociali* cit., 11).

¹⁹⁰ Su questo aspetto, cfr. BILANCIA, F., *Brevi riflessioni...* cit., 347.

Capitolo II. Il *derecho a la vivienda* nell'ordinamento giuridico spagnolo

1. La tutela costituzionale del *derecho a una vivienda digna y adecuada* secondo l'art. 47 della Costituzione spagnola

1.1 La genesi dell'art. 47 della Costituzione spagnola

La Costituzione spagnola del 1978 è la prima delle costituzioni spagnole¹⁹¹ a riconoscere esplicitamente il diritto ad una "vivienda digna y adecuada" per tutti i cittadini¹⁹²: fatto questo assolutamente degno di nota se si considera la "evidente y notoria resistencia en los textos constitucionales contemporáneos a reconocer un derecho a la vivienda, como un derecho subjetivo exigible frente a los poderes públicos y accionable ante los Tribunales"¹⁹³.

L'art. 47 della Costituzione spagnola¹⁹⁴ proclama, dunque, formalmente il diritto all'abitazione, collocandolo nel Capitolo III del Titolo I (*De los derechos y deberes fundamentales*), dedicato ai "principios rectores de la política social y económica": per questo motivo, tale disposizione costituzionale sembra rientrare, come si avrà modo di analizzare nel seguito della trattazione, nei casi previsti dall'art. 53, par. 3 Cost.¹⁹⁵, e, conseguentemente, nell'annoso dibattito sull'immediata coerenza o sulla natura programmatica dei diritti sociali, nonché sulla loro giustiziabilità.

La genesi dell'art. 47 Cost.¹⁹⁶, è da rintracciare nel testo elaborato dalla *Ponencia constitucional*, o *Cortes Constituyentes* spagnole, che costituisce l'*Anteproyecto de Constitución*¹⁹⁷, ed in particolare nel suo art. 40, secondo il quale "todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones para hacer efectivo este

¹⁹¹ Per un'esauriente panoramica sull'evoluzione costituzionale spagnola, cfr. LÓPEZ AGUILAR, J.F., in BALAGUER CALLEJÓN, F. (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, Ed. Tecnos, 2013, Vol. I, cap. II.

¹⁹² Cfr. BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Ed. Dikynson, 2012, cap. II, 5.

¹⁹³ Cfr. BASSOLS COMA, M., *Artículo 47. Derecho a la vivienda*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. de derecho reunidas, 1996, 308. A differenza del costituzionalismo classico, che, secondo l'A., valorizzava l'abitazione "como expresión o medio para la realización de la intimidad personal y la libertad de residencia" (308) e collegava, dunque, il suo riconoscimento alle libertà politiche tradizionali; il costituzionalismo moderno "atiende fundamentalmente a la dimensión social de la vivienda y a su consideración de necesidad de índole colectiva, frente a la cual el Estado no puede mantenerse indiferente y seguir pretendiendo que los ciudadanos deban ... autosatisfecer sus necesidades de vivienda conforme a sus posibilidades económicas en el mercado" (308).

¹⁹⁴ L'art. 47 Cost. prevede che "todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

¹⁹⁵ L'art. 53, par. 3 Cost., prevede che "el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

¹⁹⁶ Per un'analisi esaustiva dell'origine dell'art. 47 Cost., cfr. BASSOLS COMA, M., *Artículo 47...* cit., 312 e ss.

¹⁹⁷ Pubblicato nel Boletín Oficial de las Cortes (B.O.C.) del 5 gennaio 1978.

derecho y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general". Questa disposizione era, già da allora, localizzata all'interno del Cap. III, nello specifico nella parte iniziale dedicata ai "Principios rectores y derechos económicos y sociales". Furono numerosi gli emendamenti avanzati al testo originario durante la discussione nelle *Cortes Constituyentes* da parte delle varie forze politiche ivi rappresentate: tutte queste proposte di modifica si concentravano sul tema della regolazione del suolo e sulla lotta alla speculazione¹⁹⁸. Si deve, nello specifico, al gruppo socialista della Camera dei deputati l'introduzione nella discussione del tema della lotta alla speculazione¹⁹⁹ come forma di garanzia dell'accesso di tutti i cittadini all'abitazione. Di tenore simile, risultavano anche le proposte di emendamento avanzate dagli altri gruppi parlamentari. Ci fu chi, come Sánchez Ayuso e Morodo Leoncio, entrambi del Gruppo misto, propose apertamente la "socialización del suelo" (emendamento n. 493), argomentando che "la introducción del concepto de control del suelo es necesaria para posibilitar una política que tienda a eliminar las prácticas especulativas"; chi tentò di introdurre la nozione di controllo del regime del suolo da parte dei poteri pubblici, come il Gruppo Vasco (emendamento n. 614), con la giustificazione che tale novità avrebbe permesso "una política que tienda a eliminar las prácticas especulativas". Altri componenti delle *Cortes Constituyentes* si espressero, invece, in favore della redistribuzione tra la popolazione delle cosiddette *plusvalías*, ovvero delle rendite derivanti dalla qualificazione urbanistica: in tal senso, si espressero, nello specifico, il Gruppo comunista (emendamento n. 416) e il Gruppo della minoranza catalana (emendamento n. 140). Se per i primi la motivazione per una simile proposta risiedeva nell'intento di garantire una maggiore equità, opponendo un "coto constitucional a una dinámica especulativa de excepcionales dimensiones en la historia reciente"; per i secondi, appartenenti ad una corrente politica di derivazione territoriale, l'obiettivo primario era quello di costituzionalizzare la regola generale secondo la quale le rendite generate "deben quedar siempre y en todo modo adscritas a la comunidad", o tramite l'imposizione fiscale o tramite prestazioni di altro tipo. Un ulteriore emendamento (n. 149), infine, avanzato dal Gruppo della Alianza Popular, suggeriva la partecipazione della cittadinanza alla ripartizione di tali rendite fondiaria, al fine di garantire "la significación social de la política de vivienda y de suelo".

Il testo approvato in via definitiva, e sottoposto all'analisi del Senato, tentava un'armonizzazione dei differenti emendamenti senza però fare alcun riferimento al tema della speculazione: il nuovo art. 43 del *Anteproyecto*, infatti, menzionava solamente la regolazione dell'utilizzo del territorio conformemente all'interesse generale e la partecipazione della cittadinanza alla rendita fondiaria.

¹⁹⁸ Cfr. RUIZ-RICO, G., *Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística*, in *Cuadernos de derecho público*, n. 31/2007, 33.

¹⁹⁹ Il testo emendato dell'art. 40 del *Anteproyecto* avanzato dai socialisti prevedeva, infatti, che "... los poderes públicos promoverán las condiciones para hacer efectivo este derecho y regularán una utilización del suelo que excluya la especulación y acorde con el interés general".

L'intervento del Senato fu, in tal senso, centrale per una serie di motivazioni²⁰⁰. In primo luogo, con l'emendamento n. 720 avanzato dal Gruppo U.C.D., fu proposta l'introduzione dell'aggettivo *reales* in riferimento alle rendite, con l'intento di evitare che venissero considerati tali gli aumenti del valore dei terreni derivanti dall'inflazione. Sempre durante la discussione in Senato, venne riproposto, grazie all'emendamento n. 782 del Grupo Entesa Catalana e all'emendamento n. 122 del sen. Iglesias Corral, il tema della lotta alla speculazione come finalità ultima delle politiche di regolazione del suolo. Sempre in relazione al tema della speculazione, infine, l'emendamento avanzato dal sen. Lluís María Xirinacs (n. 477) proponeva la municipalizzazione o altre forme di socializzazione del suolo edificabile, al fine di sottrarre quest'ultimo alle dinamiche dell'economia di mercato che sono all'origine, secondo il proponente, del fenomeno stesso della speculazione. Il testo finalmente approvato dalla Commissione mista Congresso-Senato, l'attuale art. 47 Cost.²⁰¹, appunto, fu pubblicato nel Boletín Oficial de las Cortes (B.O.C.) il 6 ottobre 1978 e sembra aver tenuto conto del seppur scarso dibattito avvenuto nelle *Cortes Constituyentes*, e riporta, infatti, tutti i temi sopra citati: la regolazione del suolo da parte dei poteri pubblici, la lotta alla speculazione e la partecipazione della cittadinanza alle rendite fondiari generate dall'azione urbanistica.

1.2 Il diritto all'abitazione come diritto sociale

Come già sopra ricordato, l'art. 47 Cost. si inserisce all'interno del cap. III, Tit. I della Costituzione spagnola. La decisione di collocare in questa maniera tale disposizione è densa di conseguenze: infatti, il diritto all'abitazione rientra, com'è ovvio, nella parte denominata "De los derechos y deberes fundamentales" (Tit. I) ma non è compreso nel capitolo concernente i diritti fondamentali (Cap. II), bensì nel terzo capitolo, ovvero quello relativo ai "principios rectores de la política social y económica". Tale scelta, operata dai costituenti, inserisce in pieno, dunque, il diritto all'abitazione nella tradizionale disputa dottrinarica relativa alla cogenza dei diritti sociali e alla loro derubricazione a principi programmatici, in opposizione alla natura di diritti soggettivi riconosciuta alle libertà fondamentali, caratteristiche dello Stato liberale²⁰². La natura peculiare di tali principi,

²⁰⁰ Cfr. BASSOLS COMA, M., *Artículo 47 ... cit.*, 314.

²⁰¹ Nella sessione della Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del 30 agosto 1978, conseguentemente all'intervento del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, venne decisa la ripartizione del futuro art. 47 Cost., in due paragrafi, il primo dedicato al diritto all'abitazione e il secondo dedicato alla rendita fondiaria. Cfr. BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, cap. II, 7.

²⁰² Sul tema cfr., tra gli altri, ABRAMOVICH, V., COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2012; CALVO ORTEGA, R., *Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica*, in *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n. 37/2007, 27-60; CONTRERAS PELÁEZ, F.J., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, 1994; PEREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1984; PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J.L., *Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico-constitucional*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 122/2003, 269-316; RUIZ MIGUEL, A., *Derechos liberales y derechos sociales*, in *Doxa*, n. 15-16/1994, 651-674.

che li differenzia dagli altri diritti e libertà, è ancor più evidente se si considera l'art. 53.3 Cost., che a tali principi si riferisce specificatamente: secondo tale disposizione, infatti, "el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen". In altre parole, l'art. 47 Cost., così come tutti i principi che reggono la politica sociale ed economica contenuti nel Cap. III, non sembrano configurare diritti soggettivi direttamente riconosciuti ai singoli individui che possono, quindi, farli valere di fronte all'inerzia dei poteri pubblici²⁰³; bensì, attribuiscono un mandato al legislatore, in particolare, ed in generale a tutti i poteri pubblici, affinché si adoperino per rendere effettivo, nel caso di specie, l'accesso all'abitazione per tutti i cittadini²⁰⁴. Dall'imposizione di tali principi nel testo costituzionale sorge, dunque, il dovere per i poteri pubblici di interpretare il diritto in vigore alla luce degli stessi; essi, inoltre, come affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, possono essere utilizzati come parametro di giudizio sulla costituzionalità delle norme nei ricorsi di fronte al Tribunale costituzionale²⁰⁵. Il giudice, tuttavia, sia esso ordinario o costituzionale, non sembra, avere la possibilità di intervenire per sanzionare l'inerzia o l'inadempienza del legislatore rispetto a tale mandato, che rimarrebbe perciò completamente inserito nella discrezionalità politica dei pubblici poteri²⁰⁶. Il giudice, infatti, non è in grado di sanzionare un'omissione legislativa assoluta²⁰⁷, ovvero la totale assenza di uno sviluppo in via legislativa dei suddetti principi dettati in Costituzione, sia perché, da un lato, la formulazione spesso troppo indefinita degli stessi impedisce di individuare il contenuto minimo del dovere

²⁰³ Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. 5/2008, 4. L'A. afferma esplicitamente che "los principios rectores de la política social y económica no establecerían por sí mismos derechos subjetivos directamente exigibles ante los tribunales *ex constitutione*, sino que serían las leyes las que, al detallar su concreto alcance, pueden reconocer derechos subjetivos".

²⁰⁴ Il mandato imposto al legislatore configura nei confronti dello stesso un vincolo di *deber* ma non di *obligación*, dato che "los principios no atribuyen derecho subjetivo alguno a los ciudadanos, no son directamente aplicables" (cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 7). Sullo stesso tema, cfr. MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Ed. Colex, 2000, 75; JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Ed. Trotta, 1999, 121; BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Ed. Dikynson, 2012, 63.

²⁰⁵ Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen... cit.*, 9.

²⁰⁶ Discrezionalità questa che sembra essere molto ampia dato che il mandato che tali principi affidano al legislatore non indica, generalmente, un contenuto essenziale. In tal modo, "el margen existente para su libertad de configuración resulta amplísimo, máxime si consideramos el grado de apertura que conllevan los términos y conceptos genéricos necesariamente empleados por el constituyente" (cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de derecho constitucional*, Ed. Tecnos, Vol. II, 2013, 324). Cfr. inoltre, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen Jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Ed. Aranzadi, 2000, 60.

²⁰⁷ L'omissione legislativa assoluta si contrappone a quella relativa, definita come il caso in cui "la norma se dicta pero al omitir determinados contenidos no cumple con el deber que le impone la Constitución" al legislatore. Questo secondo tipo di omissione risulta essere, al contrario del primo, sanzionabile da parte del giudice costituzionale "por las vías previstas para el control de constitucionalidad de las leyes que permitirían que el asunto llegase al Tribunal ya que existe una norma que es recurrible, y que precisamente por incompleta se puede considerar inconstitucional" (cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 13).

imposto dalla Costituzione al legislatore; sia perché, dall'altro, l'ordinamento giuridico spagnolo prevede che i ricorsi di fronte al Tribunale costituzionale necessitino di atti normativi espressi che vengono impugnati di fronte al giudice, elemento che precisamente manca nei casi di omissione legislativa assoluta²⁰⁸.

Tuttavia, analizzando la dottrina in materia, le conclusioni non sembrano essere così scontate: la cogenza dell'art. 47 Cost., come più in generale dei principi che reggono la politica sociale ed economica, si trova da sempre al centro di un acceso dibattito.

Tali principi, riconosciuti nella Costituzione rappresentano l'esplicitazione normativa dell'inserimento dell'ordinamento spagnolo nella categoria di Stato sociale, come riconosciuto nell'art. 1, co.1, Cost.²⁰⁹: in tal senso, lo Stato, nelle sue articolazioni²¹⁰, "abandona su modelo inhibicionista de corte liberal" e "asume como propios los objetivos de establecer y asegurar unos mínimos de condiciones de vida para todos", garantendo "medios que cubran las necesidades de las personas y grupos que puedan estar en una situación más desfavorecida"²¹¹. Lo Stato, dunque, "desempeña una función de desarrollo y planificación de la vida económica y social" al fine di garantire "iguales condiciones de vida e igualdad de oportunidades", di incentivare "procesos de

²⁰⁸ Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 13-14. L'A. afferma, dunque, che "frente a la inactividad total del legislador ... no existen vías procesales de acceso ante el Constitucional que permitan que éste declare la vulneración producida" (14).

²⁰⁹ L'art. 1, co. 1 Cost., prevede che "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que previda como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político". Cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ...cit.*, 32. Secondo l'A., sono tre gli strumenti tramite i quali la forma di Stato sociale ha trovato realizzazione nella Costituzione spagnola del 1978: in primo luogo, l'art. 1, co. 1 Cost.; in secondo luogo, il riconoscimento a carico dei poteri pubblici di una numerosa serie di prestazioni, contenute nel Cap. III, Tit. I; in terzo luogo, l'esigenza, riconosciuta nell'art. 9, co. 2 Cost., che i poteri pubblici rimuovano gli ostacoli che impediscano l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale

²¹⁰ Cfr. MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho... cit.*, 75. I poteri pubblici, a cui si rivolge il mandato del costituente in materia di diritto all'abitazione, includono il legislatore statale e quello autonomo, nel rispetto del riparto di competenze sancito in Costituzione; l'Amministrazione statale, delle Comunità autonome e delle città di Ceuta e Melilla; nonché, le amministrazioni locali "dadas las competencias que sobre promoción de viviendas, servicios sociales, ordenación de la ciudad y constitución de patrimonios de suelo, le otorgan la legislación de las bases de régimen local". Cfr., inoltre, BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 65.

²¹¹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ... cit.*, 309. In tal senso, secondo l'A., lo Stato "se configura así como Estado protector e incorpora a sus tradicionales funciones la política social ... en el marco de la política económica" (309). Per un'analisi della transizione dalla forma di Stato liberale tradizionale a quella di Stato sociale, cfr. GARCIA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, 1977. Secondo l'A., in particolare, le misure necessarie per la realizzazione dello Stato sociale comprendono: in primo luogo, "el desarrollo de sistemas o el control de sistemas sin los cuales es imposible el despliegue de la vida humana en la civilización de nuestro tiempo"; in secondo luogo, "la seguridad de los distintos aspectos vitales en la sociedad nacional" che non include più solo, come nello Stato liberale, la difesa verso l'esterno, da un lato, e verso l'interno rispetto al crimine e alla sovversione, bensì anche "la defensa frente a las contingencias y necesidades económicas globales, frente al deterioro del ambiente natural, frente al agotamiento de los recursos naturales, frente a la radicalización y extensión de los antagonismos en el seno de la sociedad nacional"; in terzo luogo, "la realización de una serie de prestaciones sociales que preferiblemente deben estar no sólo proclamadas, sino también garantizadas por los textos constitucionales", come, ad esempio, "la fijación de un salario vital mínimo... la procura de un puesto de trabajo para todo ciudadano útil... la atención de los que estén incapacitados para el trabajo temporal o permanentemente ... el acrecimiento de las posibilidades vitales de la población y especialmente de las masas de empleados y obreros" (29-30).

modernización tecnológicos, sociales, económicos", nonché di giungere alla "resolución de los problemas sociales y de los conflictos de clase"²¹².

Nonostante la ricostruzione tradizionale della transizione dallo Stato liberale alla forma di Stato sociale, i due modelli non sono in alcun modo in opposizione tra loro; bensì, la realizzazione del secondo è funzionale alla garanzia del primo²¹³. Infatti, la possibilità per tutti gli individui di godere di condizioni di vita dignitose e di avere accesso ai beni necessari al pieno sviluppo della propria personalità e al contributo degli stessi al progresso sociale, è un requisito fondamentale alla garanzia della libertà stessa, nucleo attorno al quale ruota tutta la costruzione dello Stato liberale²¹⁴.

In tal senso, è facile percepire la centralità di un diritto, come quello ad una *vivienda digna y adecuada*, per la soddisfazione non solo del bisogno primario all'abitazione, ma di numerosi altri diritti, esplicitamente riconosciuti in Costituzione, rispetto ai quali il primo risulta essere assolutamente funzionale. Come evidenziato, infatti, nell'analisi del diritto all'abitazione nell'ordinamento giuridico italiano, anche in quello spagnolo è possibile, tramite un'interpretazione sistematica del testo costituzionale, riconoscere lo stretto legame che unisce la garanzia effettiva della *vivienda* al godimento di numerosi altri diritti²¹⁵. Il riconoscimento del diritto all'abitazione, infatti, è ricollegabile alla garanzia della dignità della persona (art. 10, co. 1 Cost.), alla protezione dell'integrità fisica e morale e alla tutela della salute, alla tutela dell'ambiente e della qualità della vita (artt. 15, 43, co. 1, 45, co.1 e 2 Cost.), configurandosi come un vero e proprio *derecho de subsistencia*²¹⁶. Il diritto all'abitazione, inoltre, si ricollega ad altri diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti, quali la tutela della famiglia (artt. 18, co.1 e 39, co. 1 Cost.), dei minori (art. 39, co. 4 Cost.), dei giovani (art. 48 Cost.), degli invalidi fisici e psichici (art. 49 Cost.), degli anziani (art. 50 Cost.); al diritto all'istruzione (art. 27 Cost.)²¹⁷.

²¹² Cfr. GARCÍA MACHO, R., *Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 38/2009, 70. Cfr., inoltre, GARCÍA MACHO, R., *Las aporias de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Instituto de estudios de administración local, 1982, 125.

²¹³ Cfr. GARCÍA MACHO, R., *Las aporias ...cit.*, 213. Secondo l'A., "la contraposición entre derechos de libertad liberales y derechos fundamentales sociales es relativa y gradual. Los derechos fundamentales clásico-liberales necesitan de una interpretación social, si no quieren ser ineficaces en la realidad de la sociedad actual".

²¹⁴ Cfr. GARCÍA MACHO, R., *Los derechos ... cit.*, 87. L'A., infatti, prendendo in considerazione il diritto all'abitazione, afferma che "la posesión y disfrute de una vivienda permite al ciudadano el disfrute de derechos fundamentales de libertad como la intimidad personal y familiar o la inviolabilidad de domicilio".

²¹⁵ Cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ...cit.*, 35: "sin una garantía mínima de este derecho, resulta prácticamente imposible el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y el disfrute de otros derechos de carácter social constitucionales".

²¹⁶ Cfr. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., *Vivienda y pluralismo ordinamental: sobre el decreto-ley andaluz 6/2013 en un contexto de crisis y globalización*, in AA.VV., *Desahucios y ejecuciones hipotecarias*, Tirant lo Blanch, 2014, 5.

²¹⁷ Cfr., per un'analisi più approfondita, PONCE SOLÉ, J., *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007, de 28 diciembre, del derecho a la vivienda*, in AA.VV., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Ed. Marcial Pons, 2008, 107 e ss. Cfr., inoltre, PISARELLO, G., *El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 38/2009, 3, 5 e ss. ; PISARELLO, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Ed. Icaria, 2003, 25 e 82.

Proprio per questo motivo colpisce il paradosso che, tuttavia, interessa i principi che reggono la politica sociale ed economica, riconosciuti nel Cap. III del Tit. I, della Costituzione spagnola. Questi, infatti, risultano essere assolutamente centrali per la realizzazione del progetto di trasformazione economica e sociale delineato dai costituenti, e, tuttavia, "no gozan de la especial protección de su invocabilidad directa ante los tribunales, ni existe un contenido esencial de los mismos que, en principio, vincule al legislador, sino que su efectiva aplicación y disfrute sólo puede venir dada de su desarrollo mediante la legislación ordinaria y la interpretación judicial"²¹⁸. In altre parole, i principi che reggono la politica sociale ed economica non sembrano avere, secondo la dottrina prevalente, la stessa forza normativa degli altri diritti riconosciuti in Costituzione e non costituiscono diritti soggettivi immediatamente fruibili da parte degli individui²¹⁹, bensì si rivolgono al legislatore, e ai poteri pubblici in generale, affinché realizzino il mandato che i costituenti hanno loro riconosciuto²²⁰.

Nonostante l'orientamento prevalente in dottrina si orienti in questa direzione, sono necessarie alcune considerazioni ulteriori.

In primo luogo, i principi che reggono la politica sociale ed economica godono di un elevato grado di normatività, pure non costituendo in maniera pacifica diritti soggettivi immediatamente esigibili:

²¹⁸ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual...* cit., 311. Questo perché, secondo l'A., lo Stato sociale non è una realtà strutturale, ma "un imperativo teleológico y, como tal, expresión de la tensión entre fuerzas sociales, políticas y económicas, lleno de potencialidades de desarrollo, por supuesto, pero también de contradicciones" (311). Cfr., inoltre, GARCÍA MACHO, R., *Las aporias ...* cit., 127.

²¹⁹ In tal senso, cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ...* cit., 324; AGUDO ZAMORA, M., *Consideraciones acerca del derecho constitucional a disfrutar una vivienda digna y adecuada*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 765; GARCÍA MACHO, R., *Las aporias ...*cit., 136-137. Molto forte l'argomentazione che, in tal senso, sviluppa JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos...*cit., 123-124: i principi che reggono la politica sociale ed economica, secondo l'A., non costituiscono diritti soggettivi, bensì "pretensiones comunitaria que la Constitución incorpora a fin de imponer o, cuando menos, justificar determinadas políticas públicas". Considerando, inoltre, quanto disposto dall'art. 53, co. 3 Cost., l'A. sottolinea che, senza la necessarie leggi di attuazione di tali principi, "el intérprete no puede reconocer en aquéllos ningún *derecho subjetivo* vinculante para el legislador". I suddetti principi, dunque, "carecen de contenido esencial y por ello ... el artículo 53.3 supedita su invocación eficaz a lo que dispongan ... las leyes". Per questi motivi, non è possibile parlare di diritti soggettivi, in quanto "un derecho subjetivo que necesita de la ley para ser hecho valer en juicio es sólo un derecho legal".

Esistono, tuttavia, voci contrarie a tale visione dei principi che reggono la politica sociale ed economica, secondo le quali questi costituiscono dei veri e propri diritti soggettivi. Cfr., in tal senso, PONCE SOLÉ, J., *El derecho ...* cit., 80 e ss; DOMÍNGUEZ VILA, A., *El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 624; GARCÍA ÁLVAREZ, G., *El derecho a la vivienda en España*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2010, 326, il quale lo definisce come *derecho subjetivo en construcción o emergente*; in parte anche SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., *Vivienda ...*cit., 4.; PISARELLO, G., *El derecho ...* cit., 7; LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons, 2010, 14; PISARELLO, G., *Vivienda ...* cit., 41 e ss.

²²⁰ In relazione al diritto all'abitazione, ad esempio, la Costituzione sembra, secondo questa prospettiva, attribuire ai pubblici poteri il compito di realizzare una politica della casa che garantisca a tutti l'accesso ad una *vivienda digna y adecuada*, tramite strumenti anche molto differenti "que armonicen este objetivo con la insoslayable dimensión económica en cuya lógica se mueve este sector", o tramite "el establecimiento de normas que coadyuven a la realización de este principio rector", rimanendo però chiaro che questo "no constituye un derecho fundamental exigible con tal carácter ante los tribunales" (cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ...* cit., 319). Cfr., inoltre, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ...*cit., 36.; GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Artículo 47*, in *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2008, 2; BASSOLS COMA, M., *Artículo 47. Derecho a la vivienda*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. de derecho reunidas, 1996, 318.

in quanto disposizioni costituzionali, infatti, la loro normatività è incontestabile, a meno di non voler ridurre gli enunciati presenti in Costituzione a "meras declaraciones" a "meros enunciados programáticos", o, a "pura retórica constitucional"²²¹. Il procedimento di costituzionalizzazione che, con l'elaborazione dei testi fondamentali del dopoguerra, i diritti sociali hanno subito, risulta dunque di importanza fondamentale per riconoscere agli stessi la cogenza necessaria alla realizzazione dello Stato sociale²²².

In secondo luogo, il mandato imposto ai poteri pubblici, di garanzia di condizioni di vita adeguate alla tutela della dignità della persona, risulta essere vincolante, nonostante la genericità di alcune delle disposizioni rientranti nella categoria dei suddetti principi. In altre parole, nonostante tali principi non sembrano godere della stessa cogenza normativa degli altri diritti riconosciuti in Costituzione, esiste comunque un contenuto minimo, costituzionalmente garantito, "que debe ser defendido"²²³. Il fatto che tali precetti abbiano, comunque, un carattere normativo, fa, dunque, sì che "el legislador está obligado al desarrollo de los principios establecidos en los artículos 39-52 y jueces y Tribunales tienen que aplicarlos necesariamente, remitiendo al Tribunal Constitucional las cuestiones de constitucionalidad de las leyes que los contradigan"²²⁴. Rimane, tuttavia, incontestata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore sia per quanto concerne "lo que ha de entenderse por una vivienda digna y adecuada"; sia, per quanto riguarda "los instrumentos jurídicos y materiales disponibles para conseguir, o al menos intentar, que todos los españoles tengan acceso a una vivienda digna y adecuada"²²⁵.

In terzo luogo, infine, tali principi, come si vedrà nel paragrafo successivo, assolvono un ruolo fondamentale anche nelle controversie giudiziarie. Come riconosce lo stesso art. 53, co. 3 Cost., l'interpretazione e l'applicazione delle norme in materia non possono, in alcun caso, contraddire quanto disposto dalla Costituzione. In tal senso, gli organi giudiziari possono avvalersi di tali principi "como parámetro constitucional para valorar la legalidad que han de aplicar ante el eventual planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad"²²⁶.

²²¹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ... cit.*, 323.

²²² Cfr. PISARELLO, G., *Vivienda ... cit.*, 45. Secondo l'A., "la costituzionalización representa un punto de partida positivo para hacer visible, para delimitar el núcleo de certeza que integra el contenido del derecho". E ancora, "la constitucionalización comporta un elemento central para identificar, al menos de manera embrionaria, el contenido irrenunciable, inviolable, de dicho derecho" (46-47). E, infine, "la constitucionalización de los derechos habitacionales sigue siendo el ámbito primario en el que se juegan tanto la identificación del contenido de los mismos como el establecimiento de las obligaciones a cargo de los poderes públicos".

²²³ Cfr. GARCÍA MACHO, R., *Los derechos ... cit.*, 93.

²²⁴ Cfr. GARCÍA MACHO, R., *Las aporias ...cit.*, 137. Nello stesso senso, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ...cit.*, 54.

²²⁵ Cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ...cit.*, 59.

²²⁶ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ... cit.*, 326. Cfr., inoltre, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ... cit.*, 51-52.

1.3 La giustiziabilità dei principi che reggono la politica sociale ed economica e la principale giurisprudenza costituzionale in materia di diritto all'abitazione

I pareri discordanti della dottrina sulla natura dei principi di cui al cap. III, Tit. I Cost., si riflettono anche sul tema della giustiziabilità degli stessi.

Partendo dalla premessa che un diritto è definito giustiziabile quando "puede ser invocado por una persona o un grupo de personas ante un tribunal al fin de que se adopten medidas de control, de reparación o de sanción que faciliten su goce y ejercicio"²²⁷, e tenendo anche in conto quanto disposto dall'art. 53, co. 3 Cost., sembra pacifica la tesi secondo la quale "los principios rectores constitucionales imponen, sin duda, obligaciones jurídicas a los poderes públicos", e sono proprio i poteri pubblici a dover decidere, tramite l'attività legislativa ed amministrativa, "en qué grado y medida temporal deben convertirse estos derechos prestacionales en derechos subjetivos o qué prestaciones pueden desarrollarse con base en los recursos económicos de las arcas públicos, necesariamente limitados": sono queste decisioni eminentemente politiche e per questo motivo "ningún órgano jurisdiccional puede obligar a una Administración Pública a destinar determinados recursos a subvencionar los elevados tipos de interés de los préstamos cualificados de las clases más desfavorecidas, ni a construir una sociedad municipal que promueva viviendas para los sectores sociales con mayores problemas de acceso a la vivienda", dato che "estas decisiones son ínsitas al poder político que ha de valorar los diversos intereses en juego"²²⁸. È, quindi, l'evoluzione legislativa sia statale che autonoma, e la sua conseguente pratica amministrativa, ciò che dà concretezza ed effettività ai principi che reggono la politica economica e sociale²²⁹: a partire dal dato normativo di applicazione del disposto costituzionale è possibile, da parte del singolo individuo, pretendere di fronte ad un giudice l'applicazione dell'art. 47 Cost., così come degli altri diritti compresi nel Capitolo III²³⁰. A meno che, com'è ovvio, tali principi non vengano utilizzati di fronte alla giurisdizione come parametri costituzionali in procedimenti concernenti la presunta violazione di altre norme o precetti costituzionali²³¹, come, ad esempio, la violazione di altri diritti fondamentali funzionalmente collegati ai suddetti principi e, per quello che qui rileva, il diritto

²²⁷ Cfr. PISARELLO, G., *Vivienda ... cit.*, 156.

²²⁸ Cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen Jurídico ... cit.*, 59-60. Secondo l'A., dunque, "sólo queda al juez constitucional poner de manifiesto el incumplimiento de los deberes constitucionales derivados de los principios rectores de la política social y económica a través de recomendaciones, destinadas a tener un evidente efecto político sobre los poderes públicos incumplidores, pero que carecen de carácter vinculante".

²²⁹ BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 88: secondo l'A. "los principios rectores de la política social y económica no configuran derechos subjetivos de los ciudadanos, y que será la legislación posterior que los desarrolle la que determine su alcance y eficacia mediante la exigibilidad ante los tribunales en los términos previstos por la norma".

²³⁰ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ...cit.*, 324.

²³¹ Cfr. BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 85.

all'abitazione²³²; oppure, nel *bloque de la constitucionalidad* nei *recursos de amparo* che tutelano i diritti che, invece, rientrano nell'art. 53, co. 2 Cost²³³.

Sembra trattarsi, dunque, di diritti di configurazione legale la cui efficacia non è diretta ed immediata, "sino que está diferida e intermediada por lo que disponga el legislador respetando la prefiguración realizada por el constituyente"²³⁴. Ed, in effetti, per quanto concerne l'aspetto della giustiziabilità i pareri contrari rispetto a tale impostazione sono scarsi e, comunque, non decisivi²³⁵.

Il dato di fatto, analizzando la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, sembra corroborare la tesi qui sostenuta. Non è possibile, infatti, rinvenire delle sentenze in cui la Corte sostenga esplicitamente l'esistenza di un diritto all'abitazione come diritto soggettivo immediatamente esigibile da parte degli individui. Esistono, piuttosto, sentenze nelle quali il Tribunale "habla del derecho a una vivienda, pero no porque vaya a otorgarle amparo constitucional, sino porque está abordando otras cuestiones"²³⁶, come ad esempio il riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome di cui si tratterà più approfonditamente nel paragrafo seguente; o pronunciamenti nei quali il Tribunale "aborda cuestiones relativas a otros derechos sociales que pueden ser tomadas en consideración respecto del derecho a una vivienda digna"²³⁷.

Tralasciando le sentenze concernenti il riparto di competenze in materia di abitazione, la giurisprudenza costituzionale concernente il diritto a una *vivienda digna y adecuada* risulta oltre modo scarna.

Alcune sentenze, infatti, affrontano in generale la questione dei principi che reggono la politica economica e sociale, di cui al Cap. III, Tit. I Cost., e sono quindi applicabili anche all'art. 47 Cost. Tra queste, risulta interessante la STC 19/1982 del 5 maggio, con la quale la Corte, trattando nello specifico il tema della compatibilità delle pensioni per i lavoratori del settore agricolo in relazione

²³² *Ibidem*.

²³³ PONCE SOLÉ, J, *El derecho a la vivienda ... cit.*, 100. L'art. 53, co. 2 Cost., prevede che "cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1a del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional".

²³⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual ... cit.*, 324. Interessante la proposta di BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ...cit.* 95: secondo l'A., convinta della non giustiziabilità dei suddetti principi, i cittadini "deberían contar con algún tipo de instrumento u organismo que les permitiese, no sólo denunciar la falta de actuaciones suficientes por parte de los poderes públicos, sino que competiesen a éstos a cumplir con sus obligaciones al respecto".

²³⁵ Si pensi, ad esempio, a PISARELLO, G., *El derecho... cit.*, 6. L'A., nonostante affermi che i pareri contrari alla giustiziabilità dell'art. 47 Cost., non debbano essere drammatizzati, di fatto contribuisce alla visione dei principi che reggono la politica sociale ed economica come diritti di natura legale: afferma, infatti, che "el contenido del derecho a una vivienda digna y adecuada en parte está determinado y en parte debe de determinarse. Lo cierto, en cualquier caso, es que ese contenido ha sido prolíficamente desarrollado tanto por las leyes estatales y autonómicas como por instrumentos internacionales ... esto hace que, aunque sea difícil derivar *ex constitucione* la absoluta e incondicional justiciabilidad de todos los contenidos del derecho a la vivienda, existen algunos aspectos que resultan perfectamente exigibles ante los tribunales ordinarios". Non risultano convincenti, neppure le argomentazioni apportate dallo stesso A. in altra sede: cfr. PISARELLO, G., *Vivienda ... cit.*, 157 e ss.

²³⁶ BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 99.

²³⁷ *Ibidem*.

al principio di uguaglianza, afferma che il principio dello Stato sociale, consacrato dall'art. 1, co. 1 Cost., informa di sé numerose disposizioni costituzionali, tra le quali appunto i principi che reggono la politica economica e sociale, i quali "informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», según dice el art. 53.3 de la Constitución". Questo fa sì che sia impossibile considerare tali principi come mere dichiarazioni prive di contenuto normativo: questi, infatti, secondo la Corte, devono essere tenuti ben presenti "en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes" (FJ 6).

Dello stesso tenore risulta essere la STC 113/1989 del 22 giugno, in materia di sicurezza sociale. Nella sua argomentazione, la Corte afferma che i valori consacrati nel Cap. III, Tit. I Cost., come l'accesso all'abitazione di cui all'art. 47 Cost., sono rivolti al legislatore ed, in generale, ai poteri pubblici i quali sono obbligati "no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional", ma anche "a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales" (FJ 3). Tali principi sembrano, dunque, configurarsi come diritti di natura legale che necessitano, appunto, dell'intermediazione del legislatore per divenire effettivi e dispiegare la loro forza normativa.

L'art. 47 Cost., viene menzionato in un'altra sentenza del Tribunale Costituzionale, la STC 222/1992 dell'11 dicembre, questa volta in relazione a due principi fondamentali tutelati in Costituzione, ovvero il principio di uguaglianza (art. 14 Cost.) e la tutela della famiglia (art. 39 Cost.): in tale sede la Corte afferma che, la possibilità che il coniuge di un'unione di fatto possa subentrare al contratto di locazione del coniuge deceduto, sia un modo per tutelare non solo i principi suddetti ma anche il diritto all'abitazione di cui all'art. 47 Cost., principio questo che "exige del legislador -y de este Tribunal, al controlar sus normas- una atención específica a los imperativos que sobre él proyecta el art. 14 de la Norma fundamental" (FJ 6). Anche in questo caso, dunque, il diritto all'abitazione rientra nelle argomentazioni del Tribunale ma non gode di una forza autonoma, bensì viene considerato in relazione ad altre disposizioni costituzionali che costituiscono diritti soggettivi propriamente detti. Il Tribunale giunge, inoltre, alla stessa conclusione con la STC 47/1993 dell'8 febbraio, relativa ad una vicenda sostanzialmente analoga a quella della STC 222/1992 che infatti viene più volte richiamata nelle argomentazioni: anche in questo caso, l'art. 47 Cost., viene richiamato come parametro aggiuntivo e funzionale rispetto al godimento di altri diritti fondamentali, quali quelli sanciti dagli artt. 14 e 39 Cost (FJ 4).

Nello stesso filone giurisprudenziale, è utile, infine, considerare la STC 14/1992 del 10 febbraio, in materia di titoli finanziari e istituto di credito. Nella sua argomentazione il Tribunale richiama l'art. 51, co. 1 Cost., il quale tutela i consumatori; anche in questo caso, viene richiamata la natura di principio retto della norma, in quanto contenuta nel Cap. III, Tit. I, Cost., nel quale, come già

detto, è contenuto anche l'art. 47 Cost. In relazione all'art. 51, co. 1 Cost., il Tribunale afferma che esso "enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental". Questo, com'è ovvio, non implica la negazione di qualsiasi valore normativo della disposizione e che "el legislador pueda contrariar el mandato de defender a los consumidores y usuarios, ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios"; tuttavia, è certo che "el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio" (FJ 11).

1.4 Il significato dei termini *digna e adecuada*

L'art. 47 Cost., non si limita ad inserire tra i principi che reggono la politica economica e sociali l'accesso all'abitazione ma specifica, anche, delle caratteristiche necessarie che la *vivienda* deve presentare per adempiere al mandato costituzionale nei confronti del legislatore. Nello specifico, i costituenti decisero di qualificare la *vivienda* come *digna e adecuada*, aggettivi questi che, di fatto, costituiscono "estándares que cualifican y marcan un nivel a la acción de los poderes públicos"²³⁸. È necessario, quindi, un breve inciso sul loro significato.

Cominciando con il concetto di dignità, questo "no se refiere tan sólo a la vivienda en sí misma considerada, sino, además, el entorno inmediato y mediato que la rodea o de la que forma parte"²³⁹: in altre parole, un'abitazione risulta essere degna se, considerati gli elementi relativi anche alla sfera architettonica ed urbanistica, ed in funzione di fattori culturali, climatologici, economici "que varían según las circunstancias de lugar y tiempo", ovvero "según el estadio de la evolución social"²⁴⁰, permette all'individuo che ne usufruisce, così come alla sua famiglia, di "satisfecer ... necesidades biológicas (albergue, defensa contra las inclemencias de la naturaleza y el clima, conservación de la salud física y mental...) y, en última instancia, necesidades sociales y ambientales (establecer relaciones de convivencia y de vecinidad, acceder a bienes y servicios culturales, administrativos, recreativos etc..) vinculados a las formas de vida – urbana y rural – de la sociedad contemporánea"²⁴¹.

Per quanto concerne, invece, il concetto di adeguatezza dell'abitazione, strettamente legato al precedente, questo va inteso in relazione alle necessità del soggetto considerato nella sua individualità o nelle formazioni sociali in cui è inserito, *in primis* la famiglia: in tal senso, un'abitazione risulta essere adeguata se garantisce al soggetto "el marco adecuado para el

²³⁸ Cfr. MORELL OCAÑA, L., *Vivienda*, in AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Ed. Civitas, 6871.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ Cfr. BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 66.

²⁴¹ Cfr. BASSOLS COMA, M., *Artículo 47 ... cit.*

desenvolvimiento de la personalidad y el desarrollo del grupo familiar de acuerdo con las necesidades sentidas en cada momento histórico"²⁴².

Si tratta, dunque, di standard relativi, il cui contenuto può variare enormemente in relazione alle condizioni storiche, sociali ed economiche in cui verte il Paese²⁴³, come affermato dallo stesso Tribunale Supremo²⁴⁴. Secondo tale Corte, infatti, "el concepto de vivienda digna y adecuada debe ponerse en relación con la situación general del país y con los medios económicos y financieros disponibles". Non esistono, dunque, ad ora, indicatori dell'adeguatezza e dignità dell'abitazione riconosciuti, in maniera esplicita, dal testo costituzionale né, tantomeno, dalla giurisprudenza. Questi indicatori sembrano, dunque, affidati all'azione del legislatore statale e autonomo e sono, dunque, soggetti a continuo rinnovamento, conseguentemente alla mutevolezza delle condizioni sociali ed economiche.

Se si amplia, tuttavia, la prospettiva di analisi anche al contesto giuridico internazionale, esistono fonti normative che definiscono con maggior chiarezza i concetti di dignità ed adeguatezza dell'abitazione. Si fa riferimento, in particolare, all'Osservazione Generale n. 4 redatta dal Comitato per i diritti sociali, economici e culturali delle Nazioni Unite nel 1991²⁴⁵. Secondo tale organo, l'abitazione non può limitarsi ad essere l'insieme di "cuatro paredes y un techo sobre la cabeza"²⁴⁶. Deve, bensì, presentare degli elementi ulteriori e necessari quali: la sicurezza giuridica dell'accesso, che può assumere forme differenti, dalla proprietà privata o cooperativa, alla locazione, passando per gli alloggi informali; la disponibilità di servizi, materiali e infrastrutture, indispensabili per la salute, la sicurezza, la comodità e l'alimentazione; spese sostenibili, ad un livello tale che non impediscano la soddisfazione di altri bisogni fondamentali; abitabilità, ovvero l'abitazione deve essere sicura e salubre, deve garantire spazio, intimità e protezione dal freddo, dall'umidità, dal calore, dalla pioggia, dal freddo e dagli altri fattori che comportino pericoli per la salute; accessibilità a tutti gli individui, soprattutto a coloro che presentino necessità abitative particolari, quali i disabili fisici e mentali, gli anziani, i minori ecc.; posizione adeguata che permetta l'accesso, ad esempio, al posto di lavoro, ai servizi educativi per i minori, e che non metta in pericolo il godimento di altri diritti, quali quello alla salute; tutela della diversità culturale degli individui.

²⁴² Cfr. MORELL OCAÑA, L., *Vivienda ... cit.*, 6871.

²⁴³ Cfr. BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 66.

²⁴⁴ Sentencia del Tribunal Supremo del 17 luglio 1990 (Ar. 6566).

²⁴⁵ Per un'analisi approfondita, cfr. PISARELLO, G., *Vivienda ... cit.*, 100.

²⁴⁶ *Ibidem*.

1.5 Diritto all'abitazione e diritto di proprietà

Se si decide di analizzare il diritto all'abitazione tramite una lettura sistematica del dettato costituzionale, che colleghi, dunque, l'art. 47 Cost., che sancisce esplicitamente tale diritto, con altre disposizioni che tutelano altri diritti rispetto ai quali l'accesso alla *vivienda* risulta oltre modo funzionale, sembra impossibile non porre il problema della relazione intercorrente tra il riconoscimento del diritto all'abitazione e la tutela costituzionale della proprietà, di cui all'art. 33 Cost. Questa relazione sembrerebbe a prima vista conflittuale²⁴⁷, in quanto il mandato costituzionale imposto dall'art. 47 Cost. ai pubblici poteri, affinché garantiscano a tutti gli individui l'accesso all'alloggio, risulta, senza dubbio, essere contrastante con l'accezione che tradizionalmente è stata data dalla dottrina al diritto di proprietà, inteso dunque in senso liberale, ovvero come la tutela di un diritto al possesso di un bene riconosciuto al singolo, che necessitava di essere protetto dall'ingerenza dei poteri pubblici. Per comprendere la natura non conflittuale, ma anzi complementare e funzionale del rapporto tra diritto all'abitazione e tutela costituzionale della proprietà privata, è necessario riconsiderare, seppur brevemente, il significato di quest'ultimo diritto, alla luce dell'evoluzione dello Stato liberale tradizionale verso il modello dello Stato sociale. L'art. 33 Cost., riconosce, dunque, la proprietà privata, articolando tale tutela in tre commi: nel primo, viene garantito "el derecho a la propiedad privada y a la herencia"; nel secondo, si "encomienda al legislador la tarea de configurar el contenido de estos derechos de conformidad con su función social"; il terzo, infine, "establece como garantías constitucionales de la expropiación forzosa que ésta se lleve a cabo por causa justificada de utilidad pública o interés social, que se otorge al expropiado la correspondiente indemnización y que la privación de los bienes o derechos se realice de conformidad con lo dispuesto por las leyes"²⁴⁸.

Da tale visione d'insieme, e lasciando da parte in tale sede la questione dell'espropriazione, di cui all'art. 33, co. 3 Cost., sembra interessante analizzare l'interazione dei primi due commi dell'art. 33 Cost., che sembrano tracciare esplicitamente l'evoluzione del significato assunto dal diritto di proprietà privata nell'ordinamento giuridico. Da un lato, infatti, il primo comma sancisce la tutela della proprietà privata, non intesa meramente nel significato che di essa dà l'art. 348 C.C.²⁴⁹, ma nella sua "extraordinaria diversificación ... en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas

²⁴⁷ Cfr. BASSOLS COMA, M., *Artículo 47 ... cit.*, 333.

²⁴⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Artículo 33*, in *Comentarios a la Constitución española*, Ed. Wolters Kluwer, 2008, 899. L'A. Argomenta, in tale sede, la necessità di non considerare i tre commi come degli enunciati a sé stanti, ma di darne un'interpretazione sistematica e congiunta, richiamando anche la giurisprudenza costituzionale in materia (900).

²⁴⁹ L'art. 348 C.C., definisce la proprietà come "el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes".

reguladas con significado y alcance diversos"²⁵⁰; dall'altro lato, il secondo comma "encomienda al legislador la tarea de configurar y delimitar el contenido del derecho de propiedad atendiendo a los imperativos de la función social que la propiedad ... está constitucionalmente llamada a cumplir"²⁵¹. L'arricchimento del significato liberale tradizionale del diritto di proprietà, tramite la specificazione, ad opera dei costituenti, della funzione sociale che essa è chiamata ad assolvere attraverso l'operato del legislatore²⁵², è chiarito esplicitamente anche dalla giurisprudenza costituzionale, nella già richiamata sent. n. 37/1987 del Tribunale costituzionale²⁵³: in tale sede, il giudice delle leggi specifica chiaramente che "la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege ... como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir"²⁵⁴. La concreta articolazione della funzione sociale, dunque, risulta essere un mandato che la Costituzione affida al legislatore²⁵⁵, affinché la realizzi tramite, da un lato, limitazioni negative del contenuto del diritto²⁵⁶; e, dall'altro lato, tramite l'imposizione al proprietario di compiere obbligazioni positive: secondo la giurisprudenza costituzionale, queste limitazioni e obbligazioni, costituiscono parte integrante del contenuto del diritto di proprietà²⁵⁷. La nozione di utilità sociale, tuttavia, risulta essere ancora controversa nell'ambito della dottrina costituzionale²⁵⁸. Due sono, in particolare, le accezioni

²⁵⁰ Cfr. STC n. 37/1987 del 26 marzo (F.J. 3). Sul tema, cfr. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la constitución*, in *Estudios sobre la Constitución española*, vol. II, Civitas, 1991, 1260. Interessante, inoltre, l'analisi che del co. 1 dell'art. 33 Cost., fa PÉREZ LUÑO, A., RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., *Artículo 33* in *Comentarios a la Constitución española*, Ed. Edersa, 1996, 511. In particolare, in tale sede l'A. espone le principali argomentazioni a favore e contro la qualificazione del diritto alla proprietà privata come diritto fondamentale.

²⁵¹ Cfr. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Artículo 33* ... cit., 909.

²⁵² Cfr. PÉREZ LUÑO, A., RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., *Artículo 33* ... cit., 524. Secondo gli Autori, l'interpretazione sistematica che si dà della Costituzione porta a "situar la función social en un Estado social y democrático de Derecho y conectarla con los valores superiores informadores del estatuto de los derechos fundamentales y de la Constitución económica". Sarebbe, dunque, il riferimento alla funzione sociale a dare al diritto di proprietà tradizionalmente inteso, l'accezione necessaria alla sua collocazione nel modello di Stato sociale.

²⁵³ Per un'analisi di tale sentenza, cfr. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Algunas reflexiones* ... cit., 1260.

²⁵⁴ Cfr. F.J. 4.

²⁵⁵ GARRIDO FALLA, F., *Artículo 33*, in *Comentarios a la constitución*, Ed. Civitas, 1985, 695. Le limitazioni poste dal legislatore al diritto di proprietà privata, in virtù della sua funzione sociale, "no se enumeran o establecen taxativamente en forma apriorística, sino que serán las que derivan de la necesidad de asegurar la afectación del bien a su fin específico".

²⁵⁶ Cfr. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Artículo 33* ... cit., 910.

²⁵⁷ Sent. n. 37/1987, F.J. 2.

²⁵⁸ Cfr. PÉREZ LUÑO, A., RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., *Artículo 33* ... cit., 527. In tale sede, l'A. specifica chiaramente che la nozione di funzione sociale, di cui all'art. 33, co. 2 Cost., non comporta la decostituzionalizzazione dell'istituto della proprietà privata: a meno che "lo que se pretenda indicar es que se deconstitucionaliza una determinada forma de entender el derecho de propiedad, de signo individualista, y mantenedor del *status quo*, para constitucionalizar la propiedad como derecho a la participación en los frutos del proceso económico". Di *deconstituzionalizzazione* in relazione al cambiamento di significato del diritto alla proprietà privata parla anche PISARELLO, G., *Vivienda* ... cit., 92 e ss. Secondo l'A. andrebbe decostituzionalizzata l'accezione assoluta di tale diritto, secondo la quale "el derecho sobre la propia vivienda comporta el derecho del propietario de

possibili: una di tipo descrittivo, per cui la proprietà ha sempre svolto una funzione di natura sociale, anche se nel tempo è cambiato il contenuto di tale funzione; e un'accezione di tipo prescrittivo, per cui tale formula fungerebbe da criterio di legittimazione all'azione del legislatore²⁵⁹. Ad ogni modo, il riferimento alla funzione sociale della proprietà, fa sì che da un'interpretazione del diritto alla proprietà privata posto esclusivamente al servizio dell'interesse dell'individuo titolare, si passi al riconoscimento del fatto che "en la situación de propiedad se concitan o pueden reconocerse otros intereses distintos y un interés público general"²⁶⁰.

Tuttavia, nell'analisi del regime costituzionale della proprietà nell'ordinamento giuridico spagnolo, è necessario considerare anche quanto disposto dall'art. 53, co. 1 Cost., in relazione ai diritti e alle libertà riconosciute nel Cap. II, Tit. I Cost.: secondo tale disposizione, infatti, questi "vinculan a todos los poderes públicos" e "sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades". Si fa, dunque, riferimento ad un contenuto essenziale²⁶¹ del diritto di proprietà che non può essere menomato dall'intervento del legislatore, neanche nel caso in cui esso stia perseguendo il raggiungimento del fine dell'utilità sociale della proprietà privata. In altre parole, "el contenido esencial es ... el límite que no puede traspasar el legislador invocando exigencias de la función social"²⁶². In tal senso, si è espressa anche la giurisprudenza costituzionale: con la già citata sent. n. 37/1987, il Tribunale costituzionale afferma che "la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho"²⁶³. Concetto ribadito anche nella sent. n. 89/1994 del 17 marzo, nella quale il giudice delle leggi ammette che il legislatore fissi una limitazione al diritto di proprietà, senza però che questo comporti "un vaciamiento o desfiguración" del diritto stesso, bensì contribuisca "a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado"²⁶⁴. Più recentemente il Tribunale costituzionale è tornato sul tema con la STC 40/2015 del 2 marzo, relativa al d.l. 9 aprile 2013, n. 6 approvato dal *Consejo de Gobierno* della Comunità Autonoma dell'Andalusia, in materia

usar y disponer de ella sin límite alguno" (92), e riconosciuta, dunque, la sua funzione sociale e, di conseguenza, la possibilità di stabilire limiti al suo esercizio. Questo rappresenta un elemento cruciale "para dar cobertura a políticas públicas dirigidas tanto a generalizar el derecho de acceso a una vivienda digna como a evitar actuaciones de particulares o poderes privados que puedan resultar lesivas para su ejercicio de ese derecho" (94).

²⁵⁹ Cfr. PÉREZ LUÑO, A., RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., *Artículo 33 ... cit.*, 522.

²⁶⁰ Cfr. DíEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Algunas reflexiones ... cit.*, 1267.

²⁶¹ In linea generale, per contenuto essenziale di un diritto si intende "aquello que resulta necesario para que queden protegidas las finalidades y los intereses a los que el derecho subjetivo debe servir y de los que es instrumento" (cfr. DíEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Algunas reflexiones ... cit.*, 1262).

²⁶² RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Artículo 33 ... cit.*, 910. In tale sede, l'A. sottolinea come il legislatore sia vincolato nella sua discrezionalità sia, appunto, dal rispetto del contenuto essenziale del diritto di proprietà, secondo quanto disposto dall'art. 53, co. 1 Cost.; sia, dal principio di proporzionalità, secondo il quale "la imposición de límites, cargas y obligaciones derivadas de la función social de la propiedad no puede ir más lejos de lo que sea necesario para la defensa de los intereses generales que constituyen en cada caso la concreción de la función social" (911).

²⁶³ F.J. 2.

²⁶⁴ F.J. 5.

di “medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda”. L'art. 1.3 del suddetto decreto-legge prevedeva, infatti, che il proprietario di un'abitazione avesse il “deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”: tale norma è stata ritenuta costituzionalmente illegittima dal Tribunale in quanto “el art. 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar *afectación* del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley”²⁶⁵. L'incostituzionalità della disposizione non deriva, dunque, secondo il Tribunale, dal fatto che il legislatore non possa in alcun modo legiferare in materia di diritto di proprietà al fine di contemperare lo stesso con la tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti, quale, ad esempio, il diritto all'abitazione²⁶⁶, ma dal fatto che “el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley”²⁶⁷.

Ovviamente, la definizione di quale debba essere il contenuto essenziale del diritto proprietà, rappresenta "el problema básico de la hermenéutica del artículo 33"²⁶⁸. In effetti, rispetto all'esercizio del diritto di proprietà, sono numerose le disposizioni costituzionali che "matizan notablemente su orientación y alcance"²⁶⁹: basti pensare, all'art. 128, co. 1, secondo il quale "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general"; o all'art. 130, co. 1, il quale prevede l'intervento attivo dei poteri pubblici per stimolare "la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos", al fine di "equiparar el nivel de vida de todos los españoles"; oppure, ancora, l'art. 45, co. 2, che prevede l'intervento dei poteri pubblici per garantire "la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente"; o l'art. 46, che attribuisce ai poteri pubblici il compito di garantire la conservazione e l'arricchimento del patrimonio storico, culturale e artistico "cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad"; e, ovviamente, l'art. 47 in materia di diritto all'abitazione. Tutte disposizioni, queste, che condizionano ed articolano il godimento del diritto di proprietà privata. In generale, comunque, il contenuto essenziale del diritto di proprietà è garantito se si realizza la congiunzione dei classici *ius utendi*, *ius fruendi* e *ius disponendi*²⁷⁰: non si può, in altre parole, "convertir a la propiedad en una concesión enfitéutica o en una concesión

²⁶⁵ F.J. 13.

²⁶⁶ “Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda” (F.J. 13).

²⁶⁷ F.J. 13.

²⁶⁸ Cfr. PÉREZ LUÑO, A., RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., *Artículo 33 ... cit.*, 516 e ss.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ Cfr. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Algunas reflexiones ... cit.*, 1263.

administrativa"²⁷¹

Essendo questo l'inquadramento generale della tutela del diritto di proprietà privata nell'ordinamento giuridico spagnolo, risulta evidente in che modo si inserisce in questo regime la garanzia dell'accesso all'abitazione, secondo quanto disposto dall'art. 47 Cost. Tale diritto, infatti, costituisce una delle possibili accezioni di contenuto che la nozione di funzione sociale può assumere: in altre parole, la garanzia dell'accesso all'abitazione può giustificare eventuali limitazioni disposte dal legislatore al godimento del diritto di proprietà privata. Questa possibile ricomposizione di due interessi apparentemente contrastanti è espressa chiaramente anche dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sent. n. 89/1994: in tale sede, si specifica che "en el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias ... responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad"²⁷². È alla luce di queste osservazioni che va inteso il riferimento presente nel testo dell'art. 47 al contrasto alla speculazione edilizia e alla redistribuzione delle rendite: tale disposizione costituzionale sembra, dunque, "poner las bases de un urbanismo racional y sostenible" fondato sulla "regulación del suelo sobre la base del interés general y la prohibición explícita de un tratamiento especulativo del mismo"²⁷³.

2. Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome in materia di *vivienda*

L'esame dell'attribuzione costituzionale di competenze tra gli organi centrali dello Stato e le comunità autonome in materia di abitazione, richiede, preventivamente, la definizione del concetto di *vivienda* che viene utilizzato. In tal senso, lo studio delle competenze in tale materia comprende "no solamente los títulos competenciales sobre promoción inmobiliaria, financiación, o calidad de la edificación de Viviendas de Protección Oficial, sino también aquellas competencias directamente relacionadas con el tráfico inmobiliario, la publicidad registral de las edificaciones, la edificación en el medio rural, o las residencias ya sean universitarias, para personas mayores o turísticas vacacionales". In altre parole, per *vivienda* deve intendersi "toda edificación habitable construida y

²⁷¹ *Op. cit.*, 1265.

²⁷² F.J. 5. A proposito di tale sentenza, cfr. PONCE SOLÉ, J, *El derecho ... cit.*, 118.

²⁷³ Cfr. RUIZ-RICO, G., *Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística*, in *Cuadernos de derecho público*, n. 31/2007, 35. Secondo l'A. il riferimento esplicito al contenuto del mandato del legislatore in materia di regolazione urbanistica, implica una "nítida vocación *intervencionista* a la legislación urbanística" (37). Di conseguenza, "cualquier regulación *abstencionista* que pretenda la *liberación* ... del mercado del suelo entraría en abierta contradicción con los fines promocionales marcados, con carácter vinculante, por la CE" (37).

destinada a suministrar cobijo y abrigo de manera temporal o permanente a las personas"²⁷⁴.

2.1 Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome secondo il dettato costituzionale degli artt. 148 e 149 Cost. e la giurisprudenza costituzionale in materia

Delineare le rispettive competenze dello Stato e delle Comunità autonome in materia di abitazione a partire dal solo dettato costituzionale risulta un compito oltre modo complicato²⁷⁵. Nella Costituzione spagnola, infatti, si sovrappongono competenze dei differenti livelli di governo, tutte incidenti, più o meno direttamente, sul diritto all'abitazione²⁷⁶, lasciando all'interprete, *in primis* al giudice delle leggi, il compito di districare, a partire da un'interpretazione sistemica del testo fondamentale, tale groviglio.

Limitandosi ad un'analisi superficiale, infatti, l'art. 148, co. 1, par. 3 Cost.²⁷⁷, sembrerebbe riconoscere alle Comunità autonome la piena potestà legislativa ed esecutiva in materia di abitazione, escludendo, dunque, qualsiasi partecipazione dello Stato in materia. Tale disposizione, tuttavia, non è isolata nel testo costituzionale e deve essere interpretata congiuntamente con l'art. 47 Cost., in materia di diritto alla *vivienda*, che, come sottolineato in precedenza, non fissa "competencias concretas sino que establece un objetivo común para todas las Administraciones"²⁷⁸; nonché, con l'art. 149, co. 1, par. 13 Cost., che riconosce allo Stato la competenza assoluta in materia di "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"²⁷⁹. Quest'ultima competenza, riconosciuta agli organi centrali dello Stato, non può non incidere sull'attività di programmazione dell'accesso all'abitazione, data la centralità del mercato

²⁷⁴ Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Ed. Montecorvo, 2006, 409.

²⁷⁵ *Op. cit.*, 417. L'A. afferma che "el art. 47 de la Constitución no constituye en sí mismo un título competencial autónomo ... ello significa que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, se opera en los artículos 148 y 149 de la Constitución que operan una descentralización Administrativa en la materia a favor de las Comunidades Autónomas".

²⁷⁶ *Ibidem*. Secondo l'A., lo Stato può intervenire in materia di abitazione nell'esercizio di funzioni proprie attinenti ad altri ambiti di intervento, quali "la legislación civil atinente al examen del derecho de propiedad; ordenación y planificación de la actividad económica por cuanto la intervención en vivienda exija la disposición de efectivos recursos económicos; ordenación del crédito; sanidad; fomento y promoción de viviendas; o la defensa de los consumidores y usuarios".

²⁷⁷ L'art. 148 Cost. contiene l'elenco delle materie che rientrano nella competenza legislativa delle Comunità autonome. Nello specifico, il co. 1, par. 3, di tale articolo include tra di esse la "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Per un'analisi dell'art. 148 Cost., cfr. CASTILLO BLANCO, F. A., *Artículo 148*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. Edersa, 1999, 147.

²⁷⁸ Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Ed. Lex Nova, 2000, 25; nonché GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Artículo 47 ... cit.* In tal senso anche il Tribunal Constitucional nella sent. n. 152/1988: "el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias" (F.J. 2).

²⁷⁹ Su questo tema, cfr. Guillén Caramés, J., *Artículo 149.1.13*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2008.

immobiliare per l'economia statale e dell'abitazione come "uno de los principales indicadores económicos"²⁸⁰ e data l'importanza dell'omogeneità del sistema economico e del mercato per l'unità dello Stato, al fine di evitare il frazionamento del Paese in microeconomie caratterizzate da livelli di sviluppo eccessivamente divergenti²⁸¹. Rilevante, inoltre, è anche la competenza, riconosciuta allo Stato dall'art. 149, co. 1, par. 1 Cost., di regolare "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales": tale competenza però, come ci ricorda lo stesso Tribunale Costituzionale con la STC 61/1997 del 20 marzo²⁸², "sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce quedando constreñido al ámbito normativo"²⁸³. In altre parole, tale disposizione, data "la gran heterogeneidad de los derechos (y deberes) constitucionales sobre los que se proyecta"²⁸⁴, è stata utilizzata molto di frequente nella legislazione recente, come un rimedio *in extremis*, un "último resorte competencial ... movilizable cuando se detectan necesidades sociales novedosas que es preciso abordar desde una óptica nacional"²⁸⁵ e per le quali non sia possibile individuare una competenza precisa di un pubblico potere.

Dato questo intricato sovrapporsi di competenze, risulta necessario comprendere in che modo si articola la collaborazione tra Stato e Comunità autonome in materia di abitazione²⁸⁶ e, a tal fine, è stata imprescindibile l'operazione interpretativa portata avanti dalla giurisprudenza costituzionale,

²⁸⁰ Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 30. Cfr., inoltre, GARRIDO GUTIÉRREZ, P., *The role of the State in the realisation of the right to housing. Special reference to subsidised housing*, in LÓPEZ-BASAGUREN, A., ESCAJEDO, L., *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*, Ed. San Epifanio, 2013, 655. L'A., infatti, afferma che "the Acs have assumed housing as an exclusive power through their statutes of autonomy. However, this distribution of powers is upset by the importance of the housing industry for economic development or, to put it another way, for creating the conditions of social reproduction. As a result, the influence of the housing subsector on the market and on the economy has allowed the state to take a predominant role in defining actions to be taken in the field of housing policy".

²⁸¹ Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 29. In tal senso si esprime lo stesso Tribunale Costituzionale nella STC 152/1988 del 20 luglio: l'intervento statale in materia economica è legittimato anche per quanto concerne il settore dell'abitazione "dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo" (F.J. 2).

²⁸² Cfr. GARRIDO GUTIÉRREZ, P., *The role ... cit.*, 659-660.

²⁸³ F.J. 7. Il Tribunale ha, inoltre, specificato cosa si debba intendere per *condiciones básicas* dei diritti: con questa espressione si fa riferimento al "contenido primario del derecho", ovvero, ad esempio, le "facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas", tenendo sempre conto che l'uguaglianza che si intende garantire "no puede consistir en una igualdad absoluta" (F. J. 8).

²⁸⁴ Cfr. PEMÁN GAVIN, J., *Art. 149*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución*, Ed. Wolters Kluwer, 2008.

²⁸⁵ *Op. cit.* Secondo l'A., tale disposizione ha la funzione di "una cláusula de salvaguardia frente al impacto reduccionista que puedan tener los nuevos Estatutos de Autonomía ... sobre la competencia estatal para dictar normas básicas en determinadas materias, como consecuencia del denominado *blindaje* competencial que incorporan tales Estatutos".

²⁸⁶ Un primo approccio a tale tema è riscontrabile nella STC n. 146/1986 del 25 novembre: in tale sede, il Tribunale ha affermato che "la persecución del interés general - en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles - se ha de materializar *a través de*, no a pesar de los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE, pues solo así podrá coordinarse con el conjunto de peculiaridades propias de un Estado de estructura plural" (F.J. 3). Cfr., a tal proposito, BORGIA SORROSAL, S., *El derecho ... cit.*, 99.

in particolare con la sent. n. 152/1988 del 20 luglio²⁸⁷.

Nel caso di specie, il Tribunale si trovava di fronte ad un conflitto di competenze tra lo Stato e la Comunità autonoma dei Paesi Baschi nel quale "en relación con el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas al servicio de una política sectorial, se enfrentan, de un lado, el correspondiente título competencial específico de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de que se trata y, de otro, las más genéricas competencias estatales sobre planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito"²⁸⁸: a contrapporsi erano, dunque, da un lato, la competenza autonoma in materia di abitazione, ex art. 148, co. 1, par. 3 Cost., e, dall'altro, la competenza statale in materia di pianificazione economica, ex art. 149, co. 1, par. 13 Cost.²⁸⁹.

In primo luogo, il Tribunale ha fatto salva la competenza statale di intervenire nel campo della *vivienda*, in virtù delle competenze attribuite agli organi centrali dello Stato dall'art. 149, co. 1, par. 13 Cost.: secondo il giudice delle leggi, infatti, "no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable"²⁹⁰. Tuttavia, il Tribunale precisa in maniera esplicita fino a dove debba estendersi questo intervento statale, specificando "cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado"²⁹¹: in primo luogo, la regolazione statale riguarda la "definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas"; in secondo luogo, "la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas -créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones-, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas"; in terzo luogo, "el nivel de protección que

²⁸⁷ Con tale sentenza il Tribunale era chiamata ad esprimersi a proposito di un "conflicto positivo de competencias fruto de una acumulación de impugnaciones (tanto estatales como autonómicas) contro normas que regulaban las actuaciones protegibles en materia de vivienda y su financiación. Básicamente lo que se le pedía al TC era que terciase sobre qué Administración era la competente para regular la financiación de la construcción de VPO en la CA vasca" (cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 26). Per una ricostruzione delle argomentazioni del Tribunale, cfr., inoltre, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., *La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda*, in *Documentación administrativa*, n. 240/1994, 231 e ss.; nonché BASSOLS COMA, M., *Artículo 47 ... cit.*, 330.

²⁸⁸ F.J. 2.

²⁸⁹ Tale disposizione costituzionale sembra perfettamente applicabile all'ambito delle politiche per la casa, in quanto "la construcción de viviendas es evidentemente una actividad económica, cuya bases o planificación pueden ser legítimamente establecidas por el Estado" (cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 30).

²⁹⁰ F.J. 4.

²⁹¹ F.J. 4.

se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso"; ed infine, "la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda". Se l'intervento statale si mantiene all'interno di questi quattro settori di regolazione in materia di abitazione, secondo il Tribunale, questo non può invadere alcun ambito di competenza delle Comunità autonome, essendo lo stesso legittimato dal disposto combinato dei par. 11²⁹² e 13, dell'art. 149, co. 1 Cost²⁹³.

Il riconoscimento di tali facoltà di intervento statale, però, non impedisce alle Comunità Autonome, concordemente ai loro Statuti, di programmare una propria politica di intervento in materia di accesso all'abitazione, "complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos"²⁹⁴; esse godono, anzi, di "un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio", senza pregiudicare, tuttavia, il "respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos". Solo seguendo questo approccio sembra, dunque, possibile conciliare "las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda", con le competenze autonome in materia di *vivienda*: l'intervento dello Stato può, dunque, condizionare in parte la politica dell'abitazione delle Comunità autonome, senza, però, che tale condizionamento arrivi al punto di privare le stesse di qualsiasi tipo di operatività. Allo Stato compete, dunque, il compito di stabilire la normativa di base in materia di abitazione nonché di "llevar a cabo una actividad promocional de la vivienda"²⁹⁵, lasciando poi alle Comunità autonome il margine decisionale per sviluppare la stessa tenendo conto delle peculiarità del territorio autonomo²⁹⁶.

Per quanto riguarda, invece, la gestione delle sovvenzioni pubbliche in materia di abitazione, questa compete allo Stato solo se "resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional"; in caso contrario, sarebbe competenza della singola Comunità autonoma la gestione di tali fondi che vengono assegnati "sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y

²⁹² L'art. 149, co. 1, par. 11 Cost., riconosce allo Stato la competenza assoluta in materia di "sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros".

²⁹³ Cfr. GARRIDO GUTIÉRREZ, P., *The role ... cit.*, 657. Secondo l'A., queste due disposizioni "are the only categories under which intervention in matters of housing is permitted. The State is not entitled to promote any activity in the area of housing, through direct regulation, but only if the promotional measures are justified on the grounds of its powers on establishing the bases for planning and coordination of economic activity and credit management".

²⁹⁴ F.J. 4.

²⁹⁵ Cfr. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Artículo 47 ... cit.*

²⁹⁶ Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 42.

puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica"²⁹⁷.

Sul tema del riparto di competenza tra Stato e Comunità Autonome in materia di abitazione, torna anche la già menzionata sent. n. 40/2015. In questo caso, la norma autonómica viene considerata costituzionalmente illegittima per violazione delle competenze statali di cui all'art. 149.1.13 CE. Infatti, secondo la Corte, la *disposición adicional segunda* del decreto-legge della Comunità Autonoma dell'Andalusia, la quale prevedeva la possibilità di espropriare le abitazioni non utilizzate a fini abitativi per rispondere alle esigenze in materia di alloggio di persone che si trovino in una situazione di emergenza sociale, rappresenta un ostacolo alla piena realizzazione delle misure che la legislazione statale prevede per disciplinare tale materia, ovvero, nello specifico, la l. 14 maggio 2013, n. 1, recante “medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”. L'intervento del legislatore statale, infatti, disponeva, da un lato, “una solución completa a los supuestos de especial vulnerabilidad en las ejecuciones hipotecarias y arbitró la medida de suspensión por dos años de los lanzamientos”; dall'altro, “ordenava al Gobierno la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario”; prevedendo, inoltre, che le Comunità Autonome non potessero adottare “disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado”. In tal modo, il legislatore statale intendeva “garantizar a un mismo tiempo la efectividad del derecho a una vivienda y la regularidad sustancial en el funcionamiento del sistema financiero”²⁹⁸. Alla luce di tali considerazioni, secondo il Tribunale costituzionale, “la norma autonómica impugnada ... constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013” e, di conseguenza, “procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13

²⁹⁷ F.J. 5. Il Tribunale si esprime in maniera concorde anche nella sent. n. 59/1995, concernente un conflitto di competenze tra lo Stato e il comune di Barcellona, sollevato dalla Generalidad catalana a proposito di un accordo in materia di riabilitazione di alloggi a sovvenzione pubblica. La ricorrente lamentava, appunto, il ruolo marginale ad essa riconosciuto nella gestione degli aiuti. In tale occasione, il Tribunale affermò che “el Estado puede regular las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. La gestión de los fondos ha de corresponder, como regla general, a las CCAA, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios, aunque cabe una gestión centralizada cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector, para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos afectados y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. Gestión centralizada de cuya procedencia, en consonancia con su carácter excepcional, en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” (F.J. 5).

²⁹⁸ F.J. 17 e 18.

CE”²⁹⁹.

Per quanto concerne, infine, le competenze delle amministrazioni locali in materia di abitazione, nulla si dice né nel testo costituzionale, né nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale: per tale motivo, per molto tempo tali enti sono rimasti al margine della politica pubblica della casa. Questo nonostante l'enorme rilevanza di tale politica per le amministrazioni locali: per queste, infatti, il tema dell'abitazione "no es meramente un problema inmobiliario o urbanístico o meramente propulsivo de la economía urbana, sino una cuestión de honda incidencia en la vida cotidiana de los habitantes de un Municipio y, por lo tanto, de las relaciones sociales que se generan en el marco municipal, incidiendo, en consecuencia, tanto en relación con los que tienen acceso a una vivienda, como especialmente con los excluidos del mercado de vivienda, de forma transitoria o permanente"³⁰⁰.

Gli Enti locali svolgono, dunque, un "papel residual" in favore delle Comunità autonome, mentre avrebbero dovuto essere "de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los niveles competenciales adecuados para llevar a cabo las políticas de viviendas de protección oficial"³⁰¹. Tuttavia, il loro ruolo risulta fondamentale "en cuanto a la tramitación de los expedientes de adjudicación de VPO de promoción pública ... a la rehabilitación y a la cesión de suelo, y en general en el planeamiento urbanístico"³⁰². In tal senso, come si avrà modo di sottolineare nel paragrafo successivo, la costruzione della maggior parte delle VPO, ovvero degli alloggi di realizzazione pubblica, è il frutto della collaborazione dei tre livelli di governo: quello statale, che

²⁹⁹ F.J. 18. Interessanti risultano essere i pareri contrastanti con la decisione del Tribunale costituzionale, espressi nei voti particolari. Nello specifico, rilevano i contributi forniti dalla Vicepresidente del Tribunale, Adela Asua Batarrita, e dal giudice costituzionale Juan Antonio Xiol Ríos. In entrambi i voti particolari, infatti, viene messa in dubbio l'invasione delle competenze statali operata tramite la *disposición adicional segunda* del decreto-legge autonomico. In particolare, secondo il parere espresso da Adela Asua Batarrita, "el hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE)": tale esercizio legittimo di competenze "no puede quedar subordinado a una pretendida coherencia ... de la acción pública en todo el territorio del Estado", soprattutto considerando il fatto che "la Sentencia no explica tampoco por qué la norma andaluza rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia" e che il fatto "que la medida autonómica sea distinta a la estatal no basta para apreciar una pretendida ruptura de la coherencia de la acción pública". Inoltre, "la medida prevista en la norma andaluza se limita a declarar el interés social a efectos expropiatorios, de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, a fin de proceder a la expropiación forzosa del uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años, plazo este que se contará desde la fecha de lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente". Data, quindi, la natura del provvedimento autonomico, "la regulación de la norma andaluza solo podría ser aplicable cuando finalizara el periodo de suspensión de los procedimientos de ejecución establecido por el Estado, pues solo a partir de entonces podría producirse el supuesto de hecho previsto por la norma andaluza". Nello stesso senso, Juan Antonio Xiol Ríos afferma che "la normativa estatal actualmente vigente ... establece una suspensión de determinados lanzamientos por cuatro años, por lo que la ejecución de la normativa autonómica, tomando como presupuesto la existencia de una resolución de lanzamiento, quedará simplemente aplazada ... hasta que haya transcurrido el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley".

³⁰⁰ Cfr. BASSOLS COMA, M., *La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda*, in *Revista de estudios de la administración local*, n. 291/2003, 104.

³⁰¹ Cfr. DOMÍNGUEZ VILA, A., *El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 594.

³⁰² Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 67.

apporta il finanziamento necessario, quello autonomico, che incrementa tale finanziamento, lo gestisce e lo redistribuisce, e quello locale, che regola la gestione del suolo.

2.2 L'effettiva realizzazione del modello delineato nella Costituzione

Il sistema di competenze in materia di abitazione delineato dal Tribunale costituzionale a partire dalla lettura sistemica di alcune disposizioni presenti in Costituzione, pur dotato di una sua coerenza intrinseca, non configurava un assetto chiaro e razionale di ripartizione dei compiti tra i differenti livelli di Governo in materia di diritto alla *vivienda* e lasciava irrisolte numerose perplessità.

In primo luogo, le disposizioni costituzionali che legittimano l'intervento statale in materia di abitazione, ovvero gli artt. 149, co. 1, par. 11 e 13, permettono ai poteri pubblici centrali di "fijar sólo las bases de dos materias", ovvero "ordenación del crédito y planificación general de la actividad económica", impedendo, dunque, in linea di massima, "que los planes estatales de vivienda entrasen a regular detalladamente situaciones concretas", nonché la creazione di norme che non lasciassero spazio al "desarrollo normativo" della Comunità autonome³⁰³. La realtà, come si vedrà poi nel paragrafo successivo, è stata differente e caratterizzata da una normativa statale molto dettagliata che lasciava alla politica decentrata solo il compito di "completar las medidas estatales de financiación remitiéndose en lo sustantivo a la normativa estatal"³⁰⁴. Nonostante, dunque, il dettato dell'art. 148, co. 1, par. 3 Cost., lo Stato "ha venido *ininterrumpidamente* dictando normas sobre la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda así como elaborando programas de fomento de la construcción de viviendas de protección oficial"³⁰⁵.

In secondo luogo, la STC 152/1988 del 20 luglio, pur riconoscendo alle Comunità un discreto margine di intervento nell'applicazione della normativa statale, lasciava, comunque, a questa il compito di fissare le norme di fondo in materia di promozione dell'accesso all'abitazione, configurando in tal modo un sistema molto statalista che avrebbe lasciato spazio, solo nel corso degli anni '90, ad un'evoluzione in senso autonomico dell'intervento dei pubblici poteri in questa materia³⁰⁶.

³⁰³ *Op. cit.*, 49.

³⁰⁴ *Op. cit.*, 50. In tale sede, l'A. sottolinea come questa eccessiva ingerenza della legislazione statale in materia fosse dovuta anche all'assenza di quello che poi è divenuto lo strumento centrale del sistema di intervento pubblico nelle politiche della casa, ovvero gli accordi (*convenios*) tra Stato e Comunità autonome.

³⁰⁵ Cfr. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., *La cooperación ... cit.*, 230.

³⁰⁶ Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención ... cit.*, 53 e ss. Cfr., inoltre, GARRIDO GUTIÉRREZ, P., *The role ... cit.*, 657.

2.3 Gli scenari aperti dalla recente riforma degli Statuti delle Comunità autonome e la sent. n. 247/2007 del Tribunale Costituzionale

Il quadro del riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome in materia di abitazione sopra analizzato necessita di essere riconsiderato alla luce della riforma degli Statuti autonomici avvenuta a partire dal 2004 e della conseguente giurisprudenza costituzionale.

Tale riforma, che ha interessato gran parte degli Statuti³⁰⁷, presenta un doppio obiettivo politico: da un lato, "ampliar y sobre todo ... mejorar la calidad de las competencias autonómicas"; dall'altro, "garantizar estatuariamente ese nuevo contenido competencial ante interpretaciones futuras del legislador estatal"³⁰⁸. Tutto questo alla luce degli evidenti rischi di involuzione dello Stato autonomico, derivanti, da un lato, dalle "potestades que un gobierno con mayoría absoluta en las Cortes Generales puede ejercer en una dirección centralizadora"; dall'altro, dal rischio di una "permanente apertura en determinados ámbitos que han generado una inestabilidad constante del Estado autonómico cuando los gobiernos estaban en minoría y necesitaban el apoyo parlamentario de los sectores nacionalistas periféricos en las Cortes Generales"; ed, infine, dalla "progresiva ineficacia del Tribunal Constitucional ... y su incapacidad para resolver los problemas constitucionales que se planteaban en relación con el Estado Autonómico"³⁰⁹.

L'intento è, dunque, quello di definire con maggior precisione le competenze riconosciute alle Comunità, con l'obiettivo di evitare il sovrapporsi delle stesse alle competenze che la Costituzione attribuisce, invece, agli organi centrali dello Stato, senza che questo, tuttavia, comporti un eccessivo irrigidimento del riparto competenziale³¹⁰. Il risultato dovrebbe, in conclusione, essere quello di modificare le categorie giuridiche utilizzate nel testo fondamentale e negli Statuti precedenti alla riforma per definire la ripartizione delle competenze, in quanto queste "han resultado demasiado amplias para garantizar ámbitos de exclusividad y demasiado abiertas para evitar que el legislador

³⁰⁷ La Comunità Valenziana ha riformato il suo statuto con la Ley Orgánica n. 1/2006; la Catalogna con la Ley Orgánica n. 6/2006; le Isole Baleari con la Ley Orgánica n. 1/2007; l'Andalusia con la Ley Orgánica n. 2/2007; l'Aragona con la Ley Orgánica n. 5/2007; la Comunità di Castilla y León con la Ley Orgánica n. 14/2007; la Navarra con la Ley Orgánica n. 7/2010; l'Estremadura con Ley Orgánica n. 1/2011.

³⁰⁸ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, in AA.VV., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Foro, 2005, 18.

³⁰⁹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Comentario a "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" de Carles Viver i Pi-Sunyer*, in AA.VV., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Foro, 2005, 39.

³¹⁰ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma ... cit.*, 16. Di parere contrario, BALAGUER CALLEJÓN, F., *Comentario ... cit.*, 46 e ss., secondo il quale il sistema introdotto con i nuovi statuti "impide la flexibilidad en el ejercicio competencial en aquellos ámbitos en los que tendría que haber flexibilidad". Per questo motivo, data la scarsa probabilità di una riforma costituzionale organica in materia di riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome, "sería preferible que este tipo de actuaciones estatales pudiera ser objeto de negociación política bien en las conferencias sectoriales bien en el futuro Senado reformado, antes que impedir las de plano mediante la consolidación de perfiles competenciales rígidos en los Estatutos". Questo perché "la pretensión de resolver problemas estructurales en clave coyuntural, esto es, como reacción a experiencias negativas de un determinado periodo, puede generar más problemas estructurales sin resolver los coyunturales".

estatal tuviese un amplísimo margen de maniobra concretizadora"³¹¹.

Queste riforme interessano il tema della *vivienda*, in quanto includono tutte l'inserimento negli Statuti di cataloghi di diritti e di principi che reggono la politica economica e sociale, tra cui appunto il diritto all'abitazione³¹², come risposta alla "llamada crisis del Estado del Bienestar" che ha generato "la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas ... en las normas jurídico-políticas estructuradoras de los sistemas constitucionales"³¹³, ma la cui natura e portata sono ancora controverse in dottrina³¹⁴. La presenza di dichiarazioni di diritti negli statuti autonomici è un'assoluta novità³¹⁵ che ha garantito agli Statuti una maggior densità costituzionale³¹⁶, in quanto,

³¹¹ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma ... cit.*, 19. L'A., in tale sede, specifica, tuttavia, i limiti di tale operazione di "concreción de los ámbitos materiales y funcionales de las competencias": in primo luogo, "al precisar el alcance funcional y material de las competencias autonómicas ... los Estatutos no pueden alterar el contenido constitucional de los conceptos empleados por la Constitución"; in secondo luogo, deve rimanere ferma la garanzia "de las reservas constitucionales a favor de determinadas leyes orgánicas"; in terzo luogo, "los Estatutos pueden precisar los ámbitos materiales y funcionales de sus competencias pero no pueden definir directamente los ámbitos de las competencias estatales" (24 e ss.). Date tali premesse, al fine di evitare conflitti di competenze tra i vari livelli di Governo ed il conseguente aumento di ricorsi di fronte al Tribunale costituzionale, la soluzione auspicabile, secondo l'A., sarebbe una riforma della Costituzione, affinché sia questa "la que establezca de forma más precisa los ámbitos dentro de los que deben actuar los Estatutos" (27-28). Una riforma costituzionale orientata in questa direzione, permetterebbe, inoltre, di evitare che si realizzino tanti sistemi di competenze autonome quanti sono le Comunità stesse, garantendo che le differenziazioni tra i vari territori non intacchino il funzionamento efficace e solido dello Stato (28-29). In favore di una riforma costituzionale che sani le lacune dello Stato autonomico anche BALAGUER CALLEJÓN, F., *Comentario ... cit.*, 40.

³¹² L'inserimento del diritto all'abitazione nei nuovi Statuti autonomici risulta rilevante in quanto questi "pueden sin duda contribuir positivamente al cumplimiento de los fines constitucionales marcados en el principio rector del artículo 47, y en concreto de la obligación de actuar en defensa del interés general y contra la especulación urbanística" (cfr. RUIZ-RICO, G., *Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística*, in *Cuadernos de derecho público*, n. 31/2007, 40).

³¹³ Cfr. AGUDO ZAMORA, M., *Derecho a la vivienda y reformas estatutarias*, in *Anuario da facultade de dereito da universidade da Coruña*, n. 14/2010, 169.

³¹⁴ In tal senso, interessante il confronto avvenuto sulla *Revista española de derecho constitucional*, tra Francisco Caamaño e Luis María Díez-Picazo. In particolare quest'ultimo, con due articoli pubblicati tra il 2006 e il 2007, argomentava la sua posizione di contrarietà all'inserimento dei suddetti cataloghi di diritti negli Statuti autonomici riformati, adducendo una motivazione formale e una sostanziale. Secondo la prima, tra le materie che la Costituzione prevede che siano regolate dagli Statuti di autonomia, secondo l'art. 147 Cost. e altre disposizioni costituzionali, non sono incluse le dichiarazioni di diritti: accettare tale inclusione significherebbe, dunque, interpretare l'art. 147 Cost., come una clausula aperta all'inserimento dei contenuti più disparati negli Statuti. Secondo la motivazione sostanziale, inoltre, le disposizioni statutarie concernenti diritti, a differenza di quelle relative alla mera organizzazione istituzionale della Comunità autonoma, non sono neutre, bensì hanno a che vedere con questioni di etica pubblica. Per questo motivo, il Parlamento, che con legge organica approva gli Statuti autonomici, di fatto può arrivare ad assumere posizioni divergenti rispetto alle stesse questioni di etica pubblica. Cfr., per maggiore approfondimento: Díez-PICAZO, L. M., *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 78/2006, 63; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., *Sí, pueden: declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 79/2007, 33; Díez-PICAZO, L. M., *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 81/2007, 63.

³¹⁵ Cfr. Díez-PICAZO, L. M., *¿Pueden ... cit.*, 63-64.

³¹⁶ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Derechos, Principios y objetivos en los estatutos de autonomía reformados*, in *Anuario jurídico de la Rioja*, n. 13/2008, 13. Secondo l'A., la riforma degli Statuti, per quanto concerne aspetti come il finanziamento, le competenze, le relazioni con gli organi centrali dello Stato ecc., "pese a su indudable trascendencia, no pasan de ser modificaciones que se mueven dentro de la lógica del mismo modelo de Estatuto que existía previamente". L'introduzione, invece, di cataloghi di diritti rappresenta una novità rilevante capace di produrre "una transformación cualitativa del modelo anterior", dato che "uno de los aspectos más destacables de los

prima di essa, questi si limitavano a "remitirse *in toto* a los derechos y deberes consagrados en la Constitución y a establecer mandatos dirigidos a los poderes públicos autonómicos para que establezcan las condiciones que hagan posible el ejercicio de esos derechos"³¹⁷.

I diritti riconosciuti nei nuovi Statuti, nel rispetto dei limiti fissati dall'art. 81, co. 1 Cost.³¹⁸, afferiscono tutti a materie che rientrano nelle competenze che la Costituzione attribuisce alle Comunità autonome³¹⁹ e "se trata en muchos casos de derechos contenidos ya en la actualidad en leyes autonómicas que de este modo adquieren rango estatutario"³²⁰. L'introduzione di tali cataloghi

nuevos Estatutos es que en ellos las sociedad de la Comunidad Autónoma aparece por vez primera de un modo pleno".

³¹⁷ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma ... cit.*, 31. In tal senso, cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Derechos ... cit.*, 13: gli Statuti precedenti alla riforma "eran básicamente normas institucionales, orientadas a regular exclusivamente el poder público, que no establecían un vínculo con la sociedad, incluyendo – como máximo – algunos principios básicos de la proyección social de las instituciones autonómicas". I nuovi Statuti, invece, hanno acquisito una portata ben diversa e "tienen un contenido axiológico muy amplio que se manifiesta a través del reconocimiento de Derechos a la ciudadanía, de principios rectores, de objetivos y de valores". Cfr., inoltre, LÓPEZ MENUDO, F., *Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía*, in *Revista andaluza de administración pública*, n. 73/2009, 95: l'A. specifica come nei precedenti Statuti, a differenza di quelli riformati, la presenza di diritti fosse sporadica e non sistematica ed inoltre, da un punto di vista sostanziale, fosse carente di valenza normativa, salvo per quelli strettamente relazionati con i diritti fondamentali sanciti in Costituzione. Cfr., infine, RUIZ-RICO, G., *El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los estatutos de autonomía*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 65/2002, 35 e ss.

³¹⁸ L'art. 81, co. 1, Cost., prevede che "son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución". Questo non risulta essere l'unico limite imposto dalla Costituzione al riconoscimento statutario di diritti. Secondo CÁMARA VILLAR, G., *Veste y realidad de los derechos estatutarios*, in *Revista de estudios políticos*, n. 151/2011, 83 e ss., altri tre limiti si impongono alle Comunità autonome: in primo luogo, "la competencia estatal establecida por la regla 1. del artículo 149.1 en su específica dimensión de posibilidad permanentemente abierta de establecimiento y regulación de condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales"; in secondo luogo, "el ejercicio por el Estado de la propia competencia legislativa exclusiva y, especialmente, la labor de establecimiento y regulación de lo básico como competencia propia estatal con capacidad de delimitación del perímetro en el que serán ejercidas muchas de las competencias autonómicas"; in terzo luogo, infine, in via eccezionale come chiave di "cierre del sistema", "el eventual recurso por el legislador democrático a normas legales armonizadoras de las disposiciones normativas de las CCAA cuando así lo exigiera el interés general". Queste limitazioni sono finalizzate, secondo l'A., a salvaguardare "el interés general y los necesarios niveles de homogeneidad que aquél y el principio de igualdad requieren" (85). Cfr. LÓPEZ MENUDO, F., *Los derechos ... cit.*, 96. L'A. individua tre autolimitazioni dei diritti statutari: in primo luogo, "sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos"; in secondo luogo, "no alteran el régimen de las competencias establecidas"; in terzo luogo, "dejan a salvo los derechos constitucionales y demás asumidos en Tratados e instrumentos del ámbito internacional". L'A., inoltre, minimizza il limite costituito dall'art. 149, co. 1, par. 1 Cost., evidenziando come "la inmensa mayoría de los derechos, deberes y principios que se vienen insertando en los Estatutos caen fuera del radio de acción del artículo 149.1.1 CE, bien porque se trate de enunciados totalmente nuevos sobre materias ajenas a la Constitución, bien porque son *derechos* que traen causa de principios rectores ... a los que no alcanza la onda de ese instrumento estatal" (149).

³¹⁹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Derechos ... cit.*, 17. L'A. specifica che il collegamento necessario tra i diritti riconosciuti nei nuovi Statuti e le competenze che la Costituzione attribuisce alle Comunità autonome permette che i diritti stessi "puedan quedar sin desarrollo normativo". Cfr., inoltre, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 15: "los preceptos estatutarios que reconocen principios y derechos no suponen la atribución de nuevas competencias a las Comunidades Autónomas ... los deberes y las obligaciones para los poderes públicos que eventualmente genera el reconocimiento de principios y derechos en el Estatuto de Autonomía sólo se produce dentro de los límites de las competencias ya atribuidas".

³²⁰ Cfr. VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma ... cit.*, 32. In tale sede, l'A. affronta anche la questione delle garanzie riconosciute ai nuovi diritti inclusi negli Statuti autonomici riformati, specificando che "es claro que la garantía debe ser la dispensada por los órganos y procedimientos de la jurisdicción ordinaria, aunque cabría completarla con la

di diritti permetterebbe ai nuovi Statuti di "realizar una importante labor de puente hacia futuras reformas constitucionales"³²¹ nonché di configurare "más claramente la cualidad constitucional del espacio público autonómico, definiendo las líneas prioritarias de actuación de los poderes públicos y estableciendo límites y orientaciones a las políticas públicas"³²², permettendo così ai cittadini della Comunità di riconoscersi maggiormente negli Statuti stessi: una sorta di *nuevo pacto social*³²³. Entrando nello specifico di tali riforme, per l'aspetto che qui maggiormente interessa, negli Statuti autonomici revisionati i nuovi diritti possono essere classificati in tre grandi gruppi: in primo luogo, quei diritti "relacionados con materias sobre las que directamente inciden o pueden incidir derechos o libertades fundamentales", come, ad esempio, diritto all'uguaglianza, il principio di non discriminazione, il diritto di partecipazione, diritti relazionati con il diritto all'istruzione, alla vita, alla salute ecc.; in secondo luogo, quei diritti che "desarrollan principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución", che sono i più numerosi; in terzo luogo, "derechos lingüísticos y otros derechos de nueva formulación", come, ad esempio, il diritto all'acqua o all'accesso alle nuove tecnologie³²⁴. Com'è evidente, il diritto all'abitazione rientra

existencia de una institución estatutaria independiente que podría actuar como instancia a través de un procedimiento sumario, con suspensión de plazos para poder recurrir ante la jurisdicción ordinaria ... en cambio, no creo que pueda articularse una especie de Tribunal de garantías estatutarias, dada la implicación en algunos casos de derechos fundamentales y las dificultades prácticamente insalvables de delimitar con precisión los tramos propios de los derechos fundamentales y los tramos autonómicos a efectos de residenciar el conocimiento de sus vulneraciones en uno u otro Tribunal, sobre todo teniendo en cuenta la supremacía de la competencia del Tribunal Constitucional como garante de los derechos fundamentales" (33). Per quanto concerne il sistema di garanzie, cfr. anche CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 79-80.

³²¹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Comentario ... cit.*, 53.

³²² Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Derechos ... cit.*, 15.

³²³ Cfr. CÁMARA VILLAR, G., *Los derechos estatutarios non han sido tomado en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana)*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 85/2009, 260.

³²⁴ Cfr. CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 65. Interessante, inoltre, la classificazione proposta da DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen...* cit., 20 e ss. L'A. classifica i diritti introdotti nei nuovi Statuti in quattro gruppi "en función del régimen de garantía jurisdiccional que tendría cada uno": in primo luogo, quei diritti statutari "que pueden ser directamente exigidos por los ciudadanos ante la jurisdicción ordinaria, jurisdicción que se encontraría facultada para garantizarlos completamente"; in secondo luogo, quei diritti statutari che "pudiendo ser directamente exigidos por los ciudadanos ante la jurisdicción ordinaria, no podrían ser garantizados por ésta más que con un contenido mínimo"; in terzo luogo, quei diritti statutari che "no podrían ser exigidos por los ciudadanos ante la jurisdicción ordinaria ni siquiera con un contenido mínimo, aunque si se podría exigir ante aquella reparación económica a cargo del poder público autonómico" nel momento in cui si verificano tre requisiti minimi, ovvero che il risultato prescritto dallo Statuto implichi l'attribuzione di diritti in favore dei singoli, che il contenuto di questi diritti possa essere chiaramente identificato sulla base della disposizione statutaria e che, infine, esista una relazione di causalità tra l'inadempimento del potere autonomico e il danno arrecato ai singoli coinvolti (27); infine, quei diritti statutari che "por su naturaleza no podrían ser exigidos por los ciudadanos ante la jurisdicción ordinaria ni directamente, con contenido pleno o mínimo, ni indirectamente por la vía de la reparación económica". Il diritto all'abitazione, riconosciuto in numerosi Statuti autonomici (ad esempio l'art. 25 dello Statuto dell'Andalusia o l'art. 26 dello Statuto della Catalogna), viene inserito dall'A. nell'ultimo gruppo, in quanto la disposizione che afferma tale diritto non precisa, generalmente, con chiarezza quale debba essere la prestazione mediante la quale i poteri pubblici soddisfano tale diritto e quindi non risulta chiaro neppure il momento in cui tale diritto risulterebbe vulnerato dall'azione dei poteri pubblici autonomici. Di conseguenza, secondo l'A., i diritti del quarto gruppo "aparecen nominalmente como derechos, pero se garantizan bajo unas condiciones que los convierten, en realidad, en meros principios rectores" (30).

chiaramente nel secondo gruppo, composto, dunque, da diritti "que se reconocen en los ámbitos social, económico y cultural cuya pretensión es que vinculen a los poderes públicos autonómicos como derechos ... con arreglo al contenido nuclear con el que son prefigurados estatutariamente"³²⁵: tali diritti impongono, quindi, un mandato al legislatore autonomo, così come i suddetti principi sanciti in Costituzione si rivolgono a tutti i poteri pubblici, sia centrali che decentrati. Il problema che tale riconoscimento pone è che i diritti in materia sociale ed economica, riconosciuti negli Statuti riformati, "semejan en muchas ocasiones, a su vez, formulaciones de principios rectores, que también son contemplados en los Estatutos en correspondencia con los derechos, con un sentido similar al que se desprende de la propia Constitución": rimane, dunque, nella maggior parte dei casi incerta la natura di tali enunciati, che presentano sia caratteristiche proprie dei diritti soggettivi, sia dei suddetti principi, così come sono riconosciuti in Costituzione³²⁶.

Per quanto concerne, nello specifico, il diritto all'abitazione, questo viene contemplato negli statuti riformati come un diritto o come un principio rettore delle politiche pubbliche della Comunità³²⁷: sebbene solo gli Statuti di Aragona³²⁸ e Castiglia³²⁹ lo riconoscano esplicitamente come un principio rettore, "estableciendo la promoción del acceso a este bien mediante la promoción de vivienda pública y determinando la prestación de una especial atención a los jóvenes y a otros colectivos más necesitados o en situación social de desventaja"³³⁰; anche gli altri Statuti, sebbene lo qualifichino formalmente come un diritto, riconoscono ad esso una formulazione che è "prácticamente semejante, por su amplitud, a la de un principio rector"³³¹.

Il dibattito dottrinario sull'opportunità dell'inserimento di tali cataloghi di diritti nei nuovi Statuti

³²⁵ CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 72.

³²⁶ CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 81. In tale sede, l'A. argomenta la sua posizione rispetto al dibattito sulla natura dei diritti riconosciuti negli Statuti, affermando che "no son sino derechos estatutarios estrictamente tales, no constitucionales ni fundamentales". Sono gli stessi Statuti, infatti, che "expresamente se preocupan de descartar cualquier incidencia reductora o limitadora de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España". Sarebbe, dunque, evidente "el carácter complementario, confluyente e integrado de los derechos que se reconocen en los Estatutos ... con los derechos que se reconocen en el espacio constitucional multilivel resultante de la integración estatal, internacional y europea, de manera tal que se asumen explícitamente las consecuencias de la interacción entre estos ordenamientos" (85).

³²⁷ Artt. 26 e 47 dello Statuto della Catalogna; Art. 16 dello Statuto della Comunità valenziana; Art. 22 dello Statuto delle Isole Baleari; Art. 25 dello Statuto dell'Andalusia. Cfr., a proposito, DOMÍNGUEZ VILA, A., *El derecho ... cit.*, 595; nonché, AGUDO ZAMORA, M., *Derecho ... cit.*, 768.

³²⁸ Art. 27 dello Statuto riformato con legge organica n. 5/2007: "Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados".

³²⁹ Art. 16, par. 14 dello Statuto riformato con legge organica n. 14/2007: "El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja".

³³⁰ Cfr. CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 74.

³³¹ *Ibidem*. Questo è molto importante se si considera che negli Statuti originari il riferimento al diritto all'abitazione era molto generico e, generalmente, inserito dentro altri ambiti competenziali, quali l'urbanismo e l'organizzazione del territorio (cfr. ARANA GARCÍA, E., *Derechos y principios relacionados con el fomento a la vivienda*, in AA.VV. *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, 254).

autonomici, sulla loro portata e sulle possibili garanzie agli stessi, non ha trovato risposta nella giurisprudenza costituzionale che, anzi, si è mostrata sul punto piuttosto contraddittoria: con due pronunciamenti sul tema, la STC 247/2007 del 12 dicembre e la STC 31/2010 del 28 giugno, il Tribunale costituzionale, in un primo momento, "parecía convertir de un plumazo a todos los derechos estatutarios ... en principios", per poi, nella seconda sentenza, sforzarsi "por no rebajar el significado del *nomen* derecho recurriendo a estos efectos al dato pretendidamente justificativo de que en la misma Constitución se califica de derechos a prescripciones que solo configuran normativamente principios"³³². Una giurisprudenza, dunque, che non si pronuncia apertamente nel senso di un riconoscimento chiaro della portata dei diritti riconosciuti nei nuovi Statuti e che non riconosce loro pienamente la natura di diritti soggettivi³³³.

Il primo pronunciamento del Tribunale sulla materia in questione è appunto la STC 247/2007 del 12 dicembre, relativa ad una questione di incostituzionalità sollevata dalla Comunità autonoma di Aragona contro l'art. 20 della Legge Organica n. 1/2006 di riforma della Legge Organica n. 5/1982 che approvava lo Statuto di autonomia della Comunità valenziana. In tale sede, il Tribunale affronta la questione del contenuto necessario e possibile degli Statuti autonomici, a partire dalle disposizioni costituzionali in materia, ovvero l'art. 147 Cost., co. 2, "verdadero presupuesto de la posibilidad misma de que los Estatutos puedan contener regulaciones de derechos, ya sea articulando una carta sobre los mismos, ya incorporando tan sólo disposiciones específicas al respecto"³³⁴, il quale specifica il contenuto minimo e necessario³³⁵, nonché altre disposizioni sparse nel testo costituzionale³³⁶, rimanendo ferma la natura dello Statuto quale "norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma", facente parte integrante dell'ordinamento. Tuttavia, il Tribunale

³³² CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 62-63.

³³³ Anche se non mancano elementi che fanno intendere un'apertura della Tribunale Costituzionale in tal senso, in grado forse di orientare la giurisprudenza futura: a titolo esemplificativo, nel FJ 15 della STC 247/2007, si dice che "nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan".

³³⁴ Cfr. CÁMARA VILLAR, G., *Los derechos ... cit.*, 267.

³³⁵ Secondo l'art. 147, co. 2 Cost., gli Statuti autonomici devono contenere: a) "la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica"; b) "la delimitación de su territorio"; c) "la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias"; d) "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas". In tal senso anche la sent. n. 31/2010, nella quale il Tribunale costituzionale specifica che "la Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el minimum referido en su art. 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de designación de los Senadores autonómicos (art. 69.5 CE). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido adicional" (F.J. 4).

³³⁶ Ovvero gli artt. 3, co. 2, 4, co. 2, 69, co. 5, 145, co. 2, 149, co. 1, par. 29, 152, co. 1, 152, co. 3 e 156, co. 2.

rifiuta un'interpretazione letterale e rigida dell'art. 147 Cost., che limiti il contenuto dello Statuto ad aspetti meramente organizzativi e competenziali: gli Statuti, quindi, possono accogliere una varietà di contenuti che devono, comunque, rispettare i limiti imposti dalla Costituzione, ex art. 147, co. 1, a condizione che questi siano relazionati con "las específicas previsiones constitucionales relativas al contenido de los Estatutos" (FJ 11)³³⁷.

In secondo luogo, il Tribunale si concentra sulla possibilità di introdurre negli Statuti contenuti addizionali rispetto a quelli necessari dettati dal testo costituzionale, e, nello specifico, cataloghi di diritti; nonché sulla relazione degli stessi con i diritti fondamentali presenti in Costituzione. Il punto di partenza dell'argomentazione del Tribunale risiede nell'art. 139, co. 1 Cost., secondo il quale "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado", principio questo che "encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas" (FJ 14) e che, dunque, impedisce una frammentazione territoriale nel godimento dei diritti riconosciuti dalla Costituzione. Tuttavia, questo precetto costituzionale "no impide al legislador ordinario de las Comunidades Autónomas la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos" (FJ 15)³³⁸. Rimane, però, la constatazione che tali precetti introdotti negli Statuti devono essere relazionati necessariamente a quanto disposto dall'art. 147, co. 2 Cost., ovvero al contenuto possibile riconosciuto dalla Costituzione allo Statuto autonomico: in tal senso, il Tribunale afferma che il mandato che la norma statutaria impone al legislatore autonomico e agli altri poteri pubblici della Comunità deve ricollegarsi "con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la

³³⁷ Il Tribunale, inoltre, afferma che "en definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma" (FJ 12). Tale affermazione del Tribunale costituisce, secondo LÓPEZ MENUDO, F., *Los derechos ... cit.*, 128-129, il *principio dispositivo* della sentenza che permette di allontanare la questione dall'orbita dell'art. 147, co. 2 Cost.: infatti, "la Sentencia pone el nivel del contenido posible del Estatuto en un lugar muy alto ... pues, teniendo en cuenta la potencia que atribuye al *principio dispositivo*, la consecuencia es que podrían incluirse en los Estatutos derechos de cualquier clase, ya que sería bien difícil sostener que tales enunciados no constituyen un *complemente adecuado* o no guardan una *lógica conexión* con las competencias asumidas". A favore, invece, di un'interpretazione restrittiva dell'art. 147, co. 2, Díez-PICAZO, L. M., *De nuevo ... cit.*, 64-65. Alla base dell'interpretazione restrittiva dell'art. 147, co. 2, risiede, secondo CÁMARA VILLAR, G., *Los derechos ... cit.*, 269, il "temor a una *equiparación* entre el Estatuto y la Constitución y a la consiguiente desnaturalización de ésta por la presión normativa de aquél". Timore, tuttavia, ingiustificato data la "insolayable subordinación jerárquica existente entre una y otra fuente en su relación ordinal articuladora del pluralismo territorial" (269).

³³⁸ In tal senso, dunque, "el Estado no cuenta ... con el monopolio normativo en la ordenación de la proyección de los derechos y libertades fundamentales al regular las materias propias de la competencia de las Comunidades Autónomas" (cfr. CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 89).

competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)" (FJ 15). Non si tratterebbe, dunque, di diritti soggettivi immediatamente esigibili, bensì di un vero e proprio mandato imposto al legislatore autonomico da parte dello Statuto affinché orienti le politiche pubbliche della Comunità al raggiungimento di determinati obiettivi, nel rispetto delle prerogative statali in materia di diritti e doveri fondamentali³³⁹: la sent. n. 247/2007 sembra, dunque, "haber arrojado un jarro de agua fría sobre la pretensión del legislador estatutario de dotar a muchos de los derechos sociales contenidos en los Estatutos de Autonomía del régimen jurídico propio de los derechos públicos subjetivos al haber negado a los derechos estatutarios su aplicabilidad inmediata"³⁴⁰. La motivazione del declassamento dei diritti statutari da diritti soggettivi immediatamente esigibili a principi che reggono la politica economica e sociale recanti un mandato al legislatore autonomico, sembra sufficientemente chiara: ovvero, il Tribunale è stato influenzato dal timore "a que el reconocimiento de aplicabilidad inmediata de los derechos estatutarios suponga en cierta manera la afección de las competencias del Estado o de las normas dictadas en su ejercicio". In altre parole, il timore che il riconoscimento a tali disposizioni della natura di veri e propri diritti soggettivi immediatamente esigibili "suponga una suerte de *blindaje* frente al ejercicio de las competencias reservadas al Estado por la propia Constitución"³⁴¹. Timore questo che, tuttavia, risulta infondato se si considera, da un lato, che i diritti introdotti negli Statuti autonomici riformati afferiscono, comunque, a materie di competenza delle Comunità secondo quanto disposto dal testo costituzionale e che rimangono, dunque, valide le possibilità di condizionamento da parte del potere statale centrale delle competenze autonome a tutela, ad esempio, dell'uguaglianza dei diritti per tutti i cittadini spagnoli, *ex art. 149, co. 1, par. 1 Cost.*; dall'altro lato, che la non diretta applicabilità di tali principi, indipendentemente dal fatto che essi siano contenuti nella Costituzione o negli Statuti, non incide sul loro valore vincolante ma implica, esclusivamente, l'intervento del legislatore statale o autonomico per la loro concreta realizzazione.

³³⁹ FJ 15: "los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada". Cfr., inoltre, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 31. L'A. sottolinea come il parere contrario alla possibilità che gli Statuti autonomici introducano veri e propri diritti soggettivi sia stato condiviso da tutti i giudici componenti il Tribunale costituzionale: il disaccordo, infatti, "se produce en relación a si tal legativa debería ir acompañada de la declaración de nulidad de los preceptos reconocedores de derechos o bastaría con reducir el régimen jurídico de los derechos al propio de los principios rectores, ausencia de aplicabilidad inmediata, sin declaración de nulidad de precepto alguno".

³⁴⁰ Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 32.

³⁴¹ E LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen ... cit.*, 36.

Come già ricordato, il Tribunale è tornato ad esprimersi su tale tema con la STC 31/2010 del 28 giugno relativa al ricorso statale contro numerose disposizioni del nuovo Statuto autonomico della Catalogna. In tale sede, viene, innanzitutto, ricordata la natura degli Statuti come fonti del diritto subordinate alla Costituzione, che vengono introdotte nell'ordinamento giuridico spagnolo tramite lo strumento della legge organica e di essa assumono il rango nella gerarchia delle fonti: ovvero, "la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial" (FJ 3). Viene, inoltre, ricordato che i diritti introdotti con in nuovi Statuti non possono in alcun modo essere ricompresi nella categoria dei diritti fondamentali, in quanto questi ultimi sono tali se "en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción". Per tale motivo, "esa función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos y dotado de un contenido que se les opone por igual y con el mismo alcance sustantivo en virtud de la unidad de las jurisdicciones (ordinaria y constitucional) competentes para su definición y garantía" (FJ 16). Date tali premesse, i diritti statutari sicuramente non si configurano come diritti fondamentali, bensì come diritti che vincolano solo il legislatore autonomico e che sono "materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma" (FJ 16). Tuttavia, e in questo senso l'argomentazione del Tribunale si distacca dal pronunciamento del 2007, si riconosce anche che con la denominazione di *derecho* si possono intendere categorie normative molto differenti, anche nella stessa Costituzione: infatti con tale termine "se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella" (FJ 16)³⁴². Ad ogni modo, manca, anche in questo caso come nel precedente, un fermo pronunciamento del Tribunale nel senso di un riconoscimento esplicito della natura dei nuovi diritti riconosciuti dagli Statuti delle Comunità autonome: si preferisce, piuttosto, rimandare la risoluzione di tale diatriba allo svolgimento che di questi diritti deriverà dall'operato del legislatore

³⁴² Il Tribunale, inoltre, afferma come nello stesso Statuto autonomico della Catalogna, oggetto del ricorso in questione, sono molto numerose le disposizioni che impongono al legislatore un mandato per la realizzazione di determinati obiettivi fissati dallo Statuto, senza che però manchino "proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu", senza specificare chiaramente a quali disposizioni faccia riferimento.

autonomico, e dai conseguenti ricorsi di fronte allo stesso Tribunale che ne conseguiranno³⁴³. Il legislatore autonomico, tuttavia, non sembra godere di un margine di discrezionalità assoluto in tal senso dato che, qualsivoglia sia la loro natura, tali diritti introdotti nei nuovi Statuti possiedono un loro contenuto normativo in grado di vincolare l'azione dei poteri pubblici e "pueden dar lugar a los mecanismos de control de la actuación normativa de los poderes públicos, si se produce una acción normativa claramente contraria a esos principios"³⁴⁴. Di fatto, dunque, la creazione di questo spazio costituzionale autonomico non è un "instrumento para conseguir mayor estatalidad", bensì "un modo de incrementar el control sobre los poderes públicos autonómicos"³⁴⁵, vincolandoli al perseguimento di determinati obiettivi fissati negli Statuti stessi.

³⁴³ Cfr. CÁMARA VILLAR, G., *Veste ... cit.*, 107.

³⁴⁴ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *Derechos ... cit.*, 26.

³⁴⁵ *Op. cit.*, 30.

3. Breve ricostruzione delle politiche della casa nell'ordinamento giuridico spagnolo

Il presente paragrafo intende fornire una panoramica completa, seppur non esaustiva, dell'articolarsi delle politiche in materia di *vivienda* nell'ordinamento giuridico spagnolo, composte da una serie numerosa di disposizioni di legge non direttamente ascrivibili ad un unico ramo del diritto. Sembra essere stato, piuttosto, il movente di natura economica, ovvero il perseguimento di obiettivi di crescita e sviluppo dell'economia del Paese, ad orientare le scelte del legislatore centrale ed autonomico in materia³⁴⁶, data la già ricordata rilevanza del settore immobiliare, sia pubblico che privato, per la crescita e lo sviluppo, inteso come incremento del PIL statale. La politica della casa in Spagna, così come in Italia, ha sempre privilegiato, come si avrà modo di sottolineare nel corso del paragrafo, l'acquisizione della casa di proprietà per le classi medie³⁴⁷, tramite una serie di strumenti di agevolazione all'accesso al credito, lasciando quasi completamente al margine l'intervento in materia di affitto dell'abitazione o di costruzione di *viviendas de protección oficial* (VPO).

3.1 I primi accenni di politiche per la casa in Spagna: gli antecedenti igienico-sanitari e di beneficenza

A questa prima fase dell'intervento pubblico in materia di abitazione, sono ascrivibili interventi puntuali e inorganici miranti alla risoluzione di particolari situazioni di disagio sociale ed economico, localizzabili in aree circoscritte, generalmente coincidenti con le maggiori città, colpite dalla concentrazione di sacche di povertà legate ai fenomeni di crescente urbanizzazione derivanti dallo sviluppo industriale spagnolo³⁴⁸. Non si tratterebbe, dunque, di una vera e propria politica della casa, di cui non si può parlare fino agli interventi legislativi dei primi anni del '900, bensì di interventi singoli, di natura prevalentemente filantropica, destinati a risanare situazioni particolari e circoscritte³⁴⁹.

³⁴⁶ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons, 2010, 166. In particolare, l'A. afferma che " la consideración del sector inmobiliario como anticíclico y reparador de las crisis económicas, así como la confianza en promotoras, constructoras y banca como motores de la economía, permite calificar el sistema español de apoyo a la oferta de vivienda como muy intervencionista, pero escasamente social".

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Cfr. ORTEGO GIL, P., *Las Casas Baratas*, Ed. Iustel, 2006, 21 e ss.

³⁴⁹ Cfr. ALLI ARANGUEZ, J., *Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda*, in *Revista de derecho urbanístico y del medio ambiente*, n. 219/2005, 59. Secondo l'A., in tale periodo, "la construcción de viviendas para atender las carencias sociales se planteó como un medio de la política social, una vez que la incipiente Revolución Industrial transformó las ciudades, potenció la inmigración y creó un proletariado urbano víctima de la economía liberal, hacinado y segregado en espacios sin servicios ni condiciones habitables". Anche se "en general, la política de vivienda fue más una acción anticíclica que de redistribución social, como lo demostró la

Il primo intervento in tal senso, risale alla Real Orden del 9 settembre 1853³⁵⁰, con la quale si imponeva ai Governatori delle provincie di Madrid e Barcellona di sviluppare una serie di interventi in favore dei gruppi sociali più svantaggiati, ovvero, seguendo la denominazione presente nelle disposizioni di legge, le *clases pobres*, le *clases jornalera y proletaria*, gli *infelices*, ovvero "el bracero, el operario, el desvalido cesante o la viuda rodeada de tiernos niños en triste horfandad". Il compito delle amministrazioni locali, secondo la legge, era quello di disporre, nei quartieri periferici, la costruzione di abitazioni per tali gruppi sociali disagiati, nelle quali "la comodidad e indispensable holgura se aúnen con la baratura de los alquileres y con los hábitos de esta parte de la población", rendendo, in tal modo, giustizia a " el celo y la filantropía del Ayuntamiento de esas capitales". La fonte di finanziamento, tuttavia, non era pubblica bensì si richiedeva ai due Comuni che "convocasen a sus mayores contribuyentes y a las Juntas de beneficencia, sanidad y policía urbana, con el fin de allegar ingresos de todo tipo ... a la construcción de habitaciones destinadas a su alquiler"³⁵¹: non erano, dunque, abitazioni equiparabili alle successive VPO, bensì abitazioni costruite con capitali privati, provenienti dalle fonti più disparate a fini di beneficenza, e destinate alle classi disagiate emerse successivamente al forte inurbamento delle aree di Madrid e Barcellona, come conseguenza dell'industrializzazione³⁵² che in Spagna si estese a zone circoscritte sul territorio. Non è pervenibile, dunque, un disegno strutturato e capillare, formulato dai poteri pubblici, destinato ad incidere realmente sulle situazioni di crescente emarginazione e povertà di una parte della cittadinanza, bensì, appunto, interventi sporadici, discontinui e scarsamente incisivi nel medio periodo³⁵³.

A questo periodo risale, inoltre, il riconoscimento alle amministrazioni locali di compiti di verifica dei requisiti di abitabilità e del rispetto delle condizioni igienico-sanitarie minime delle abitazioni, tramite una serie di disposizioni di legge, quale, ad esempio, la legge in materia di organizzazione e competenze dei Comuni, del 8 gennaio 1845. Secondo quanto disposto dalla *Instrucción General de Sanidad*, era compito delle amministrazioni locali disporre i *reglamentos de higiene municipal*, finalizzati a stabilire i criteri igienico-sanitari per la costruzione delle abitazioni nonché abilitare i suoi ispettori alla verifica degli stessi e al riconoscimento del cosiddetto *permiso de habitabilidad* per le abitazioni di nuova costruzione.

preferencia otorgada a la política de la *pieдра* frente a la consideración de las condiciones personales de los beneficiarios" (61).

³⁵⁰ Per un approfondimento su tale R.O., cfr. ORTEGO GIL, P., *Las Casas ... cit.*, 23-25.

³⁵¹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 167.

³⁵² *Ibidem*. La rivoluzione industriale, infatti, comportò un forte esodo rurale verso gli agglomerati urbani maggiormente sviluppati, dando luogo alla "implosión de las ciudades industriales y la necesidad de dotar de vivienda digna a una ingente y creciente masa de obreros, asalariados e inmigrantes" (167).

³⁵³ Cfr. TATJER, M., *La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada a la promoción pública*, in *Scripta Nova*, n. 194/2005, 3.

A questa fase, risalgono, inoltre, le *leyes de ensanche*³⁵⁴, ovvero quelle leggi, considerate generalmente come precorritrici della legislazione urbanistica vera e propria³⁵⁵, tramite le quali venivano regolati gli interventi pubblici finalizzati all'espansione dei nuclei urbani, senza alcuna considerazione, tuttavia, per il risanamento e la riconversione delle abitazioni già esistenti all'interno degli stessi. Le *leyes de ensanche*, quindi, limitarono il loro raggio di intervento a settori limitati del territorio municipale, permettendo di riordinare gli insediamenti delle classi medie, senza però incidere sull'urbanizzazione di nuovi spazi derivante dall'esodo rurale verso le città della forza lavoro operaia³⁵⁶: questo ha comportato la creazione di "cinturones alrededor de las grandes ciudades o de ciudades industriales, sin ningún tipo de servicio, organización y salubridad, apareciendo suburbios marginales"³⁵⁷.

Non risultano isolati, infine, in questo periodo gli interventi di incremento dell'offerta di abitazioni tramite la cessione di suolo pubblico, la concessione di esenzioni fiscali e sovvenzioni a fondo perduto destinate a progetti filantropici di imprese e fondazioni private destinati alla costruzione di abitazioni, prevalentemente, per la classe operaia.

3.2 La politica di casas baratas e l'incentivo all'acquisizione della casa di proprietà

Il principio di una vera e propria legislazione organica in materia di abitazione è segnato dalla creazione del *Instituto de Reformas Sociales*³⁵⁸, tramite il Real Decreto del 23 aprile del 1903. Da questo Istituto, infatti, ed in particolare dal suo direttore Adolfo Posada, deriva la redazione, nel 1907, di progetto di *Ley de casas de obreros*, che proponeva il ricorso a programmi cooperativi per la costruzione di abitazioni a costi contenuti: a partire da tale iniziativa, venne emanata la *Ley de Habitaciones Higiénica y Baratas* del 12 giugno del 1911, punto di inizio della legislazione spagnola in materia di *vivienda*, come materia separata, purtroppo, dall'intervento pubblico nel settore urbanistico.

³⁵⁴ La prima di queste leggi risale al 29 giugno del 1864; la seconda, invece, risale al 22 dicembre del 1876 e venne derogata dalla legge del 26 luglio 1892, recante la disciplina dell'espansione urbanistica delle città di Madrid e Barcellona, permettendo la loro estensione ad altri aggregati urbani minori tramite leggi puntuali. Infine, la legge definitiva risale al 18 marzo del 1895 e disciplina il "saneamiento, reforma y ensanche interior de las poblaciones de 30.000 o más almas".

³⁵⁵ La considerazione delle *leyes de ensanche* come precorritrici della legislazione urbanistica successiva, si deve alla presenza in queste di una serie di strumenti che sono entrati poi a far parte della tradizione urbanistica, quali l'espropriazione forzosa, la pianificazione municipale, gli sgravi fiscali ecc. Anche il fine risulta essere assimilabile, ovvero "dar lugar a un programa de crecimiento y racionalización de las grandes urbes" (cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 168).

³⁵⁶ Cfr. BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, 1973, 414-415.

³⁵⁷ Cfr. ORTEGO GIL, P., *Las Casas ... cit.*, 34. Anzi, secondo l'A., le *leyes de ensanche* hanno incentivato un'edificazione che "no implicó una bajada en el precio de los alquileres ni la construcción de viviendas para obreros" (34).

³⁵⁸ Su tale Istituto, cfr. ORTEGO GIL, P., *Las Casas ... cit.*, 101 e ss.

Tale legge risulta di assoluto rilievo perché introduce una serie di elementi ricorrenti nella legislazione spagnola in materia di abitazione, quali la denominazione di *vivienda calificada*; l'individuazione dei destinatari specifici delle prestazioni pubbliche; gli standard minimi di edificazione in termini di dimensioni e volumetria delle abitazioni; la proprietà come titolo di accesso alla casa, da preferire alla locazione che non veniva, tuttavia, esclusa; l'attribuzione di funzioni di promozione di tali politiche ad enti intermedi, quali le *Juntas de fomento y mejora de las habitaciones baratas*; la limitazione del prezzo di vendita e locazione delle abitazioni, a partire da criteri stabiliti volta per volta dalle suddette *Juntas*, senza la fissazione di coefficienti generalizzati; la pluralità degli strumenti di incentivo amministrativo alla costruzione di tali abitazioni e di lotta alla speculazione edilizia³⁵⁹. I poteri pubblici disposero, a tal fine, numerosi strumenti di incentivo diretto e indiretto alla costruzione delle *casas baratas*: vennero, infatti, proposte la cessione gratuita di suolo pubblico, l'offerta di suolo urbanizzato nonché la ristrutturazione di abitazioni fatiscenti da parte dei Comuni, anche se la maggior parte delle misure si limitava alle esenzioni tributarie nei confronti dei promotori e al riconoscimento di sovvenzioni dirette al pagamento degli interessi sui prestiti contratti per la costruzione di tali abitazioni da parte delle cooperative e, più in generale, dei promotori.

Il successo di tale legge risultò essere minimo, a causa dello scarso interessamento delle cooperative, delle fondazioni e delle casse di risparmio alla costruzione di *casas baratas*³⁶⁰: la scarsa disponibilità di soci e di capitali, oltre all'inadempienza dello Stato nella cessione gratuita di suolo pubblico fino al 1920, rendevano la partecipazione a tale progetto assolutamente poco conveniente per i privati che la legge intendeva coinvolgere. Tale insuccesso finì per beneficiare "a los obreros cualificados y a las clases medias urbanas, en detrimento del sector social más necesitado": questo perché "no fueron normas destinadas a la construcción de casas para obreros, sino al abaratamiento de la vivienda ... que podía ser adquirida por trabajadores con renta mediana"³⁶¹.

Per tali motivazioni³⁶², la legge del 1911 fu sostituita da una nuova *Ley de Casas Baratas* del 10 dicembre del 1921³⁶³, la quale tentò di rimediare alle inefficienze della normativa precedente, pur mantenendone gli orientamenti di fondo. Nello specifico, vennero attribuite le funzioni esecutive ad organismi dipendenti dal Ministero del lavoro; vennero precisati i criteri di costruzione delle

³⁵⁹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 170.

³⁶⁰ Cfr. ORTEGO GIL, P., *Las Casas ... cit.*, 180-181.

³⁶¹ *Op. cit.*, 185.

³⁶² A cui è necessario aggiungere, inoltre, gli intensi movimenti migratori dalle zone rurali a quelle urbane che incrementavano la domanda di abitazioni (in tal senso, cfr. DIEZ-PASTOR IRIBAS, C., *La vivienda mínima en España: primer paso del debate sobre la vivienda social*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003, 3).

³⁶³ Cfr. ALLI ARANGUEZ, J., *Urbanismo ... cit.*, 62.

abitazioni e di selezione dei beneficiari; vennero aumentate le esenzioni tributarie e i prestiti statali; venne incentivato il regime di locazione tramite la fissazione di una tassazione delle rendite e il riconoscimento di una rendita per i proprietari di abitazioni destinate al regime in locazione. Venne, inoltre, maggiormente regolato, per quanto concerne l'edificazione, il ruolo dello Stato e degli Enti locali, i quali oltre a cedere gratuitamente suolo pubblico, avevano il compito di monitorare tale sistema in tutte le sue fasi, arrivando, addirittura, a vendere direttamente le abitazioni. Allo stesso tempo, tuttavia, venne ampliato il numero dei destinatari di tali interventi pubblici, arrivando ad includere anche parte delle classi medie, nello specifico "a los que con la pluma, con el cultivo de las Artes Bellas o con su cotidiano servicio en los Departamentos Oficiales enaltecen a la patria, rindiéndole el tributo de sus obras y la luz de sus inteligencias"³⁶⁴. Venne, inoltre, ampliato il numero delle entità private di costruzione destinatarie delle sovvenzioni pubbliche³⁶⁵, stabilendo, tuttavia, un regime di controllo sulle stesse più scrupoloso, sia per quanto concerneva i loro statuti, che per la contabilità e la limitazione del profitto derivante dall'attività di costruzione di *casas baratas*.

Nonostante le migliorie introdotte nel corso del tempo, la legislazione in materia di *casas baratas* conobbe il suo massimo sviluppo durante la dittatura di Primo de Rivera³⁶⁶, quando venne emanato il Real Decreto-ley del 10 ottobre 1924 e, successivamente, il Real Decreto-ley del 29 luglio del 1925, con il quale si introduceva la categoria delle *casas económicas*, destinate all'acquisizione in proprietà da parte della classe media ed in particolare dei funzionari pubblici, tramite l'incentivo pubblico alla costruzione più che alla domanda³⁶⁷. In questo periodo la costruzione di abitazioni rientranti nelle due categorie suddette conobbe un enorme incremento, dovuto prevalentemente alla crescita economica conosciuta dalla Spagna negli anni '20 del XX secolo. Di rilievo fu sicuramente la centralizzazione di tutte le funzioni amministrative relative alle *casas baratas* nella *Caja para el fomento de la pequeña propiedad*, creata nel 1928 con il fine di gestire i finanziamenti statali destinati a tutti i tipi di abitazione.

Com'è evidente, il regime fin qui articolato privilegiava notevolmente l'acquisizione in proprietà dell'abitazione, l'intervento dei privati nella costruzione che godevano di notevoli finanziamenti pubblici e l'estensione dei beneficiari ben oltre le classi disagiate, includendo sempre più gli appartenenti alle classi medie³⁶⁸. Tuttavia, nel complesso, venne incrementata l'offerta di abitazioni in termini quantitativi e qualitativi, influenzando fortemente il paesaggio urbano spagnolo.

³⁶⁴ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ... cit.*, 171.

³⁶⁵ Cfr. TATJER, M., *La vivienda ... cit.*, 7.

³⁶⁶ *Op. cit.*, 3.

³⁶⁷ Cfr. ALLI ARANGUEZ, J., *Urbanismo ... cit.*, 62.

³⁶⁸ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ... cit.*, 172. Secondo l'A., "más que vivienda obrera se construyó vivienda burguesa".

L'impostazione alla base del sistema delle *casas baratas* influenzò anche l'intervento pubblico in materia di abitazione della Seconda Repubblica, tenendo, comunque, conto del peggioramento delle condizioni economiche e alla devastante crisi economica del 1929.

La Costituzione repubblicana del 1931, pur non prevedendo un riconoscimento esplicito del diritto alla *vivienda*, disciplinò il diritto di proprietà, subordinando lo stesso al perseguimento dell'utilità sociale della proprietà stessa: in tal senso, si prevedeva, non solo, la possibilità di esproprio dietro congrua indennizzazione ma, addirittura, la potenziale *socialización* dei beni di proprietà privata. Una disciplina così marcatamente orientata, lasciava uno spazio molto ampio al legislatore per la formulazione e attuazione di politiche in materia di abitazione che tutelassero l'accesso effettivo alla stessa delle fasce sociali più emarginate.

Tuttavia, la politica repubblicana in materia di *vivienda* si orientò chiaramente verso la promozione della costruzione privata di abitazioni come fattore di stimolo alla crisi economica e alla crescente disoccupazione, lasciando al margine l'intervento pubblico in materia di abitazioni a prezzi contenuti per le classi meno abbienti³⁶⁹. Questo fattore risulta evidente dall'analisi sia della legge del 7 luglio 1934, in materia di *medidas contra el desempleo*; sia della successiva legge del 25 giugno del 1935 di lotta alla disoccupazione, meglio conosciuta come *Ley Salmón*, dal nome del Ministro proponente: in entrambe, infatti, il settore delle opere pubbliche, in generale, e quello della costruzione di abitazioni destinate alla locazione, in particolare, venivano utilizzati come strumenti di lotta alla crescente disoccupazione. A tal fine, vennero destinati 200 milioni di *pesetas* al finanziamento della costruzione di abitazioni a canone controllato; vennero, inoltre, riconosciute esenzioni fiscali alle imprese e alle cooperative costruttrici al fine di incentivare gli investimenti nel settore immobiliare, considerato centrale per lo sviluppo economico, e, conseguentemente, aumentare il tasso di occupazione. Gli effetti positivi di tale politica interessarono, com'è ovvio, prevalentemente le classi medie e ai proprietari, per i quali fu resa più agevole la costruzione a fini di locazione. La politica della casa vera e propria, in questo periodo, si limitò alla riorganizzazione a livello centralizzato delle cooperative che si occupavano della costruzione di abitazioni destinate alla classe operaia, tramite la creazione di un *Servicio de Crédito Social*, in collaborazione con le Casse di risparmio e *l'Instituto Nacional de Previsión*, che permise un incremento delle sovvenzioni pubbliche.

Il periodo della guerra segnò di fatto l'interruzione dell'evoluzione della politica pubblica in materia di abitazione: in quegli anni, le misure emergenziali che vennero disposte riguardarono l'abbassamento dei canoni di locazione o l'occupazione forzosa di case disabitate come risposta alle

³⁶⁹ La considerazione del settore edile come strumenti di impulso all'economia e risposta alla disoccupazione, è rintracciabile già nel *Proyecto de Ley sobre fomento de la edificación*, avanzato dall'allora *Ministro de Trabajo, Comercio e Industria*, Joaquín Chapaprieta, nel 1923.

necessità imposte dal conflitto bellico. Per quanto concerne, invece, la qualità igienico-sanitaria delle abitazioni, risale a quegli anni la creazione, tramite il Decreto del 20 dicembre 1936, delle *Fiscalías de Vivienda*, organi statali delegati alla supervisione delle condizioni del complesso immobiliare e del riconoscimento delle *cédulas de habitabilidad*, necessarie per l'occupazione e la locazione di immobili.

3.3 Le politiche pubbliche in materia di abitazione durante il regime franchista

La disastrosa situazione economica, sociale e demografica in cui versava la Spagna dopo la fine della guerra civile e l'instaurarsi della dittatura franchista, richiese la revisione completa delle politiche pubbliche in materia di abitazione. Queste consistettero sostanzialmente in una "reacción a situaciones de urgencia, con escasa planificación y con una sensibilidad social prácticamente nula": infatti, "las mayores actuaciones se llevaron a cabo para paliar los problemas de vivienda que se daban en las zonas industriales en crecimiento" dove "se trataba de alojar a los grandes contingentes de emigrantes procedentes de las zonas rurales deprimidas, pero ignorando la dimensión de desarrollo urbano y cambio social que llevaba consigo el proceso"³⁷⁰.

La guerra aveva comportato, di fatto, la distruzione di 250.000 abitazioni, corrispondente a circa l'8 per cento del totale³⁷¹, ragion per cui il regime instauratosi alla fine della guerra portò avanti una politica di ricostruzione, nell'ambito del *Servicio Nacional de Regiones Devastadas*, creato con la legge del 30 gennaio del 1938³⁷² e la cui regolazione veniva fissata con il Decreto del 25 marzo e con la successiva *Orden* del Ministero dell'interno dell'11 giugno del 1938. L'obiettivo di tale Istituto era quello, da un lato, di adottare misure di ricostruzione degli edifici danneggiati o distrutti a seguito delle vicende belliche e, dall'altro, di proibire "la realización de obras que tuvieran por objeto la reconstrucción sin el permiso del Servicio Nacional o de autoridades u organismos en que delegase"³⁷³. L'opera di ricostruzione, secondo quanto disposto dalla *Orden* del 1938, veniva affidata alle Commissioni di zona, in cui veniva ripartito tutto il territorio statale sulla base di criteri fissati dal Ministero dell'interno³⁷⁴. A tali Commissioni venivano chiamati a partecipare il *Fiscal de la Vivienda*, personalità tecniche di ogni tipo nonché vari soggetti portatori di interesse, quali le

³⁷⁰ Cfr. SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., *La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003, 2.

³⁷¹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 174.

³⁷² Per un'analisi completa delle politiche di ricostruzione, successive alla fine della guerra civile, cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Ed. Montecorvo, 2006, 31.

³⁷³ *Op. cit.*, 32.

³⁷⁴ L'art. 1 della *Orden* dell'11 giugno 1938, divideva il territorio spagnolo in sette zone: la Cantábrica, la Vascongada, la Aragonesa, la Bético-Extremeña, la Castellana, la Levantina e la Gallega.

Cámaras Oficiales, i sindacati e le corrispondenti corporazioni locali. Il finanziamento derivava principalmente dal *Instituto de Crédito a la Reconstrucción Nacional*, creato con la legge del 16 marzo 1939, al fine di "facilitar anticipos a las entidades, empresas o particulares afectos al Movimiento Nacional con destino a la reparación de los daños sufridos como consecuencia directa de la guerra, ... a partir de la fecha del 18 de julio de 1936, con tal que se concreten dichos daños o bienes inmuebles u otros elementos y efectos propios para la vida y producción, y concedere anticipos con igual destino sobre indemnizaciones por daños en curso de concesión o de liquidación por parte de compañías aseguradoras o de cualquier otra entidad"³⁷⁵. All' *Instituto de Crédito a la Reconstrucción Nacional* furono chiamati a partecipare l'*Instituto Nacional de Previsión* e le casse che collaboravano con esso, le casse di risparmio, le società cooperative di credito e le altre entità senza fini di lucro³⁷⁶. A tali disposizioni è necessario aggiungere, nell'ambito delle politiche di ricostruzione post-bellica, quelle misure, comunque relative alla ricostruzione nazionale, disciplinate con la legge del 9 settembre 1939 in materia di *Reconstrucción de la Propiedad Rural y Urbana*. Tale normativa disciplinava, di fondo, la concessione di aiuti ai privati che intraprendevano lavori di ricostruzione nei propri terreni, specialmente nelle aree urbane, con un doppio movente: da un lato, "incentivar a los particulares a poner en conocimiento de la Administración, los efectos que la guerra había ocasionado en sus propiedades y, por tanto, a que fuera posible un más exacto conocimiento de las necesidades constructivas"; dall'altro, "a que se produjera la efectiva reconstrucción, descargando sobre el particular la labor de llevar a buen término dicha tarea – en el bien entendido de que éste se viera auxiliado por la Administración y en última instancia por el Gobierno"³⁷⁷.

Tale politica di ricostruzione assolveva, secondo il disegno delle autorità pubbliche, ad un duplice obiettivo: da un lato, garantire l'accesso alla *vivienda* alla popolazione spagnola; dall'altro, rilanciare lo sviluppo economico e l'occupazione investendo nel settore immobiliare³⁷⁸. Prova evidente della duplice valenza di tale settore, che ha caratterizzato, come già evidenziato, sin dal principio le politiche pubbliche in materia di abitazione in Spagna, risulta essere la legge del 19 aprile del 1939,

³⁷⁵ Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 40.

³⁷⁶ L'*Instituto de Crédito a la Reconstrucción Nacional* era composto da un Direttore, designato liberamente dal Governo; un Vicedirettore che era al vertice del *Servicio Nacional de Previsión* e un Consiglio direttivo nel quale, oltre ai soggetti appena menzionati, partecipavano i rappresentanti del *Ministerio de Gobernación*, nuova denominazione del Ministero dell'interno a seguito della legge del 29 dicembre del 1938, il *Ministerio de Hacienda*, il *Ministerio de Industria y Comercio*, il *Ministerio de Agricultura*, il *Ministerio de Obras Públicas*, il *Comisario del Estado en la Banca oficial* e il *Presidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorro*.

³⁷⁷ Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 46.

³⁷⁸ Cfr. BETRÁN ABADÍA, R., *De aquellos barrios, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista*, in *Acciones e Investigaciones Sociales*, n. 16/2002, 27. Secondo l'A., "el régimen franquista acometió una ambiciosa política de desarrollo basada en el principio del fomento de aquellas localizaciones y actividades más rentables para el gran capital, con sacrificios de otras alternativas. La construcción, junto con el turismo y la industria del automóvil, representó un papel puntero en el periodo del desarrollismo".

la quale stabilì un *régimen de protección a la vivienda de renta reducida* e creò l'*Instituto Nacional de la Vivienda* (INV)³⁷⁹, incaricato della sua applicazione, facendolo dipendere, inizialmente dal *Ministerio de Organización y Acción Sindical* e, successivamente, dal *Ministerio del Trabajo*³⁸⁰.

In questa fase, il ruolo dei poteri pubblici nel settore della casa divenne molto più profondo e lo Stato, da mero ente finanziatore, si arrogò una capacità di intervento sia nella promozione che, direttamente, nella costruzione di abitazioni per la popolazione, tanto che può parlarsi di una "nacionalización de la actividad de promoción de la vivienda protegida"³⁸¹. Nello specifico, la costruzione di queste *viviendas higiénicas de renta reducida* si basava sull'intervento diretto degli enti pubblici e corporativi, con il supporto di finanziatori privati selezionati tramite un meccanismo di asta pubblica, sovvenzionato tramite meccanismi di beneficio fiscale, prestiti senza interesse nonché con la possibilità di espropriazione dei suoli edificabili da parte dell'INV.

Tuttavia, la connotazione sociale di tale politica rimaneva fortemente carente³⁸²: basta considerarsi, infatti, che l'ingente intervento pubblico nel settore "nunca llegó a generar un patrimonio público que hubiese facilitado el control de la especulación inmobiliaria"³⁸³, così come le espropriazioni perpetrate ad opera dell'INV erano destinate alla costruzione di abitazioni private destinate alla vendita. Neanche la legge del 1939 fu in grado di promuovere una politica sociale della casa, dato che mancava in tale normativa la fissazione di requisiti, oggettivi o soggettivi, che permettessero di orientare la costruzione di *vivienda* in favore dei gruppi sociali meno abbienti³⁸⁴.

³⁷⁹ *Op. cit.*, 64 e ss.

³⁸⁰ L'INV fu, successivamente, assorbito dal *Ministerio de la Vivienda* creato con il decreto legge del 25 febbraio 1957 e subì numerose modifiche tramite i decreti n. 1317/1968, 29/1973, 399/1974 e 1113/1978. L'art. 17 della legge del 19 aprile del 1939, fissava le competenze dell'*Instituto Nacional de Vivienda*, ovvero "dictar Ordenanzas Generales sobre construcción de Viviendas Protegidas", tramite la fissazione dei requisiti tecnici, igienico-sanitari ed economici delle stesse; "formular los Planes Generales de Construcción", tenendo conto delle necessità di urbanizzazione del Paese; "aprobar los Planes Comarcales de Vivienda que elaborasen sus Delegaciones sobre los proyectos que formulen con la colaboración de las Corporaciones Locales y Sindicatos y las demás entidades constructoras"; "hacer anualmente una distribución, por provincias de las cantidades que hubiera de repartir en primas"; "proponer por Comarcas, los tipos de viviendas que deben servir de modelo según sus características".

³⁸¹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 175; fatti salvi, ovviamente, "los supuestos de autoconstrucción privada, promoción empresarial para los propios empleados, promoción de Cajas de Ahorros y entidades no lucrativas y edificación lucrativa con destino a alquiler".

³⁸² Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 129. Secondo l'A., "la puesta en marcha de las medidas previstas en la legislación de Viviendas Protegidas y de las labores de Reconstrucción Nacional, no se dejaron sentir en la construcción de un número significativo de viviendas y en los inicios de una dinamización constructiva que dichas disposiciones pretendían". Infatti, la costruzione di abitazioni, secondo quanto disposto dalla legge del 19 aprile del 1939, fu dell'ordine di 16.000 case ogni anno, "cifra exigua e insufficiente si se tiene en cuenta que el tenor de la demanda amentaba en proporción a los procesos de concentración urbana, lo que contribuyó a consolidar el déficit de viviendas heredado de la guerra".

³⁸³ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 176.

³⁸⁴ Cfr. PARREÑO CASTELLANO, J.M., *El destino social de la vivienda protegida de promoción privada: el caso de Las Palmas de Gran Canaria (1940-1978)*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003, I. Secondo l'A., a partire dalla legge del 1939, fino ad arrivare al Real Decreto 2960/1976, "la política de vivienda protegida no reguló la figura del adquirente de los inmuebles de promoción privada". Infatti, "únicamente, se estableció como requisito que éste no contara con vivienda en propiedad y la obligación de que la destinase a domicilio habitual", così come "en ningún documento normativo se fijaban requisitos económicos para el destinatario". Di conseguenza, "potencialmente, cualquier persona podía adquirir o autopromover una vivienda de protección oficial de promoción privada". In tal senso, cfr.,

Si pensi, infatti, che il secondo blocco normativo, complementare alla legge del 1939, costituito dalla legge del 25 novembre del 1944, in materia di *reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada clase media*³⁸⁵, dal decreto legge del 7 marzo del 1947 e la legge dell'8 giugno del 1947, introdusse la categoria di abitazioni poi denominate *viviendas bonificables* dal d.l. del 19 novembre del 1948, poi modificato dal d.l. del 27 novembre del 1953, al fine di aumentare il numero di abitazioni e colpire la disoccupazione, con una continuità evidente con la Ley Salmón. Quello che colpisce è che questo secondo gruppo di norme impone per le *viviendas bonificables* requisiti di qualità e di superficie, senza introdurre alcun criterio di selezione dei beneficiari che venne, invece, affidata alla *Junta Interministerial de Obras para mitigar el Paro*, una volta acquisito il parere dell'INV.

Mancava, inoltre, un ripensamento complessivo delle politiche della casa, che tenesse conto di elementi di pianificazione urbanistica e territoriale: gli strumenti introdotti con la legge del 1939 per molto tempo non hanno incluso le opere di urbanizzazione e i servizi complementari ai nuclei di *viviendas protegidas*. Il risultato di tali scelte del legislatore, in un'epoca come quella dei primi anni del franchismo caratterizzata da un aumento costante del costo dei materiali di costruzione, fu "una arquitectura masiva de baja calidad, junto con un hipertrófico crecimiento urbano, más caracterizado por la atención a la edificación que la provisión de equipamientos e infraestructuras urbanísticas"³⁸⁶.

Le classi disagiate dovettero aspettare fino al d.l. del 14 maggio del 1954 per vedersi riconosciute delle misure legislative specifiche: tale decreto, infatti, incaricava l'INV dell'elaborazione di un piano di promozione di abitazioni di tipo sociale, una categoria aggiuntiva rispetto a quelle di *viviendas protegidas* e *viviendas bonificables*, fissando l'estensione massima – 42 metri quadri – e il prezzo massimo – 25.000 *pesetas*. Il decreto prevedeva la costruzione di 10.000 abitazioni del suddetto tipo ogni anno, gestite e finanziate dall'INV, tramite prestiti senza interesse, nella periferia delle città e delle zone industriali³⁸⁷, con l'ausilio e la promozione di qualsiasi entità senza fine di lucro, Comuni, associazioni di beneficenza, imprese e, in via privilegiata, la *Obra sindical del Hogar y la Arquitectura*.

inoltre, PISARELLO, G., *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: elementos para la democratización del espacio urbano*, in AA.VV., *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*, Ararteko, 2011, 298: secondo l'A., "durante el franquismo, la política urbanística se caracterizó por la generación de vivienda libre o de vivienda protegida fácilmente descalificable, dirigida a satisfacer las necesidades de las clases medias y altas. Las clases populares, en cambio, solo fueron objeto de medidas marginales de beneficencia y de emergencia, con un fuerte cariz paternalista".

³⁸⁵ Cfr., per un approfondimento, GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 145 e ss.

³⁸⁶ Cfr. PARREÑO CASTELLANO, J.M., *El destino ... cit.*, 1.

³⁸⁷ Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 178. Questo tipo di abitazioni "debían construirse en terrenos que tuvieran los servicios de transporte, agua y alcantarillado, posibilitando que pudieran tenerse estos servicios fácilmente".

Un'ulteriore categoria di abitazioni destinate a particolari categorie di cittadini, è rappresentata dalle *viviendas de renta reducida* e *de renta mínima*, destinate esclusivamente ai membri della *Organización Sindical*, raggruppati nei *Patronatos Sindicales de la Vivienda*. Tramite il d.l. del 29 maggio del 1954, la *Obra Sindical del Hogar* veniva incaricata, in collaborazione con l'INV, di realizzare un Piano di costruzione annuale di 20.000 abitazioni destinati a tale categoria di lavoratori³⁸⁸. Tuttavia, i requisiti di costruzione fissati dalla normativa nonché le caratteristiche dei suoi beneficiari, non permettono di qualificare tali abitazioni come destinate alle classi meno favorite.

Il bilancio di questa prima fase delle politiche della casa del regime franchista, che di fatto corrisponde al periodo autarchico, può essere considerato, nel complesso, modesto. A tal fine sembra utile considerare i risultati del primo *Plan Nacional de la Vivienda*, per il decennio 1944-1954³⁸⁹. A fronte di un *deficit* stimato di abitazioni per un totale di un milione e mezzo, vennero costruite in quegli anni 315.000 abitazioni (72.000 *protegidas*, 82.000 *bonificables*, 160.000 *libres*), rispetto alle stime previste che ipotizzavano un ammontare complessivo di costruzione compreso tra le 260.000 e le 620.000 unità. Rimangono, inoltre, invariati gli elementi fondanti della politica della casa in Spagna, già emersi nel periodo precedente: la complessità normativa, scarso coordinamento tra gli strumenti messi in campo per rispondere alla domanda crescente di abitazioni, preferenza assoluta per il regime di proprietà rispetto a quello di locazione, scarsa sensibilità per le problematiche sociali. In poche parole, l'intervento pubblico nel settore era finalizzato "no tanto al remedio de la falta de habitación de las clases necesitadas, sino al estímulo de la economía por la vía del crecimiento del parque inmobiliario"³⁹⁰.

Basti pensare, infatti, che l'unico intervento normativo di questi anni teoricamente orientato a favorire l'accesso alla casa in regime di locazione fu la *Ley de Arrendamientos Urbanos* del 1946, che stabilì un congelamento dei canoni di affitto, riconfermato con un Decreto del 1956 e, successivamente, con la nuova *Ley de Arrendamientos Urbanos* del 1964. Questa misura, il cui obiettivo era "responder ... al aumento de su valor inducido por la escasez de viviendas que se dio tras la guerra civil, y por la incapacidad para conseguir un ritmo adecuado de construcción de

³⁸⁸ Cfr. TATJER, M., *La vivienda ... cit.*, 4. La *Obra Sindical del Hogar* fu una delle istituzioni più attive in materia di abitazione, tra quelle create sotto il regime franchista: ad essa si deve, infatti, la costruzione in tutta la Spagna, tra il 1942 e il 1970, di 266.398 abitazioni, soprattutto nelle province di Madrid, Barcellona e Siviglia.

³⁸⁹ L'introduzione della tecnica della pianificazione pluriennale rappresenta una novità di massima rilevanza nell'evoluzione delle politiche pubbliche in materia di abitazione. Nonostante, "su grado de cumplimiento y eficacia se redujo significativamente, desde el momento en que no tuvo más fuerza vinculante que la de ser un documento interno referencial de trabajo ... su formulación habría introducido – aún con todos los condicionantes de su inoperatividad – la planificación de Viviendas, como técnica urbanístico-económica en la resolución del problema. Planificación, que habría gozado de cierta relevancia en el contexto internacional fruto de la ordenación de recursos que la posguerra mundial trajo consigo" (cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 213-214).

³⁹⁰ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 178. Cfr., inoltre, PARREÑO CASTELLANO, J.M., *El destino ... cit.*, 6.

nuevas viviendas"³⁹¹, ebbe in realtà come unico effetto quello di favorire le classi medie che erano le uniche ad occupare in locazione gli *ensanches* delle grandi città spagnole. L'effetto nel lungo periodo di tale norma fu quello di una proroga indefinita dei contratti di affitto, oltre che il congelamento dei canoni in un periodo in cui l'elevato tasso di inflazione già penalizzava gli investimenti privati nel settore delle abitazioni sottoposte a regime di locazione³⁹².

Le varie tipologie di abitazione sopra menzionate vennero ricondotte ad un unico corpo normativo tramite la legge del 15 luglio del 1954³⁹³, in materia di *protección de viviendas de renta limitada*: vennero fissati, in tal modo, due gruppi di abitazioni, in relazione al tipo di sovvenzione economica di cui godevano – benefici indiretti le prime³⁹⁴, una maggiore varietà di finanziamento le seconde – per le quali venne fissato un rigido regime di vendita e locazione. La legge del 1954, inoltre, prevedeva l'elaborazione del secondo *Plan Nacional* in materia di politiche della casa, approvato con il decreto del 1° luglio 1955, con l'obiettivo di costruire 550.000 abitazioni nelle zone del Paese interessate dallo sviluppo industriale e minerario. L'INV veniva incaricato di favorire l'acquisizione e l'urbanizzazione di terreni, in zone dichiarate di pubblico interesse, per l'edificazione di abitazione a *renta limitada*. Questa categoria di abitazioni non fu, tuttavia, definitiva: già con la legge del 13 novembre del 1957 vennero introdotte le cosiddette *viviendas subvencionadas*, nuovo strumento pubblico di incentivo alla costruzione di abitazioni da parte dei privati. A tal fine, lo Stato si impegnavo a fornire 30.000 *pesetas* a fondo perduto, oltre alle tradizionali agevolazioni alla costruzione. La legge fissava dei criteri relativi alla superficie di tali abitazioni che poteva essere destinate sia all'uso da parte dei privati, sia alla locazione o alla vendita. Questa categoria di abitazioni fu l'unica ad essere effettivamente realizzata, dato che solo la metà delle *viviendas de renta limitada*, previste dal secondo *Plan Nacional*, vennero poi costruite.

La complessa stratificazione normativa risultante dal costante susseguirsi di leggi in materia di politica della casa, spinse il legislatore ad avviare un processo di centralizzazione delle decisioni relative alla *vivienda* in un Ministero, appositamente creato con il d.l. del 25 febbraio del 1957, il quale assumeva le funzioni dell'INV e degli altri organismi che si occupavano dei distinti aspetti della politica urbanistica e della casa³⁹⁵. In tal modo, si crearono, di fatto, le condizioni necessarie

³⁹¹ Cfr. LEAL, J., *La política ... cit.*, 68.

³⁹² Cfr., a tal proposito, GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 168-169.

³⁹³ Il cui regolamento attuativo venne approvato con Decreto del 24 giugno 1955.

³⁹⁴ Per benefici indiretti si intendono, "los anticipos sin interés, las primas a la construcción y los préstamos complementarios". I benefici diretti comprendono, invece, "tanto las exenciones y bonificaciones tributarias como el suministro de materiales y el derecho de expropiación forzosa"(cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 187).

³⁹⁵ La creazione di tale Ministero si inserisce in un disegno più complessivo di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione, a cui si era dato avvio l'anno precedente con la creazione della *Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno*, tramite il d.l. del 20 dicembre del 1956. Il Ministero della *Vivienda* fu riorganizzato successivamente con il Decreto n. 63 del 18 gennaio del 1968, il quale lo definiva, nel suo art. 1, come "el Departamento de la Administración Central del Estado al que compete la actividad administrativa en materia de

per una maggiore correlazione tra le politiche pubbliche in materia di abitazione e le decisioni di gestione urbanistica dello spazio³⁹⁶. Correlazione questa, poi, consacrata dalla legge del 12 maggio del 1956, in materia di *régimen del suelo y ordenación urbana*, la quale, oltre a rappresentare il primo testo giuridico organico in materia di urbanismo, è anche il primo in cui questa materia viene affiancata da strumenti legali per la produzione di abitazioni e di aggregati urbani³⁹⁷.

Il terzo *Plan Nacional de Vivienda* per il periodo 1961-1976 venne introdotto con la legge n. 84 del 23 dicembre 1961, con il fine di "integrar la producción de vivienda en esquemas urbanísticos y coordinarla con los planes de Desarrollo Económico"³⁹⁸. A tale Piano si deve l'introduzione delle cosiddette *unidades urbanas de vecinidad*, ovvero distretti di 100.000 abitanti formati da cinque agglomerati di 20.000 abitanti, ognuno a sua volta composto da nuclei residenziali di 5.000 abitanti, che costituivano le unità di base dei programmi di urbanizzazione; a cui venne associata la fissazione della quantità di terreno necessaria per la loro costruzione, nonché i servizi e le infrastrutture correlate³⁹⁹.

La legge n. 84/1961 risulta essere, inoltre, rilevante perché incentivò un'opera di unificazione normativa della legislazione in materia di *viviendas protegidas*, realizzata tramite il testo unico approvato con il decreto n. 2131/1963. Il risultato di tale rielaborazione normativa fu la suddivisione di tutte le categorie di abitazione precedentemente esistenti in due gruppi: il primo era composto da abitazioni destinate ad individui appartenenti alle classi medie e medio-alte, le quali godevano di esenzioni fiscali e altre forme di finanziamento; il secondo, invece, includeva le abitazioni destinate alle classi sociali meno agiate, divise, a loro volta, in quattro gruppi, l'ultimo dei quali, costituito dalle *viviendas subvencionadas*⁴⁰⁰, godeva di una sovvenzione fissa a fondo perduto specificatamente dedicata di 30.000 *pesetas*.

Questa maggiore razionalità della normativa in materia di abitazione si accompagnò ad un periodo di forte crescita economica in Spagna⁴⁰¹, binomio questo che comportò uno sviluppo molto intenso

Arquitectura, Urbanismo y Vivienda" (cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 243-244).

³⁹⁶ *Op. cit.*, 172.

³⁹⁷ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyedo ... cit.*, 181. Secondo l'A., "la Ley del Suelo de 1956 ofreció una gama de instrumentos eficaces para el desarrollo de la política de vivienda, tales como el régimen de edificación forzosa, los patrimonios municipales del suelo, el derecho de superficie o el mismo sistema de valoraciones del suelo a efectos de expropiación forzosa".

³⁹⁸ *Op. cit.*, 182.

³⁹⁹ Cfr. ALLI ARANGUEZ, J., *Urbanismo ... cit.*, 65. Secondo l'A., l'importanza di tale Piano deriva dal fatto che per la prima volta viene fornita dalle autorità pubblica una "concepción urbanística de la vivienda", mentre, fino a quel momento, la pianificazione urbanistica e la politica della casa erano stati considerati come due settori di interventi che prescindevano totalmente l'uno dall'altro.

⁴⁰⁰ Questa tipologia di abitazione fu introdotta con la legge del 13 novembre del 1957, la quale approvava il *Plan de Urgencia Social de Madrid*, alla quale seguì una disciplina simile per la città di Barcellona, secondo quanto disposto dal Decreto del 21 marzo del 1958. La disciplina delle *Viviendas Subvencionadas* venne esteso a tutto il territorio statale con il Decreto del 24 gennaio del 1958 (cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 192).

⁴⁰¹ *Op. cit.*, 252 e ss.

dell'attività di costruzione che subì una battuta di arresto solo in conseguenza della crisi del petrolio negli anni '70⁴⁰².

Com'è evidente dall'analisi fin qui condotta, manca completamente, nella politica spagnola in materia di abitazione, un intervento pubblico in tema di locazione, consacrando di fatto la proprietà come regime preferenziale di accesso alla *vivienda*: l'effetto dell'inerzia del legislatore in materia non poté che essere quello di "crear y fortalecer una clase media, propietaria de un bien raíz y perfectamente inserta en los esquemas del modelo productivo capitalista"⁴⁰³. Il movente che spingeva le autorità statali in tal senso rispondeva "más que a una sensibilidad social, a garantizar y a promover la paz social que una situación crítica de la vivienda hubiera quebrado": infatti, "favorecer el acceso a la propiedad era una forma de integración al régimen político-social para aquellos que lo conseguían y tenía, además, efecto sobre aquellos que no lo habían conseguido a través de la creación de expectativas"⁴⁰⁴.

3.4 Le politiche della casa dopo la transizione costituzionale

Con la transizione costituzionale e l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 non si è assistito ad un cambiamento radicale nelle politiche pubbliche in materia di abitazione. Sicuramente le novità di maggior rilievo sono rappresentate, da un lato, dal riconoscimento esplicito da parte dei Costituenti di un diritto all'accesso alla *vivienda* riconosciuto a tutti gli individui dall'art. 47 Cost.⁴⁰⁵;

⁴⁰² *Op. cit.*, 320-321. Tale crisi comportò non solo la diminuzione dell'esportazioni, bensì anche una diminuzione del reddito proveniente dal settore turistico, nonché un'immigrazione di ritorno. È chiaro, dunque, che "la respuesta del mercado a la demanda de vivienda resultara insuficiente, al mismo tiempo que se operara un desajuste entre el parque construido y el grado de ocupación del mismo" (321).

⁴⁰³ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ... cit.*, 184. La motivazione di questa scelta del legislatore dell'epoca franchista è rintracciabile in PARREÑO CASTELLANO, J.M., *El destino ... cit.*, 6. Secondo l'A., infatti, l'interesse per l'accesso all'abitazione delle classi medie, piuttosto che dei gruppi sociali più disagiati, è più comprensibile se si tiene conto del ruolo che queste svolsero per il mantenimento del regime franchista, che "estaba sostenido socialmente por el apoyo de determinadas clases y grupos sociales, entre los que se econtraban la banca y los grandes empresarios, la Iglesia, el Ejército, el funcionariado y gran parte de las clases medias urbanas. En términos generales, todos estos colectivos, manifestaban una clara adhesión al Régimen, debido a las prebendas y beneficios que éste les reportaba". In tal modo, "se creó una legión de adeptos, premiados con buenos cargos y, como es lógico, por prebendas, tales como el tener un trato preferente en las políticas de vivienda". In sintesi, "sea por lograr unos niveles de empleo y determinados objetivos macroeconómicos, por favorecer a determinadas empresas o por garantizar la vivienda a partidarios del Régimen, lo cierto es que el apoyo a la promoción generó una acción política socialmente injusta" (7). Molto interessante anche l'analisi del tema sviluppata da LEAL, J., *La política ... cit.*, 67-68; nonché ALLI ARANGUEZ, J., *Urbanismo ... cit.*, 63.

⁴⁰⁴ Cfr. SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., *La provisionalidad ... cit.*, 2.

⁴⁰⁵ Cfr. PISARELLO, G., *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: elementos para la democratización del espacio urbano*, in AA.VV., *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*, Ararteko, 2011, 289. Secondo l'A., tuttavia, "las previsiones constitucionales en la materia no impidieron que la vivienda fuera vista antes como un bien de inversión y como una mercancía, que como un derecho. O que el sector de la construcción estuviera orientado, ante todo, a un crecimiento económico no siempre racional y al mantenimiento del empleo". Di parere concorde anche ÁVILA ORIVE, J.L., ARNÁEZ ARCE, V.M., *Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional*, in *Revista vasca de administración pública*, n. 87-88/2010, 200: "esta cláusula constitucional en modo alguno ha supuesto la

dall'altro, dal ruolo crescente assunto in tale materia dalle Comunità autonome, fatte salve le competenze statali di indirizzo e coordinamento, secondo quanto disposto dall'art. 149, co. 1, par. 1 e 13 Cost.

Seguendo l'evoluzione cronologica della legislazione statale in materia, la prima norma in materia di politica della casa dell'era costituzionale fu il Real Decreto-legge n. 31/1978 recante *política de vivienda de protección oficial*⁴⁰⁶. In tale sede veniva portata avanti l'istanza di semplificazione legislativa già avviata dalla normativa del 1963⁴⁰⁷, unificando nuovamente le varie tipologie di abitazione nell'unica categoria di *vivienda de protección oficial*⁴⁰⁸, cui veniva riconosciuto un nuovo regime giuridico fondato sulla combinazione di un aiuto in termini di credito ipotecario per l'acquirente⁴⁰⁹ e il promotore e su di una sovvenzione economica ai privati per agevolare l'accesso alla *vivienda* alle famiglie meno abbienti. Il sistema di finanziamento introdotto con il r.d.l. n. 31/1978 risulta essere di importanza nodale per il successivo svilupparsi della legislazione spagnola in materia di abitazione: viene, infatti, riconosciuto e consolidato il legame tra mercato finanziario e mercato della casa, dato che "la financiación de las viviendas se aseguraba mediante convenios con entidades financieras en los que éstas aportaban un determinado volumen de financiación a determinados tipos de interés inferiores a los de mercado, y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo subsidiaba dichos tipos de interés"⁴¹⁰. Questa tendenza è comprensibile se si considera il tradizionale *favor* del legislatore per l'acquisizione della casa in proprietà; tendenza questa che, da quel momento, "se completaba así con un claro soporte al sistema financiero hipotecario,

creación de las condiciones, al menos las suficientes, no ya para que todo ciudadano pueda hacer efectivo ese derecho proclamado en la Constitución, sino incluso para que ciudadanos verdaderamente necesitados tengan efectivo y disponible ese acceso".

⁴⁰⁶ L'art. 1 del Real Decreto-legge n. 31/1978 definisce le *viviendas de protección oficial* come "las destinadas a domicilio habitual permanente, tengan una superficie útil máxima de 90 m² y cumplan las condiciones especialmente, respecto a precios y calidad que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto Ley y sean calificadas como tales". La fissazione del limite massimo di 90 m², concernente la superficie delle VPO, costituisce il tentativo del suddetto decreto-legge di "reaccionar frente a la posibilidad de edificar con ayudas públicas viviendas de hasta 200 m² que, sin tener en cuenta los supuestos de familias numerosas, terminaban en manos de familias con recursos suficientes como para no necesitar las ayudas públicas, en detrimento de sectores menos favorecidos" (cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen Jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Ed. Aranzadi, 2000, 75-76).

⁴⁰⁷ Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención ... cit.*, 347. Secondo l'A., "la reforma normativa trajo causa en la reiterada necesidad de emprender una definitiva clarificación normativa aplicable y en la no menos importante ausencia de un sistema financiero que respaldase las actuaciones del intento legislativo de clarificación, según estableciera la Exposición de Motivos de la norma".

⁴⁰⁸ Cfr. ALLI ARANGUREN, J., *Urbanismo ... cit.*, 70.

⁴⁰⁹ Cfr. Cfr. SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., *La provisionalidad ... cit.*, 3. La *ratio* di tale strumento risiede, secondo l'A., nella considerazione che "ante una demanda de vivienda suficientemente desarrollada pero sin la capacidad económica necesaria para acceder al mercado inmobiliario, se debía capacitar económicamente esa demanda y conseguir de esta manera que el mercado de la vivienda funcionara. Esta capacitación se realizó a través de la subsidiación por parte del Estado de un porcentaje de los intereses de los créditos hipotecarios a los adquirentes de vivienda protegida".

⁴¹⁰ Cfr. GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención cit.*, 347-348.

originando el actual perfil de la política de vivienda de fin de siglo"⁴¹¹.

All'interno del quadro tracciato dal suddetto decreto-legge, vennero articolati, nel corso del tempo, i vari piani periodici di costruzione delle abitazioni, il primo dei quali, per gli anni 1981-1983, venne approvato con il Real Decreto n. 2455/1980. Anche in questo caso, il movente economico per l'adozione di tali misure risulta assolutamente preponderante⁴¹², dato anche il periodo di forte crisi economica e sociale che colpì la Spagna negli anni '80⁴¹³: si consideri che, nelle motivazioni allegare al decreto approvato, si afferma chiaramente che "la lucha al desempleo mediante el fomento de la actividad económica requiere, a corto plazo, un impulso a la construcción de viviendas, movilizandolo un volumen importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para los adquirentes de viviendas de protección oficial, mediante la oportuna subvención con cargo a los recursos públicos"⁴¹⁴. Con il primo piano triennale di intervento nel settore dell'abitazione venne avviata la riabilitazione e la ristrutturazione delle case sia dei centri urbani, che degli agglomerati rurali che, infine, del patrimonio storico-artistico in generale: in tal modo, veniva affiancato alla politica della *vivienda*, il nuovo orientamento dell'urbanismo alla

⁴¹¹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ...* cit., 186. Secondo l'A., "no sólo se recurrió al sistema hipotecario como factor dinamizador de la política de vivienda, sino que, desde los Pactos de la Moncloa de 1977 en adelante, se produjo una evolución del propio sistema hipotecario en un sentido expansionista que, hasta cierto punto, es una de las principales causas de la actual situación de crisis inmobiliaria ... el efecto lógico de todas estas medidas, adoptadas por gobiernos de signo ideológico diverso, ha sido la generalización del préstamo hipotecario como instrumento financiero de uso corriente en España, tanto para los prestamistas como para los prestatarios" (186, nota 40).

⁴¹² Cfr. RODRÍGUEZ, J., *La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos*, in AA.VV., *Las grandes ciudades en la década de los Noventa*, Ed. Sistema, 1990, 263 e ss. Secondo l'A., in effetti, "la reactivación del subsector inmobiliario ha estimulado el crecimiento de la economía española", però "ha acentuado el problema social derivado de los altos precios de la vivienda, tanto en venta como en alquiler": l'aumento dei prezzi delle abitazioni sarebbe l'effetto, da un lato, di un forte aumento della domanda sperimentato in quegli anni, e derivante da numerosi fattori, quali "el mayor crecimiento, la intensa generación de nuevos empleos, las ventajas fiscales a la compra de vivienda para uso propio, el fuerte desarrollo turístico hasta 1988"; dall'altro, della "rigidez tradicional de la oferta de nuevas viviendas" (263). Per questo motivo, "la política de estímulo a la actividad económica a través de la construcción residencial ha chocado con el objetivo social de favorecer también mediante dicha política el acceso al disfrute de una vivienda" (266).

⁴¹³ Cfr. Cfr. SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., *La provisionalidad ...* cit., 4. Le AA. descrivono tale periodo come caratterizzato da un aumento sia dell'inflazione che della disoccupazione: per far fronte a tale situazione, una delle misure economiche "se centró en la consolidación de la liberalización del sistema financiero y en la eliminación de los coeficientes de inversión obligatorias en préstamos de regulación especial de las cajas de ahorros ... esta medida comportó una restricción del crédito, un incremento de los tipos de interés y un mayor aumento de los costes de construcción y de los precios de las viviendas". Per questo motivo, nonostante l'aumento dell'attività di edificazione immobiliare, "las nuevas construcciones fueron de régimen libre y a precios elevados, lo que, junto con el déficit histórico acumulado de la vivienda a precios asequibles, comportó una contracción de la demanda efectiva y una acentuación, todavía mayor, de la crisis existente".

⁴¹⁴ Cfr. ALLI ARANGUREN, J., *Urbanismo ...* cit., 68. Secondo l'A., la crisi economica, originata dalla crisi petrolifera degli anni '70, "afectó al mercado inmobiliario y redujo considerablemente la demanda de viviendas por el incremento de los costes financieros y la elevación de los precios". Di fronte a tale situazione, il mercato immobiliare venne fomentato in funzione anticiclica, attraverso un incentivo alla costruzione perché "como en toda sociedad capitalista, la industria de la construcción cumple un papel fundamental en la estructura económica. Este papel es el de amortiguador de las crisis cíclicas de la economía capitalista". Di fronte alla recessione, dunque, venne fissata dai pubblici poteri "una política basada en el apoyo al comprador frente a la anterior, principalmente dedicada a estimular la oferta".

ricostruzione delle aree urbane, binomio definitivamente consolidato con il Real Decreto n. 2329/1983, in materia di *protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano*.

Una delle misure che ebbe un maggiore impatto sul diritto all'abitazione, e che conferma l'orientamento del legislatore spagnolo verso l'accesso alla casa in regime di proprietà, fu il Real Decreto-legge n. 2/1985, recante *medidas de política económica*. Nello specifico, il suo art. 9 prevedeva la liberalizzazione del regime di locazione, imponendo la soppressione della proroga forzata dei contratti di affitto senza effetti retroattivi. L'intento del legislatore era quello di garantire una diminuzione dei prezzi di locazione conseguente alla liberalizzazione del mercato: l'unico risultato che si ottenne fu, tuttavia, l'indebolimento della posizione degli inquilini e la generalizzazione di contratti di locazione rinnovati di anno in anno, senza che a questa situazione si associasse una diminuzione del canone. Di conseguenza, dopo il 1985 il mercato degli affitti subì una sorta di polarizzazione: da un lato, "los viejos alquileres de precio bajo petrificado"; dall'altro, "unos nuevos alquileres ... excesivamente altos, inestables y ajenos a todo control administrativo"⁴¹⁵. In materia di abitazione si continuò a seguire lo schema dei piani triennali: il Real Decreto n. 1494/1987, sostituito poi dal Real Decreto n. 224/1989, disciplinò, infatti, l'intervento pubblico per gli anni 1988-1991⁴¹⁶, equiparando le abitazioni di nuova costruzione con quelle frutto del processo di riabilitazione e creò il regime *especial* di protezione ufficiale, al fine di finanziare l'intervento dei poteri pubblici nella costruzione di abitazioni destinate agli individui con salario inferiore al doppio del *salario mínimo interprofesional* (SMI).

I piani triennali di intervento lasciarono negli anni '90 spazio alla pianificazione quadriennale, introdotta nell'ordinamento giuridico con i decreti n. 1932/1991 (recante *medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda del Plan 1992-1995*) e n. 1668/1991 (recante *financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial*). In tal modo, si intendeva garantire maggiore stabilità e coerenza all'intervento pubblico in materia di abitazione, già da qualche anno frammentato tra l'intervento degli organi centrali e quelli autonomici. Veniva, inoltre, incrementato il numero dei beneficiari degli aiuti pubblici alla *vivienda*, fino ad includere gli individui con salario pari a 5,5 volte il SMI, e venivano introdotte forme di finanziamento all'acquisizione della prima casa di proprietà. Neanche in tale sede, vennero introdotte misure rilevanti di sostegno alla casa in locazione: di conseguenza, il mercato spagnolo degli affitti versava in una condizione di "general deterioro y ocupación mayoritaria por antiguos inquilinos de escaso poder adquisitivo, familias y jóvenes de baja renta e

⁴¹⁵ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ... cit.*, 187.

⁴¹⁶ Cfr. ALLI ARANGUREN, J., *Urbanismo ...cit.*, 70. Questo non era, in realtà, un piano bensì "un conjunto de medidas adoptadas por medio de Órdenes Ministeriales", le quali non avevano una durata specifica e articolavano, dunque, un procedimento flessibile, in grado di adattarsi alle circostanze economiche del momento.

inmigrantes extracomunitarios, especialmente en los centros de las ciudades y en las tramas históricas de éstas"⁴¹⁷.

Le politiche neoliberiste dominanti negli anni '90 in tutti i settori dell'attività economica e delle politiche pubblici, ebbero la loro incidenza anche sull'intervento pubblico in materia di abitazione. È sufficiente, infatti, considerare che la l. n. 6/1998 in materia di *régimen del suelo y valoraciones*, comportò una radicale flessibilizzazione delle politiche urbanistiche, nonché una riduzione drastica del costo del suolo e delle abitazione tramite un aumento indiscriminato del terreno urbanizzabile, di fatto limitando la potestà degli Enti locali in materia di classificazione del suolo. Parallelamente a questo orientamento liberista del legislatore spagnolo, si ebbe una riduzione drastica nella costruzione di *viviendas de protección oficial*: queste rappresentavano il 42,5 per cento del totale delle abitazioni costruite tra il 1992 e il 1997; si ridussero, invece, al 19,5 per cento tra il 1998 e il 2003⁴¹⁸. Rilevante, in questo periodo, risulta essere l'approvazione del Real Decreto n. 1186/1998, nel quale viene fornita una "definición global de la protección de aquellas viviendas no calificadas como de promoción pública sujetas a regímenes de protección pública, entre las que debe integrarse sin duda alguna a la categoría viviendas de protección oficial"⁴¹⁹. La necessità di una definizione più ampia, rispetto a quella di VPO, è spiegabile considerando il riconoscimento della qualifica di *viviendas con protección pública reconocidas o calificadas* attribuita alle abitazioni gestite dalle Comunità autonome, e quindi distinte dalle VPO di gestione statale. Questa dicotomia è chiaramente rintracciabile nell'art. 15 del suddetto decreto, il quale stabilisce un doppio regime di tutela della *vivienda*: da un lato, le abitazioni qualificate come di *protección oficial*, secondo quanto disposto dal Real Decreto-legge n. 31/1978; dall'altro, la categoria delle *otras viviendas con protección pública calificadas o declaradas como protegidas*, secondo quanto disposto dalla normativa delle singole Comunità autonome o dalle Città di Ceuta e Melilla, a condizione che la loro superficie non superi i 90 m²⁴²⁰.

I piani quadriennali che si susseguirono nei primi anni del secolo corrente, ovvero il Piano 1998-2001⁴²¹ e il Piano 2002-2005⁴²², non introdussero novità di rilievo nella politica spagnola in materia di abitazione. Una costante di questo periodo fu, tuttavia, l'aumento esponenziale del prezzo delle

⁴¹⁷ *Op. cit.*, 189.

⁴¹⁸ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ... cit.*, 189.

⁴¹⁹ Cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen ... cit.*, 72.

⁴²⁰ *Op. cit.*, 73. L'A. considera tale novità di assoluto rilievo in quanto permette che le Comunità autonome "creen modalidades protectivas propias integradas en la financiación estatal, distintas de las VPO, siempre y cuando su superficie útil no supere los 90 m², límite que termina por asemejar a estas modalidades protectivas, dado que ... el límite superficial y la propia calificación o reconocimiento por la Administración autonómica son los elementos que identifican a la categoría VPO". E allo stesso tempo, "las normas autonómicas disponen que, como norma supletoria, se aplicará la relativa a las VPO, lo que aproxima de hecho ambos regímenes jurídicos".

⁴²¹ Introdotta con Real Decreto n. 1186/1998.

⁴²² Introdotta con Real Decreto n. 1/2002.

abitazioni, sia private che di *protección oficial*, fatto questo che generò un vero e proprio allarme sociale nonché un acuirsi del disagio abitativo tra le classi medio-basse. Il cambio di Governo che ebbe luogo nel 2004 comportò anche un discreto riorientamento delle politiche abitative ed un rilancio nella costruzione di abitazioni per i gruppi sociali più disagiati. Con il Real Decreto n. 553/2004, si ricorse, per dare ai poteri pubblici una maggiore incidenza in tale ambito, alla creazione di un organo che godesse della massima visibilità all'interno dell'Amministrazione pubblica, ovvero il *Ministerio de Vivienda*, "dedicado a la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de acceso a la vivienda, edificación, urbanismo, suelo y arquitectura, así como la planificación y programación de las correspondientes inversiones relativas a estas materias"⁴²³. Una delle prime misure adottate dal nuovo Ministero fu la modifica del piano quadriennale per il 2002-2005 in chiave anticiclica, tramite il Real Decreto n. 1721/2004: per rispondere all'emergenza abitativa, il Governo decise di aumentare la costruzione e l'offerta di abitazioni, principalmente in regime di locazione.

Lo stesso orientamento è riscontrabile anche nel Piano quadriennale 2005-2008, approvato con Real Decreto n. 801/2005: anche in questo caso, vennero introdotte misure che incentivavano l'accesso alla casa in regime di locazione e l'adattamento delle abitazioni offerte alle necessità delle strutture familiari in continuo rinnovamento, nonché degli anziani e dei disabili. Tale piano, poi modificato dal Real Decreto n. 14/2008, di fatto imponeva una terapia di stimolo al mercato della casa che versava in una situazione di grave crisi, tramite misure quali: l'incentivo alla locazione di abitazioni non occupate, qualificazione di abitazioni di nuova costruzione come VPO⁴²⁴, prolungamento a più di 25 anni del periodo di restituzione dei prestiti ipotecari, finanziamento parziale di opere di rinnovamento urbano. Infine, un'ultima novità introdotta in questo periodo fu la creazione della *Sociedad Pública de Alquiler* (S.A.) la quale, nonostante la scarsa dotazione di capitale iniziale che ne condizionava inevitabilmente la capacità di intervento, aveva come obiettivo quello di fungere da intermediario nei contratti di locazione, garantendo ai proprietari il canone di locazione.

L'ultimo intervento in materia è rappresentato dal Real Decreto n. 2066/2008 che disciplina il *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación* per il periodo 2009-2012⁴²⁵: tale dispositivo di legge risente notevolmente della situazione che sta attraversando la politica della *vivienda* in Spagna,

⁴²³ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo ... cit.*, 191.

⁴²⁴ Cfr. LEAL, J., *La política ... cit.*, 70. L'A. sottolinea come le VPO menzionate nel *Plan de vivienda* del 2005 sono molto diverse da quelle che venivano indicate con la stessa denominazione nella legislazione passata. Questo perché "bajo este nombre genérico se han ido sucediendo una serie de figuras con un contenido diferente": il beneficio principale delle VPO del passato era quello della "garantía del préstamo hipotecario en unas condiciones en las que los bancos consideraban que no era una actividad rentable"; mentre ad oggi "el beneficio principal es el precio que tienen esas viviendas muy por debajo del precio del mercado libre".

⁴²⁵ A tal proposito, cfr. ÁVILA ORIVE, J.L., ARNÁEZ ARCE, V.M., *Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional*, in *Revista vasca de administración pública*, n. 87-88/2010, 202.

caratterizzata da gravi difficoltà di accesso alla casa per la maggior parte della popolazione e dalla contrazione sia della domanda che dell'offerta di abitazioni. Il Piano, secondo quanto affermato nelle motivazioni di accompagnamento del Decreto, è finalizzato al raggiungimento di un doppio fine: da un lato, "establecer unas bases estables de largo plazo de los instrumentos dirigidos a mejorar el acceso y uso de los ciudadanos con dificultades"; dall'altro, elaborare "unas medidas coyunturales que eviten un mayor deterioro de la situación y que logren una asignación eficiente de recursos destinando la producción sobrante de viviendas a cubrir las necesidades de la población"⁴²⁶. Le presenti misure devono essere contestualizzate in un periodo particolare per l'economia spagnola e per il mercato edilizio, nello specifico, ovvero quello della c.d. *burbuja inmobiliaria*. Come già evidenziato, il mercato edilizio svolge un ruolo fondamentale nell'economia spagnola⁴²⁷, a causa della "elevada participación directa e indirecta del sector de la construcción residencial en el PIB y la gran interrelación existente entre actividad inmobiliaria y financiera"⁴²⁸: le cause della sua crisi risalgono agli anni Novanta del secondo scorso, pur essendone localizzabile l'apice nell'ultimo decennio. Pur non potendo, in questa sede, analizzare nello specifico l'evoluzione della formazione e i risvolti della *burbuja inmobiliaria* sull'economia spagnola, si può osservare che la c.d. "bolla immobiliare" fu la conseguenza di un incremento esponenziale della domanda di abitazione a cui non corrispose un aumento sufficiente dell'offerta e a cui conseguì, dunque, un forte aumento dei prezzi. A tali elementi, è necessario aggiungere che le politiche della casa fino a quel momento attuate in Spagna erano orientate da sempre all'acquisizione dell'abitazione in regime di proprietà: questa politica, possibile in fasi congiunturali di crescita economica, condusse, con l'avvento della crisi, "en unas condiciones hipotecarias a la postre extremadamente débiles para los compradores ... y la pérdida de trabajo y de capacidad adquisitiva por parte de éstos"⁴²⁹. In questo andamento allarmante del mercato immobiliare, le Amministrazioni pubbliche non vollero ritagliarsi alcun ruolo nel momento in cui la risoluzione della crisi avrebbe potuto essere semplice⁴³⁰, ed intervennero solo successivamente con una serie di interventi di tamponamento, nonché con "un espectacular aumento de desahucios por embargo ante el impago de hipotecas, y no ya sólo de segundas y terceras viviendas, sino de auténticos domicilios de familias que han visto reducidos sus

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ "Según la mayor parte de los análisis, España sufrió una burbuja inmobiliaria entre 1997 y 2007. Durante una década, España construyó más viviendas que Francia, Alemania y el Reino Unido juntos, y el sector inmobiliario y la construcción constituían el 43% del PIB nacional". Inoltre, "Según datos publicados en mayo de 2013 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2011 casi 3,5 millones de viviendas - o el 13,7% del parque total de viviendas - estaban vacíos, sobre todo a causa del exceso de construcción" (cfr. HUMAN RIGHTS WATCH, *Sueños rotos. El impacto de la crisis de la vivienda española en los grupos vulnerables*, 2014, 15).

⁴²⁸ Cfr. BERNARDOS DOMÍNGUEZ, G., *Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España*, in *Información Comercial Española*, n. 850/2009, 23. L'A. offre una valida ricostruzione dell'evoluzione della crisi immobiliare e delle sue conseguenze sull'economia spagnola, proponendo, allo stesso tempo, delle politiche di risoluzione.

⁴²⁹ Cfr. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., *Vivienda ... cit.*, 13.

⁴³⁰ Cfr. BERNARDOS DOMÍNGUEZ, G., *Creación ... cit.*, 24.

ingresos en no pocos casos de manera absolutamente dramática”⁴³¹. I dati, in tal senso, non lasciano dubbi: gli sfratti effettuati sono passati da 27.251 nel 2008 a 70.257 nel 2012, secondo il *Tribunal Superior de Justicia*; mentre, secondo i *juzgados de primera instancia*, tale cifra arriverebbe addirittura a 101.034⁴³².

Alcune delle misure cui si fa riferimento sono, a titolo esemplificativo, il d.l. 15 novembre 2012, n. 27, recante “medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, con il quale le Istituzioni pubbliche, al fine di far fronte a “las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones”⁴³³, hanno disposto la sospensione immediata, per un periodo di due anni, degli sfratti⁴³⁴ di famiglie che si trovino in particolari condizioni di rischio sociale ed economico⁴³⁵; il Real Decreto 5 aprile 2013, n. 233, che regola il “Plan Estatal de

⁴³¹ Cfr. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., *Vivienda ... cit.*, 13. Secondo l'A., proprio alla luce di tali considerazioni, "la política ... está mostrando un profundo estado de incapacidad para reaccionar a la crisis económica y a las necesidades sociales que ella genera". Inoltre, "la vivienda ... se está convirtiendo en causa social de *resistencia* ante las instituciones políticas y económicas; o todavía más, es como si en la vivienda se hubiera establecido una última trinchera ante la globalización" (14-15). Basti pensare, infatti, alla l. 10 ottobre 2011, n. 37, recante “Medidas de agilización procesal”, anche conosciuta come “Desahucio Express”: tale legge “establece la posibilidad de que, sin necesidad de realizar un juicio, a los diez días de la notificación de la demanda se pueda proceder al desahucio del inquilino”e, inoltre, “la reducción de hasta en 15 días, frente a los 30 anteriores, del abandono de la vivienda por parte de los inquilinos, y a la mitad, en un mes, la posibilidad de enervación de la deuda pretendía agilizar el mercado de la vivienda de alquiler, facilitando las condiciones de la entrada en el mercado inmobiliario de las casas en vías de desahucio o impago”. L'obiettivo di tale misura era quello di “fomentar el mercado del alquiler otorgando mayor seguridad jurídica a los propietarios, si bien generando a la vez una adicional bolsa de familias desahuciadas” (cfr. CANO, G., ETXEZARRETA, A., *La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas*, in www.revistaeconomiacritica.org, marzo 2014, 47).

⁴³² Cfr. CANO, G., ETXEZARRETA, A., *La crisis ... cit.*, 45. Tuttavia, dati come questi "no reflejan las ejecuciones hipotecarias llamadas extrajudiciales, validadas por notarios, en las que las personas ceden la propiedad al banco sin la intervención de los tribunales sobre la base de un acuerdo entre el banco y el titular de la hipoteca". Infatti, "la organización ciudadana por el derecho a la vivienda Plataforma de Afectados por la Hipoteca ... dice que los bancos iniciaron 349.438 procedimientos de ejecución hipotecaria entre 2007 y 2011, y los tribunales ordenaron el embargo y el desahucio en 166.716 procedimientos entre 2008 y 2011" (cfr. HUMAN RIGHTS WATCH, *Sueños rotos... cit.*, 17).

⁴³³ Cfr. *Exposición de motivos* del d.l. n. 27/2012.

⁴³⁴ Tuttavia, tali misure “no paralizan el proceso normal de ejecución hipotecaria, solo se impide el paso último que corresponde al lanzamiento que culminaría con el desalojo de las personas” (cfr. CANO, G., ETXEZARRETA, A., *La crisis ... cit.*, 48).

⁴³⁵ L'art. 1, co. 2, individua i requisiti, in termini di composizione familiare, per accedere a tale misura: "Los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son: a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente. b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo. c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años. d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral. e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo. f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral. g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituyan su domicilio habitual".

Inoltre, l'art. 1, co. 3, individua ulteriori requisiti di natura economica: "Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior,

fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016)”, con il quale, a partire dalla considerazione di particolare debolezza del mercato immobiliare e della precarietà dell'accesso all'abitazione a causa della crisi economico-finanziaria, lo Stato ha introdotto “subsidiaciones de préstamos convenidos y subvenciones orientadas a fomentar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a sectores con dificultades económicas, al fomento de un parque público de vivienda de alquiler, a la rehabilitación de edificios y la regeneración y renovación de zonas urbanas, a la implantación del informe de evaluación de edificios y al fomento de ciudades sostenibles y competitivas”⁴³⁶; infine, la l. 14 maggio 2013, n. 1, recante “medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”, che, oltre a modificare il mercato ipotecario, rinnova la sospensione di due anni “el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas”⁴³⁷.

3.5 Alcune considerazioni generali sulla politica spagnola in materia di abitazione

Le politiche pubbliche spagnole in materia di abitazione sono sempre state caratterizzate da una forte continuità e dalla scarsa innovatività degli strumenti utilizzati per favorire l'accesso all'abitazione⁴³⁸.

Un primo elemento caratteristico dell'evoluzione legislativa spagnola in materia di *vivienda* è, senza alcun dubbio, l'evidente *favor* del legislatore per la proprietà come regime privilegiato di accesso alla casa. Questa tendenza è comprensibile se si tiene conto che le politiche della casa si inseriscono

las circunstancias económicas siguientes: a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda. c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma”.

⁴³⁶ Cfr. art. 1, co. 1, Real Decreto n. 233/2013. Anche in questo caso, vengono specificate le condizioni di particolare vulnerabilità tutelate dalla suddetta legge (art. 1, co. 2) e i requisiti economici richiesti (art. 1, co. 3). Questa misura sembra muovere nella giusta direzione del supporto all'accesso all'abitazione in regime di locazione, piuttosto che di proprietà: infatti, “existe un importante stock de viviendas que no se venden, y al que hay que darle alguna salida en el mercado inmobiliario; y en segundo lugar, los problemas de financiación están estrangulando al consumidor de vivienda, sobre todo, al que ve cómo ha variado su situación laboral o económica fruto de la crisis económica”, di conseguenza “no es difícil percibir que la fórmula del arrendamiento de vivienda puede observarse como propicia para invertir los resultados descritos” (cfr. ÁLVAREZ LATA, N., *A modo de conclusión: vivienda y crisis económica*, in BUSTO LAGO, J.M., *El consumidor ante la crisis económica: vivienda, mercado hipotecario y concurso*, Universidade Da Coruña, 2010, 70).

⁴³⁷ Art. 1, co.1, l. n. 1/2013.

⁴³⁸ Cfr. LEAL, J., *La política ... cit.*, 65.

in uno Stato sociale, come quello spagnolo, di impronta prettamente familista, nel quale "la intervención del Estado sobre la vivienda es escasa y en el que una parte de las ayudas al acceso a la vivienda proviene del entorno familiar". In tal senso, "la consideración de los beneficios de un patrimonio familiar inmobiliario en término de propiedad es importante para el refuerzo de la institución y para un mejor control social"⁴³⁹. Le motivazioni di tale orientamento sono molteplici: da un lato, "el decisivo apoyo público a esta modalidad mediante un tratamiento fiscal que incentiva la compra frente al alquiler, a lo que contribuye en la etapa reciente el desarrollo y evolución de la financiación hipotecaria"; in secondo luogo, "la propiedad de una vivienda se ha convertido en un *ideario* individual-familiar que responde al intento de conseguir un patrimonio que sirva como respaldo ante unos ingresos que son escasos y, en ocasiones, inseguros". Quindi, "mientras que para la mayoría de las familias la vivienda ha sido un refugio ante un estado de protección social insuficiente, para los menos, la ampliación de su patrimonio inmobiliario era un sistema de ahorro o bien una garantía ante posibles contingencias o fluctuaciones económicas"⁴⁴⁰. Le conseguenze di tali scelte legislative ricadono principalmente su gruppi sociali quali i giovani e la popolazione immigrata, che si trovano costretti a ritardare l'acquisizione dell'abitazione "hasta que se dispone de los recursos necesarios ... y se tiene un proyecto migratorio y familiar consolidado"⁴⁴¹.

Un secondo elemento di continuità nella legislazione qui analizzata, è rappresentato dal ruolo che da sempre è stato attribuito al mercato immobiliare come settore di rilancio della crescita economica in chiave anti-ciclica e di lotta alla disoccupazione⁴⁴². In tal senso, è comprensibile, dunque, il ruolo predominante del finanziamento privato e del mercato finanziario, il quale ha assunto un ruolo crescente in tale settore contribuendo notevolmente all'acuirsi della crisi economica. Tuttavia, l'abitazione è un bene che possiede una molteplicità di dimensioni: da un lato, infatti, "es un bien que entraña una dimensión social, al ser de uso necesario"; dall'altro, possiede "una vertiente económica, pues es a la vez objeto de inversión y de especulación"⁴⁴³; ed, infine, possiede una

⁴³⁹ *Op. cit.*, 66. Secondo l'A., infatti, il *favor* per l'accesso alla casa di proprietà è comprensibile considerando l'orientamento politico di fondo che ha guidato il legislatore nel corso degli anni, secondo il quale un Paese di proprietari garantiva "una sociedad más integrada, con una identificación local mayor y, en definitiva, más gobernable por la dependencia que suponía esa adquisición durante el tiempo que se estaba pagando" (67). Infatti, l'obbligo di pagamento del canone mensile del mutuo ipotecario, spingeva i nuclei familiari a "una docilidad laboral cuya alteración podía ser motivo de pérdida no solo del trabajo sino de la vivienda que con tantos esfuerzos estaba pagando". Questo orientamento ha fatto sì che la cultura della proprietà faccia, oramai, pienamente parte della mentalità degli spagnoli, "gran parte de los cuales piensan que alquilar es tirar el dinero que estar en régimen de alquiler es signo de incapacidad económica" (69).

⁴⁴⁰ Cfr. DÍAZ RODRÍGUEZ, C., *La vivienda en España, reflexiones sobre un desencuentro*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003, 3.

⁴⁴¹ Cfr. LEAL, J., *La política ... cit.*, 77.

⁴⁴² *Op. cit.*, 67.

⁴⁴³ In tal senso, cfr. SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., *La provisionalidad ... cit.*, 1. Secondo le AA., infatti, "a diferencia de los derechos a la sanidad y a la educación, que se plasman en la prestación de servicios y en equipamientos colectivos, el derecho a la vivienda se concreta en la producción de un bien de uso individual que, además de cubrir una función social de bien colectivo, constituye también un bien de importante valor de mercado,

considerevole connotazione territoriale "dada su notable impronta espacial en las ciudades y, cada día más, en el resto del territorio". Per questo motivo, la considerazione dell'abitazione, nell'ambito delle politiche pubbliche, esclusivamente in un'ottica di rilancio del sistema economico, "al tiempo que impulsa el papel del mercado como proveedor de alojamiento y se debilita la intervención del sector público, contribuye a reforzar la consideración de la vivienda como bien de inversión y de especulación en detrimento de su valor social"⁴⁴⁴.

Infine, in un quadro più generale, le politiche della casa in Spagna non sono riuscite ad incidere sul problema principale che concerne il settore qui considerato, ovvero "la falta de ofertas de viviendas suficientes a precios razonables y acordes con la capacidad adquisitiva y de endeudamiento de los diferentes estratos sociales", nonché la scarsa offerta di "viviendas de promoción pública directa, ya en régimen de propiedad directa o diferida, alquiler o de residencia, para aquellos estratos o colectivos que por su delicada situación de exclusión social están fuera de cualquier mercado"⁴⁴⁵. Nonostante il forte aumento della domanda di abitazioni che ha caratterizzato la Spagna nell'ultimo decennio⁴⁴⁶, le politiche della casa non sembrano aver ancora dato attuazione al diritto costituzionale all'abitazione: finora, infatti, "la vivienda y el suelo han tendido a considerarse, sobre todo, bienes de inversión orientados al crecimiento del PIB, al mantenimiento del empleo o a la capitalización personal" e non "auténticas necesidades básicas tutelables a través de un sistema de derechos subjetivos exigibles y de servicios públicos de calidad"⁴⁴⁷.

suscetible de apropiació patrimonial".

⁴⁴⁴ Cfr. DÍAZ RODRÍGUEZ, C., *La vivienda ... cit.*, 1.

⁴⁴⁵ Cfr. DOMÍNGUEZ VILA, A., *El derecho ... cit.*, 598.

⁴⁴⁶ *Op. cit.*, 626. L'aumento della domanda di abitazioni viene spiegato, secondo l'A., da ragioni molteplici: in primo luogo, "el crecimiento de la población nativa e inmigrante"; in secondo luogo, "el cambio de la estructura familiar reduciéndose el número de habitantes por hogar"; in terzo luogo, "los bajos tipos de interés de los préstamos hipotecarios"; in quarto luogo, "las ventajas fiscales de nuestro sistema impositivo que favorecen la adquisición frente al alquiler"; in quinto luogo, "la adquisición de segundas residencias por extranjeros"; in sesto luogo, "la inestabilidad de los valores bursátiles que empuja a los inversores a la inversión inmobiliaria"; infine, "el fuerte aumento del precio del suelo".

⁴⁴⁷ Cfr. PISARELLO, G., *Del derecho ... cit.*, 298.

Capitolo III. L'accesso all'abitazione per i non cittadini. Il caso dell'ordinamento italiano

1. Lo status costituzionale dello straniero nell'ordinamento giuridico italiano

1.1 La definizione di “straniero” nella Costituzione italiana

La definizione di una nozione unica ed inequivocabile di straniero non è facilmente desumibile dal testo costituzionale: ambiguità che, d'altro canto, non viene sciolta dall'ingente mole di fonti di rango legislativo che, nel corso del tempo, si sono sovrapposte nel nostro ordinamento al fine di regolare, sotto vari aspetti, l'ingresso e la presenza dei non cittadini sul territorio italiano⁴⁴⁸.

Facendo riferimento alle disposizioni costituzionali in materia di non cittadini, che saranno oggetto nei paragrafi successivi di un più attenta trattazione, non si può non evidenziare l'art. 10, Cost., il quale si riferisce genericamente alla nozione di “straniero”, senza fornire una chiave interpretativa dell'estensione ed estensibilità della stessa. Se a tale considerazione si somma l'assenza di un ulteriore riferimento alla categoria “straniero” nelle altre disposizioni costituzionali che si riferiscono, in alcuni casi, ai cittadini oppure, in altri casi, a formule generiche ed indefinite, le quali sembrerebbero includere anche i non cittadini; nonché l'assenza, nel testo costituzionale, di una disciplina della cittadinanza che viene affidata al legislatore ordinario⁴⁴⁹; risulta evidente che “le diverse figure giuridiche che vengono genericamente ricondotte al termine *straniero*, siano caratterizzate da un solo dato comune, ovvero il dato negativo dell'assenza, in capo al soggetto, della qualità di *cittadino italiano* così come definita dalla legge sulla cittadinanza”⁴⁵⁰.

Non sembra, tuttavia, sufficiente “una concezione che potremmo definire «manichea» (cittadini *versus* stranieri)”, mentre sembra più opportuna, data la considerevole varietà di quest'ultima categoria, “una costruzione «per gradi», sulla base della quale le categorie di persone prese in considerazione possono essere raffigurate come una serie di cerchi concentrici, il più ampio dei quali corrispondente alla pienezza dei diritti e dei doveri, contrassegna lo *status* di cittadino”⁴⁵¹.

In questo schema a cerchi concentrici, nel gradino appena più basso di quello composto dai cittadini

⁴⁴⁸ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1999, 158. Secondo l'A., “la molteplicità e la varietà di fonti che si intersecano e si sovrappongono nella disciplina della condizione giuridica dello straniero, rendono assai difficoltosa l'identificazione di elementi *comuni* a partire dai quali proporre una definizione sufficientemente unitaria dello status costituzionale che lo caratterizza ... La ricostruzione sistematica di tale coacervo di norme non consente di risalire a una nozione unitaria, cui sia riferibile un complesso di diritti e di doveri sufficientemente determinato”.

⁴⁴⁹ Legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante “Nuove norme sulla cittadinanza”.

⁴⁵⁰ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)* ... cit., 158.

⁴⁵¹ Cfr. PASSAGLIA, P., ROMBOLI, R., *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte Costituzionale*, in REVENGA SÁNCHEZ, M., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 13.

italiani, è necessario collocare il gruppo degli “italiani non appartenenti alla Repubblica”, ovvero tutti coloro che, pur essendo originariamente cittadini italiani, hanno perso, generalmente in maniera forzosa, lo *status civitatis* italiano e che godono di una tutela esplicitamente prevista dal testo costituzionale (art. 51, co. 2, Cost.).

Nella seconda categoria, possono essere considerati i cittadini di Stati membri dell'Unione europea che, soprattutto a seguito dell'introduzione della cittadinanza europea con il Trattato di Maastricht, godono di uno status privilegiato in relazione, *in primis*, al diritto di circolazione e soggiorno nel territorio degli altri Stati membri⁴⁵².

Nel terzo dei cerchi concentrici che specificano la categoria di non-cittadino, si collocano i soggetti di cui all'art. 10, co. 3, Cost., ovvero tutti i titolari del diritto costituzionale all'asilo⁴⁵³, ad alcuni dei quali può essere riconosciuto la protezione internazionale, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione relativa allo *status* di rifugiato, sottoscritta a Ginevra il 28 luglio 1951.

Un'ulteriore categoria è composta dagli apolidi, ovvero quei soggetti che non sono legati ad alcuno Stato da un vincolo di cittadinanza e che “sono parificati, per larga parte, agli stranieri extra-comunitari”⁴⁵⁴.

Infine, rientra nella categoria dei non cittadini il più ampio gruppo degli stranieri extra-comunitari distinti a loro volta tra regolari ed irregolari in relazione alla loro situazione amministrativa di residenza sul territorio italiano: solo ai primi, infatti, viene applicata interamente la disciplina legislativa in materia di condizione giuridica dello straniero; ai secondi, come vedremo più avanti, vengono, invece, riconosciuti solo i diritti fondamentali di cui godono in quanto individui, in base, da un lato, al principio personalistico che informa la nostra Costituzione e, dall'altro, al rispetto delle principali fonti del diritto internazionale in materia.

L'appartenenza ad un gruppo piuttosto che all'altro, sebbene non goda di un esplicito riconoscimento nella Costituzione che lascia, invece, al legislatore la facoltà di disciplinare lo status dello straniero, in armonia con le fonti del diritto internazionale (art. 10, co. 2, Cost.), comporta, tuttavia, delle conseguenze di assoluto rilievo in quanto al godimento di diritti costituzionalmente sanciti e tutelati.

⁴⁵² A conferma del *favor* che il nostro ordinamento riconosce a questa categoria di non cittadini, si consideri che l'art. 1, co. 1, d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”), prevede esplicitamente che “il presente testo unico ... si applica ... ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri”. Il successivo co. 2, dunque, ribadisce che “il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario”.

⁴⁵³ Per una trattazione complessiva del tema del diritto costituzionale all'asilo nell'ordinamento giuridico italiano, cfr., tra gli altri, BENVENUTI, M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, CEDAM, 2007.

⁴⁵⁴ Cfr. PASSAGLIA, P., ROMBOLI, R., *La condizione ... cit.*, 15.

1.2 Disposizioni costituzionali in materia di status giuridico del non-cittadino

La disposizione da cui partire per analizzare la disciplina costituzionale in materia di *status* giuridico dello straniero non può non essere l'art. 10, co. 2, Cost., secondo il quale “la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”.

La genesi dell'art. 10, co. 2, Cost., deve essere contestualizzata nell'ambito dello spirito che muoveva, in tale materia, i costituenti i quali “non affrontarono in modo netto la questione della posizione dello straniero nei confronti dei diritti costituzionalmente sanciti e più in generale la questione della condizione giuridica di questi”, in quanto “l'Italia era un paese di emigrazione, ed i lavori dell'assemblea e poi lo stesso testo costituzionale rispecchiano una pressoché inesistente consapevolezza del problema”⁴⁵⁵, orientati, più che altro, alla tutela degli italiani lavoratori emigrati all'estero⁴⁵⁶ o degli abitanti dei territori attribuiti ad altri Paesi in seguito ai trattati di pace post-bellici. Tale disinteresse sembra emergere anche dall'analisi dei lavori di stesura del testo costituzionale relativi all'art. 10, co. 2, Cost.⁴⁵⁷ La formulazione di tale articolo proposta dai relatori in sede di I sottocommissione, il 1° ottobre 1946, prevedeva un primo comma, secondo il quale alcuni

⁴⁵⁵ Cfr. CORSI, C., *Lo Stato e lo straniero*, CEDAM, 2001, 66. Nello stesso senso, cfr. BENVENUTI, M., *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*, in *Questione giustizia*, n. 3/2014, 80. L'A., ricorda, infatti, che “l'Italia si caratterizza, fino agli anni Settanta del Novecento, come Paese di emigrazione e non di immigrazione; e tale sua dimensione emerge altresì con una certa nettezza nel testo costituzionale, dove alla libertà di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, di cui all'art. 16, comma 2, Cost., e alla libertà di emigrazione, connessa alla tutela del lavoro italiano all'estero, di cui all'art. 35, comma 4, Cost., fa da *pendant* lo scarno art. 10, comma 2, Cost. ... al quale si assommano la sanzione del diritto di asilo ... e del divieto di estradizione del non cittadino per reati politici, riconosciuti, rispettivamente, all'art. 10, comma 3, Cost. e all'art. 10, comma 4, Cost.”.

⁴⁵⁶ Disposizione costituzionale esemplificativa di tale orientamento è quella prevista dall'art. 35, co. 4, Cost., il quale prevede che la Repubblica “riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero”. Tuttavia, parte della dottrina più recente, ha proposta un'interpretazione più ampia di tale disposizione che potrebbe essere utile a tutelare non solo il diritto dei cittadini italiani di emigrare all'estero ma la “emigrazione in generale, e cioè sia nel caso di emigrazione di cittadini italiani all'estero, sia nel caso di emigrazione di cittadini stranieri in Italia” (ROSSI, E., *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari*, in REVENGA SÁNCHEZ, M., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 115). Tramite tale interpretazione, dunque, “la dottrina più recente ha pertanto cercato di rinvenire in detta disposizione un fondamento costituzionale del diritto all'immigrazione, sebbene limitatamente a quella originata da motivi di lavoro ... sì da ritenere che sussista e sia riconosciuto costituzionalmente il diritto del lavoratore straniero di emigrare dal proprio Paese per stabilirsi in Italia”. Tuttavia, “anche ammettendo ... la possibilità di ritenere applicabile agli stranieri la tutela dell'art. 35, comma 4, il quadro costituzionale complessivo non consente di ritenere tale (eventuale) diritto non limitabile: ciò sia in forza dello stesso limite indicato nella medesima disposizione ... sia più in generale in virtù dei principi che ... hanno portato la stessa Corte costituzionale a negare agli stranieri il diritto di ingresso e di soggiorno nello Stato, in considerazione di svariati interessi pubblici ...” (116).

⁴⁵⁷ Cfr. CASSESE, A., *Lo Stato e la comunità internazionale*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 498. Anche l'A., concorda sul fatto che “le discussioni che accompagnarono l'adozione del 2° comma dell'art. in esame non sono così illuminanti per l'interprete come quelle relative al 1° comma”. Concorde anche CUNIBERTI, M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM, 1997, 145.

diritti, più strettamente legati alla tutela della dignità dell'individuo (tra cui spiccano il riconoscimento della capacità giuridica, la libertà personale, il diritto di difesa, l'inviolabilità del domicilio, la libertà di circolazione e soggiorno e di corrispondenza) fossero riconosciuti a tutti gli individui, a prescindere dallo *status civitatis*; il secondo comma prevedeva, invece, che per altri diritti (ad esempio, il diritto di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero) fosse la legge a dover disciplinare la condizione giuridica dello straniero; infine, un terzo comma che prevedeva che la condizione giuridica ed i rapporti di diritto privato dello straniero avrebbero dovuto essere regolati dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali⁴⁵⁸. Nella discussione relativa a tale proposta avanzata dai relatori, non solo non emerse alcun collegamento con le altre disposizioni costituzionali discusse nella stessa sede pochi giorni prima, ovvero gli artt. 2 e 3 Cost., ma non venne fornito neanche alcun elemento sul fondamento giuridico in base al quale potevano essere riconosciuti anche ai non cittadini i suddetti diritti. Alla fine, venne votato all'unanimità e senza alcuna discussione un testo differente da quello proposto e che coincide all'attuale art. 10, co. 2, Cost. In tal modo, veniva eliminato qualsiasi riferimento esplicito al riconoscimento allo straniero dei diritti costituzionalmente sanciti e non è neanche chiaro se tale scelta “fu dovuta alla convinzione che questi diritti fossero già garantiti dalla costituzione e in particolar modo dagli artt. 2 e 3 o se, invece, si intendeva rimettere alla legge ed alla normativa internazionale tutto il trattamento dello straniero compreso il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo”⁴⁵⁹. La formulazione della disposizione non venne ripensata neanche in sede di adunanza plenaria: il dibattito rispetto alla condizione giuridica dello straniero venne rapidamente esaurito, rigettando l'unico emendamento proposto, quello dell'on. Patricolo, che mirava ad eliminare il riferimento al diritto internazionale in modo che, nella suddetta materia, fosse solo la legge statale ad intervenire⁴⁶⁰. Restava, quindi, insoluto il dubbio rispetto all'ambito di operatività dell'art. 10, co. 2, Cost., con cui dovette, nei decenni successivi, confrontarsi l'interprete e la dottrina.

Il suddetto articolo, tuttavia, prevedendo una riserva di legge rinforzata⁴⁶¹, è utile per ricostruire la gerarchia delle fonti che l'ordinamento giuridico italiano prevede in materia. Al vertice di tale

⁴⁵⁸ Il quarto comma che veniva proposto disciplinava, invece, il riconoscimento del diritto d'asilo, oggi inserito nell'art. 10, co. 3, Cost.

⁴⁵⁹ Cfr. CORSI, C., *Lo Stato ... cit.*, 70.

⁴⁶⁰ Nella seduta dell'11 aprile 1947, in relazione a quello che sarebbe diventato l'art. 10, co. 2, Cost., l'on. Patricolo affermò che era stato già inserito nel “progetto di costituzione un principio per cui l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Non vedo quindi, perché, in questa precisa materia, si debba sottolineare che tale condizione giuridica è subordinata alle norme del diritto internazionale. Noi dobbiamo riferirci al diritto italiano e, d'altronde, la nostra legge si adatterà sempre alle norme internazionali”.

⁴⁶¹ Non tutta la dottrina è concorda sulla qualificazione della riserva di legge di cui all'art. 10, co. 2, Cost., come rinforzata. Cfr. CANNIZZARO, E., *Art. 10*, in BIFULCO, R., OLIVETTI, M., CELOTTO, A., *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, 252, infatti, definisce tale riserva di legge come relativa, in quanto “sarebbe eccessivo pensare che la norma imponga che ogni aspetto del trattamento dello straniero sia puntualmente disciplinato dalla legge”. Secondo l'A., “sembra ragionevole ritenere che alla sfera legislativa spetti comunque stabilire una disciplina di principio, mentre non sarebbe preclusa una disciplina di dettaglio a mezzo di atti amministrativi”.

gerarchia, risiedono le disposizioni costituzionali che “riconoscono determinate situazioni giuridiche soggettive anche allo straniero in modo espresso o implicito ... o per potenziale tendenza generale ... o disposizioni che, viceversa, danno fondamento a legittima esclusione o non estensione di altre situazioni spettanti, o da riconoscere, ai soli cittadini”⁴⁶²: questo perché, “la Costituzione, nel suo complesso, rappresenta ... il fondamento e il punto di riferimento per l'interpretazione di tutte le fonti interne ed internazionali che si sovrappongono nella disciplina della materia”⁴⁶³.

Subordinati alle norme costituzionali sono, dunque, i trattati internazionali che disciplinano lo status dello straniero, fungendo come “parametri ulteriori di legittimità della disciplina legislativa concernente la condizione giuridica dello straniero”⁴⁶⁴. A tale gruppo di fonti sembrano afferire sia i trattati ratificati dallo Stato italiano, sia la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'ONU, sia la convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e tutte le altre dichiarazioni di eguale tenore. Oltre che, ovviamente, il diritto comunitario pattizio e derivato⁴⁶⁵. Ovviamente, la norma costituzionale non impone “una conformità fra legislazione nazionale e obblighi internazionali, ma si limita a stabilire una garanzia minima”, rispetto alla quale “il legislatore sarà libero di accordare agli stranieri un trattamento più favorevole di quello prescritto dal diritto internazionale”⁴⁶⁶.

La riserva di legge di cui all'art. 10, co. 2, Cost., può essere, dunque, esercitata solamente all'interno del perimetro tracciato dalle suddette fonti di grado gerarchico superiore⁴⁶⁷: la legislazione

⁴⁶² Cfr. GROSSO, E., *Straniero (condizione giuridica dello)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, 1993, 1.

⁴⁶³ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)* ... cit., 159. L'A. opera una differenziazione tra le norme internazionali di cui all'art. 10, co. 1, Cost., che “la dottrina tende a considerare sottratte alla necessaria conformità alla Costituzione (salvi i principi fondamentali o supremi dell'ordinamento costituzionale), in quanto fornite della particolare copertura di cui all'art. 10, co. 1”>; e quelle di cui al secondo comma dello stesso articolo. Per queste, infatti, “sembra ... preferibile la conclusione che, per quanto riguarda la condizione giuridica dello straniero, tali norme siano subordinate all'intero testo costituzionale quale supremo atto normativo, ed ai valori e principi supremi da esso enunciati e riconosciuti cui ogni altra disposizione o norma ... deve rapportarsi ...”.

⁴⁶⁴ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)* ... cit., 160.

⁴⁶⁵ Cfr. ROSSI, E., *I diritti* ... cit., 122: “il che significa (potrebbe significare) che allo straniero spettano *non solo* i diritti (fondamentali) riconosciutigli dalla Costituzione, ma anche quelli che, *in più*, gli vengono garantiti dalla legge (ordinaria) in conformità ad atti internazionali”.

⁴⁶⁶ Cfr. CANNIZZARO, E., *Art. 10* ... cit., 251.

⁴⁶⁷ Cfr. PASSAGLIA, P., ROMBOLI, R., *La condizione* ... cit., 17. Secondo l'A., “di questa disposizione giova sottolineare la portata fortemente critica nei confronti del passato che emerge dalla previsione di una riserva di legge: una previsione, questa, volta ad impedire ogni perpetuarsi della prassi seguita durante il fascismo, quando era l'amministrazione a dettare la disciplina essenziale, seguendo per lo più un'impostazione xenofoba” (nello stesso senso anche PIRAINO, A., *Appunto sulla condizione giuridica degli “stranieri” nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 996 e Cfr. CASSESE, A., *Lo Stato* ... cit., 500). Su questo punto anche D'ORAZIO, G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, CEDAM, 1992, 203: “è, infine, nello spazio normativo già non occupato (o con riguardo a rapporti in tutto o in parte già non regolati) da fonti sopraordinate che la legge ordinaria può stabilire ed integrare, con discrezionalità razionalmente esercitata, la condizione giuridica di quei soggetti che siano sul territorio della Repubblica senza avere con questo un rapporto di giuridica appartenenza”. Quindi, “attraverso il duplice e penetrante ordine di parametri e di limiti, le scelte legislative non sono libere e solo un legislatore pervicacemente inosservante potrebbe persistere nell'applicazione di anteriori discipline difformi dai nuovi valori e dalle nuove regole o esitare nella predisposizione di leggi attuative delle norme costituzionali ed

ordinaria, sia essa precedente o successiva all'entrata in vigore della Costituzione⁴⁶⁸, deve rispettare ed essere interpretate sulla base del disposto congiunto delle disposizioni costituzionali e delle fonti del diritto internazionale relative alla condizione dello straniero⁴⁶⁹.

Tale ricostruzione, di per sé dotata di una sua razionalità intrinseca, sembra scontrarsi però con la constatazione della forte laconicità della Costituzione italiana in materia di *status* del non-cittadino e dell'assenza, come già evidenziato nel paragrafo precedente, di una definizione chiara del concetto di straniero, se non come termine privativo rispetto alla categoria di "cittadino". In altre parole, "dal tenore letterale della Costituzione sembra impossibile desumere una chiara dicotomia tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino, che guidi l'interprete nella comprensione dei termini di riferimento", e rimane quindi poco chiaro quale sia il soggetto la cui condizione viene regolata dalla legge in conformità a quanto disposto dalla Costituzione e dal diritto internazionale vigente⁴⁷⁰.

1.3 La condizione di reciprocità

La ricostruzione sopra indicata del sistema delle fonti che incidono sulla condizione giuridica dello straniero permetterebbe di affermare il superamento o l'incompatibilità con detto sistema dell'art. 16 delle disposizioni preliminari al Codice civile⁴⁷¹ che introduce nel nostro ordinamento giuridico il principio di reciprocità⁴⁷². Questo perché "non sembra infatti ammissibile che i diritti del non-

internazionali nella materia". Interessante anche il contributo di BONETTI, P., *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1994, 30-31, secondo il quale "era intento del costituente sottrarre alla discrezionalità dell'azione amministrativa la disciplina della materia": quindi, "la riserva è da considerarsi violata sia qualora vi sia una disciplina lasciata totalmente a regolamenti o ad istituzioni amministrative, sia qualora vi sia una legge ordinaria che attribuisca alla pubblica amministrazione un potere discrezionale e non vincolato, di incidere su tutti i diritti soggettivi perfetti o comunque su posizioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate". Per estensione, inoltre, "la riserva di legge ... assume oggi una valenza di portata ancor più vasta, perché comporta che sia la politica di immigrazione, sia la politica per l'immigrazione devono essere deliberate dal Parlamento".

⁴⁶⁸ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (condizione giuridica dello)* ... cit., 2.

⁴⁶⁹ Per un'analisi dettagliata di queste ultime, cfr. D'ORAZIO, G., *Lo straniero* ... cit., 132 e ss.

⁴⁷⁰ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)* ... cit., 161. Di fronte a tale problematica, secondo l'A. "stante l'assoluta genericità dell'uso del termine straniero nella Costituzione, e stante l'elevato numero di figure soggettive che a tale termine fanno riferimento, sia più conveniente, anche ai fini di una più estesa tutela costituzionale dei diritti ... leggere l'art. 10 cpv. come se si riferisse allo straniero nel senso del non-cittadino, restando poi impregiudicata la questione di quali siano le disposizioni sulle quali si fondino concretamente le possibili differenziazioni tra le singole categorie di non cittadini".

⁴⁷¹ Art. 16, disp. prel. c.c.: "Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali". Tale articolo non è stato modificato dalla legge che ha riformulato l'intero corpo delle norme del diritto internazionale privato, ovvero la l. 31 maggio 1995, n. 218.

⁴⁷² Superamento questo che era già stato ipotizzato ed auspicato in sede di lavori preparatori dell'Assemblea costituente. Nella seduta del 28 marzo 1947, in fase di discussione di quello che sarebbe poi diventato l'art. 10, Cost., l'on. Della Seta, affermò che "se venisse in Italia uno straniero, vorrei che a questo straniero noi riconoscessimo quegli stessi diritti, che noi riconosciamo ad altri stranieri di altre nazioni, quand'anche la nazione dalla quale lo stesso proviene non riconoscesse per noi quei diritti che noi allo straniero riconosciamo". Ed aggiunse che "con ciò naturalmente non intendo escludere che una tale materia possa essere disciplinata da accordi internazionali: dico che in tale materia dovrebbe predominare un criterio etico molto più alto che non sia quello della reciprocità". Cfr. CORSI, C., *Lo Stato* ... cit., 70.

cittadino, tutelati dalla Costituzione con la previsione di una riserva di legge rinforzata, e sottoposti alla protezione delle norme e dei trattati internazionali, siano poi subordinati dalla legge alla condizione del tutto estrinseca che i cittadini italiani godano degli stessi diritti nello Stato da cui il non-cittadino proviene⁴⁷³.

Il superamento implicito del principio di reciprocità risulta ancora più condivisibile se si richiamano lo spirito e gli intenti su cui si fonda la Costituzione repubblicana, improntata sul principio personalista, di uguaglianza e sul rispetto della dignità dell'individuo, in forte continuità con le grandi dichiarazioni di diritti sancite a livello internazionale⁴⁷⁴. La vigenza della condizione di reciprocità comporterebbe un enorme salto indietro richiamando una concezione dei rapporti tra Stati “angusta, ancorata ad un periodo storico nel quale gli individui venivano presi in considerazione non in quanto *persone* ma come estrinsecazioni della sovranità degli Stati”⁴⁷⁵.

Nell'epoca attuale, vincolare il riconoscimento di diritti fondamentali agli stranieri alla condizione di reciprocità significherebbe “ridurre a mera parvenza la prescrizione di parità di trattamento con i cittadini”, in quanto “la reciprocità dipende ... da un fattore assolutamente estrinseco e casuale qual è il trattamento che lo Stato estero del quale lo straniero è cittadino pratica ai cittadini italiani, e non ha nulla a che vedere con eventuali differenze oggettive fra cittadini e stranieri *alla luce dell'ordinamento italiano*”⁴⁷⁶. Senza considerare il fatto che per la sua natura di intrinseca indeterminatezza, “può diventare uno strumento di una legislazione xenofobica”: infatti, “quanto più la reciprocità è intesa in senso rigido e tanto più, con il ricorso ad essa, si potrebbe impedire a tutti gli stranieri il godimento di quei diritti sottoposti a tale condizione”⁴⁷⁷.

Sulla legittimità costituzionale della condizione di reciprocità ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale con un'unica sentenza oramai molto risalente. Il riferimento è alla sent. n. 11/1968, relativa a numerose questioni di legittimità concernenti la l. 3 febbraio 1963, n. 69 recante

⁴⁷³ GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)* ... cit., 160.

⁴⁷⁴ L'art. 16, disp. prel. c.c., non risulta, tuttavia, un guscio vuoto: l'art. 2, co. 2, d.lgs 25 luglio 1998, n. 286, ovvero il vigente testo unico delle leggi sugli stranieri e sull'immigrazione, infatti, dispone che “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa e' accertata secondo i criteri e le modalita' previste dal regolamento di attuazione”, pur esonerando da tale accertamento gli stranieri presenti in Italia con un titolo di soggiorno di lunga durata, per studio, per motivi familiari e di lavoro, gli apolidi e i rifugiati. Tramite tale disposizione torna, comunque, “sul piano formale e sia pure in termini assai circoscritti, il riferimento alla condizione di reciprocità” che “ha senso quando si parla di rapporto fra Stati, mentre non dovrebbe avere alcun ruolo quando si parla di diritti dei singoli, cittadini di uno o di altro Stato” (cfr. ONIDA, V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti, “Lo statuto costituzionale del non cittadino, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, 10; nello stesso senso anche BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli Editore, 2013, 28).

⁴⁷⁵ Cfr. CASSESE, A., *Lo Stato* ... cit., 513. Nello stesso senso, cfr. ONIDA, V., *Lo statuto* ...cit., 9.

⁴⁷⁶ Cfr. LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, 221.

⁴⁷⁷ Cfr. BONETTI, P., *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Maggioli, 1993, 45.

l'ordinamento della professione di giornalista. L'art. 36 di tale testo di legge, prevedeva che “ i giornalisti stranieri residenti in Italia possono ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'articolo 28⁴⁷⁸, se abbiano compiuto i 21 anni e sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratici il trattamento di reciprocità”. Di conseguenza, i giornalisti stranieri provenienti da Paesi che non riconoscevano ai cittadini italiani lo stesso trattamento, non potevano accedere all'iscrizione all'albo e, per il divieto previsto dall'art. 45 della medesima legge⁴⁷⁹, non potevano svolgere la professione giornalistica. La Corte, rispetto a tale questione, si è espressa sostenendo che “il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perché è ragionevole che in tanto lo straniero sia ammesso ad un'attività lavorativa in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene”⁴⁸⁰; tuttavia, tale argomentazione “non può estendersi all'ipotesi dello straniero che sia cittadino di uno Stato che non garantisca l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e, quindi, della più eminente manifestazione di queste”. In tal caso, infatti, l'applicazione del principio di reciprocità “rischia di tradursi in una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione- art. 10, terzo comma - ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*”⁴⁸¹. Questo pronunciamento della Corte, rimasto ad oggi isolata, non sembra sufficiente da solo a sancire la piena vigenza della condizione di reciprocità, in quanto “ne sembra dubbia l'integrale compatibilità con la ben più numerosa e consolidata giurisprudenza costituzionale relativa all'applicabilità del principio di uguaglianza nell'ambito dei rapporti cittadini/stranieri”⁴⁸², che sarà oggetto dei prossimi paragrafi.

Nel corso degli anni, la dottrina si è interrogata e confrontata su questo tema: per semplificazione,

⁴⁷⁸ Art. 28, co. 1, l. n. 69/1963: “All'albo dei giornalisti sono annessi gli elenchi dei giornalisti di nazionalità straniera, e di coloro che, pur non esercitando l'attività di giornalista, assumano la qualifica di direttori responsabili di periodici o rivista a carattere tecnico, professionale o scientifico, esclusi quelli sportivi e cinematografici”.

⁴⁷⁹ Art. 45, l. n. 69/1963: “Nessuno può assumere il titolo né esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'albo professionale. La violazione di tale disposizione è punita a norma degli articoli 348 e 498 del codice penale, ove il fatto non costituisca un reato più grave”.

⁴⁸⁰ Cfr. LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri ... cit.*, 221. L'A., definisce questa affermazione della Corte come di “notevole gravità”, soprattutto perché “fatta in occasione di una controversia che riguardava un diritto fondamentale, anzi – per usare le stesse parole della Corte – la «più eminente manifestazione» delle «libertà fondamentali», e cioè la libertà di esprimere il proprio pensiero”.

⁴⁸¹ Tale conclusione è stata considerata *assurda* da parte della dottrina, ad esempio cfr. CERRONE, F., *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Politica del diritto*, n. 3/1995, 463. La conseguenza di tale orientamento, infatti, comporta “che se lo straniero proviene da uno stato che conculca i diritti fondamentali dell'uomo, potrà accedere, in parità con il cittadino, alla professione giornalistica; se invece appartiene ad uno di quelli che possono definirsi democratici, che partecipano alla *koinè* delle democrazie mature, ma non al punto di ammettere che anche un cittadino straniero (e in particolare italiano) possa esercitare nel suo territorio la professione giornalistica, allora anche lo stato italiano sottoporrà al medesimo trattamento quello straniero” (463-464).

⁴⁸² Cfr. LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri ... cit.*, 221.

possono essere individuati tre posizionamenti differenti⁴⁸³. Il primo dei tre, sostiene una radicale incompatibilità tra l'art. 16, disp. prel. c.c., e l'art. 10, co. 2, Cost., non solo alla luce dei pareri espressi in sede di Assemblea costituente, ma anche in considerazione del vincolo che la disposizione costituzionale impone al legislatore ordinario che, nel disciplinare la posizione giuridica dello straniero deve rispettare quanto previsto dal diritto internazionale generale e pattizio, nel quale non vi è alcun riferimento alla condizione di reciprocità⁴⁸⁴.

Di tutt'altro orientamento, il secondo posizionamento sostiene, invece, la compatibilità della clausola di reciprocità con lo spirito della Costituzione repubblicana che, secondo tale visione, si limita a delegare alla legge la disciplina dello *status* giuridico dello straniero, seppur in conformità con quanto disposto dal diritto internazionale⁴⁸⁵.

Infine, si è affermato in materia un punto di vista intermedio tra le due posizioni suddette, largamente diffuso, secondo il quale, da un lato, il dato letterale dell'art. 10, Cost., non esclude, in linea di principio, che ci sia spazio per l'inserimento della condizione di reciprocità; dall'altro, però, quest'ultima incontra dei limiti rigidi ed invalicabili nella Costituzione la quale riconosce allo straniero un patrimonio di diritti fondamentali che, in alcun modo, può risultare compromesso⁴⁸⁶. La questione relativa all'applicabilità della condizione di reciprocità, infatti, non ha come unico parametro costituzionale di riferimento l'art. 10, Cost., ma anche, e soprattutto, gli artt. 2 e 3, Cost., che “nell'assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo e del principio di uguaglianza, implicitamente ma sicuramente escludono che l'ordinamento costituzionale italiano possa tollerare discriminazioni nei confronti di stranieri che provengano da stati dove tanto l'eguaglianza quanto la garanzia dei diritti fondamentali non siano estese anche nei confronti degli stranieri (e in particolare degli italiani)”⁴⁸⁷.

⁴⁸³ In tal senso, BONETTI, P., *Prime* ... cit., 43-44; nonché LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri* ... cit., 221.

⁴⁸⁴ Cfr. BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, 1984, 33; nonché Cfr. CASSESE, A., *Lo Stato* ... cit., 512-513. Secondo quest'ultimo, tuttavia, “non sembra ... che la norma costituzionale abbia un'incidenza anche sulla eventuale stipulazione di trattati che contengano clausole sulla reciprocità”, ovvero “non sembra ... che il disposto costituzionale sia così assoluto e assorbente da inibire agli organi italiani di relazioni internazionali di includere in trattati internazionali tali clausole”. Infatti, “ciò che premeva ai costituenti era di espungere dal nostro ordinamento norme che in generale si fondano sulla reciprocità”, in quanto “differenziare il trattamento tra varie categorie di stranieri a seconda del modo in cui il loro Stato di provenienza tratta gli italiani, non costituisce una differenziazione ragionevole, perché essa si fonda su una condizione obiettivamente diversa dello straniero considerato in sé, come persona, ma su un elemento che non lo riguarda in alcun modo, e cioè sulla situazione normativa degli italiani nell'ordinamento cui egli si trova legato” (513-514).

⁴⁸⁵ Cfr. PACE, A., *Problematica* ... cit., 145.

⁴⁸⁶ Cfr. LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri* ... cit., 222. Tale interpretazione viene confortata, tra l'altro, da una sentenza della Corte di Cassazione (cfr. Cass., sez. III, sent. 7 maggio 2009, n. 10504), secondo la quale la condizione di reciprocità è applicabile solo in relazione a diritti non fondamentali della persona, “poiché i diritti fondamentali come quelli alla vita, all'incolumità e alla salute, in quanto riconosciuti dalla Costituzione, non possono essere limitati da detto articolo [art. 16 delle preleggi al c.c.]”.

⁴⁸⁷ Cfr. CERRONE, F., *Identità* ... cit., 463.

1.4 Dibattito dottrinale in materia di status giuridico dello straniero

La difficoltà dell'interpretazione del dettato costituzionale in materia di condizione giuridica dello straniero si riflette chiaramente nell'ampio dibattito che, su questa questione, si è sviluppato nella dottrina, di cui si tenta qui una ricostruzione sintetica⁴⁸⁸.

Il primo filone dottrinale, trova nell'art. 2, Cost., il fondamento da cui partire per la ricostruzione dello *status* giuridico del non-cittadino. In tal senso, tale disposizione costituzionale riconosce un nucleo irriducibile di diritti intrinsecamente collegati alla tutela della dignità dell'individuo che non possono che essere riconosciuti a tutti i soggetti, indipendentemente dallo *status civitatis*. Per tutte le altre situazioni giuridiche soggettive, previste dalla Costituzione, che esplicitamente escludano i non cittadini o che si riferiscano solo ai cittadini italiani, è in potere del legislatore estendere il godimento delle stesse anche agli stranieri: tuttavia, tale godimento sarà di natura legislativa e non costituzionale⁴⁸⁹. In tal senso, dunque, l'art. 2 creerebbe un minimo comun denominatore tra cittadini italiani e stranieri rispetto ad un nucleo di posizioni giuridiche di necessario riconoscimento in quanto miranti alla tutela delle esigenze essenziali della condizione umana (ad es. artt. 13, 14, 15, 19, 21, 32, 33, Cost.), differenti da situazioni, invece, di assoluta esclusione dello straniero per la natura stessa delle situazioni giuridiche in oggetto, inerenti alla qualità di cittadino, come ad esempio per il riconoscimento dei diritti politici e, infine, da situazioni di discrezionale riconoscimento, per le quali è, appunto, il legislatore a disciplinare l'estensione delle stesse ai non cittadini. In tale quadro, l'art. 10, co. 2, Cost., funge da norma di rafforzamento della suddetta impostazione in quanto fissa “l'obbligo, per lo Stato italiano ... di dare esecuzione a quelle convenzioni di diritto internazionale che ne favoriscano la tutela”⁴⁹⁰. Questa posizione, pur partendo giustamente dalla constatazione della tutela dei diritti inviolabili della persona, non individuano in maniera dettagliata le modalità dell'equiparazione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti fondamentali, “rimettendo quindi al legislatore ordinario il determinare, in concreto, la misura del godimento di questi diritti da parte dello straniero”⁴⁹¹.

⁴⁸⁸ Tale ricostruzione prende spunto da CORSI, C., *Lo Stato ... cit.*, 82 e ss.

⁴⁸⁹ In parziale disaccordo su tale punto l'osservazione secondo la quale anche talune norme costituzionali espressamente dirette ai cittadini – quali, ad esempio, il diritto di riunione ed associazione, ex artt. 17 e 18, Cost. – siano direttamente applicabili ai non cittadini, sia perché le norme stesse non sembrano richiedere una disparità di trattamento a danno dei non cittadini (cfr. BARILE, P., *Diritti ... cit.*, 32), sia perché, negare agli stranieri la libertà di associarsi o riunirsi significherebbe negare le stesse libertà costituzionali al cittadino italiano che volesse con i suddetti riunirsi o associarsi (cfr. RESCIGNO, G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 1990, 632).

⁴⁹⁰ Cfr. BARBERA, A., *Art. 2*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 116.

⁴⁹¹ Cfr. CORSI, C., *Lo Stato ... cit.*, 89. In tal senso, secondo l'A., “ciò che rimane problematicamente non chiarito e nemmeno espressamente esplicitato, è il rapporto tra l'art. 2 e l'art. 3: se il primo rende tutti gli uomini titolari di certi diritti, il secondo in che misura consente differenziazioni di trattamento? Resta inoltre non chiarito, per quei diritti che il testo costituzionale riferisce ai cittadini, il criterio in base al quale decidere quali estendere a tutti e quali invece dover riservare al cittadino”. Nello stesso senso, CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 152.

Un secondo filone della dottrina, inizia invece la sua ricostruzione della condizione giuridica dello straniero a partire dall'art. 10, co. 2, Cost.⁴⁹² Le premesse da cui tale impostazione parte sono esemplificabili in tal modo: in primo luogo, “la Costituzione è e resta pur sempre un fatto politico che vale, in linea di principio, per i soli cittadini”⁴⁹³; in secondo luogo, l'art. 3 “riguarda formalmente i soli cittadini, e quindi la Costituzione medesima ammette che la cittadinanza possa giocare un ruolo diversificante nella disciplina delle situazioni giuridiche soggettive”; infine, “la condizione giuridica ... dello straniero è, per espressa disposizione costituzionale, rimessa alla disciplina della legge ordinaria, in conformità delle norme e dei trattati internazionali”⁴⁹⁴. Questo a partire dalla considerazione, che la quantità di norme vigenti a livello internazionale risulta essere più che sufficiente a determinare lo *status* giuridico dello straniero e da “rendere praticamente irrilevante, tranne che per i diritti politici, il problema teorico del fondamento costituzionale della capacità giuridica dello straniero con riferimento ai diritti costituzionalmente riconosciuti”⁴⁹⁵.

⁴⁹² Principalmente, cfr. PACE, A., *Problematica ... cit.*, 144.

⁴⁹³ Sembra questa “un'affermazione che prova troppo”: infatti, “è evidente che la Costituzione, così come in un diverso grado la legge ordinaria, rappresenta la manifestazione di un atto di volontà politica rispetto al quale i cittadini sono i primi destinatari; ma ciò non può significare che sia preclusa una lettura delle norme costituzionali diretta a valorizzarne i riferimenti ... universalistici, certamente presenti” (cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello) ... cit.*, 163). Concorde in tale visione critica anche CERRONE, F., *Identità ... cit.*, 448. Secondo l'A., “la costituzione rappresenta una sintesi, espressa in chiave normativa, di una molteplicità di istanze politiche che debbono intendersi come fondanti l'ordinamento giuridico statale, ed è dunque indiscutibile che i cittadini ne siano i più diretti destinatari”, tuttavia “non si intende ... quale ragione possa ostacolare una lettura delle norme costituzionali in materia di libertà che sia indirizzata a valorizzarne i riferimenti ... universalistici, certamente presenti ... non solo nelle intenzioni dei costituenti ma anche nella stessa trama normativa e nei presupposti di valore della costituzione”.

⁴⁹⁴ Cfr. PACE, A., *Problematica ... cit.*, 144.

⁴⁹⁵ *Ibidem*. Critico rispetto a tale impostazione è D'ORAZIO, G., *Lo straniero ... cit.*, 123. Secondo l'A., “analogo giudizio critico deve, poi, darsi alla tesi che riconosce l'applicabilità anche agli stranieri di situazioni di uguaglianza ... ex art. 10, secondo comma: poiché ciò significherebbe, chiaramente, sostituire ad un principio costituzionale fondamentale e di generale applicazione ... un criterio di parificazione dello straniero al cittadino nell'esercizio del *treaty-making power* da parte dello Stato secondo convenienza politica di volta in volta prevalente, rendendo, per così dire, casuale e contingente quella valutazione legislativa che la Costituzione adotta, invece, in via istituzionalizzata e permanente, regola ... e non concessione con norme subcostituzionali”. E ancora, “invece di assumere a presupposto della ricostruzione della sua condizione giuridica la pregiudiziale estraneità dello straniero al sistema giuridico-politico di uno Stato sovrano ... si prende atto, in una fase storica più moderna e attuale, di una sostanziale identità umana di fondo, di un patrimonio in un certo senso *extra iuris ordem*, che esige ... una conseguente e coerente ... parificazione tra le due categorie di soggetti in quelle situazioni giuridiche che si ritengono non *create* unilateralmente dallo Stato di soggiorno o da questo *reciprocamente* concordate con lo Stato di appartenenza dello straniero, ma *spettanti* a quest'ultimo come (terzo) soggetto a sé, non rilevando quella sua qualità (relativa) nella titolarità di quelle situazioni”. Critica, per motivi parzialmente differenti, anche la visione di LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri ... cit.*, 216. Secondo l'A., un'impostazione del genere non impedisce di superare “i paradossi nei quali si incorrerebbe applicando ... meccanicamente e testualmente il solo secondo comma dell'art. 10”: infatti, “tali paradossi potrebbero nascere dall'ampiezza della protezione accordata ai diritti degli stranieri nel diritto internazionale”, protezione questa talmente estesa “che potrebbe addirittura comportare l'attribuzione allo straniero di diritti fondamentali che invece non spettano (in quanto tali) ai cittadini”. Il riferimento va, a titolo esemplificativo, al diritto di proprietà che “gran parte della dottrina italiana e la stessa giurisprudenza costituzionale ... escludono che essa goda nella nostra Costituzione delle qualifiche di diritto «fondamentale», mentre alcuni atti internazionali ... la definiscono proprio in questo modo”. In tal senso, “a voler interpretare rigidamente il secondo comma dell'art. 10 Cost., si finirebbe appunto per giungere al paradosso per cui in Italia la proprietà dei cittadini non sarebbe assistita dalle speciali garanzie che spettano ai diritti «fondamentali», mentre queste sarebbero riconosciute alla proprietà degli stranieri”.

Questa ricostruzione, seppur teoricamente legittima, in quanto riferita all'unica disposizione costituzionale che esplicitamente affronta il tema della condizione giuridica dello straniero, risulta tuttavia limitata in quanto non considera lo spirito universalista che orientava l'Assemblea costituente⁴⁹⁶ e che porterebbe a riconoscere l'estensione di numerose situazioni giuridiche soggettive anche ai non cittadini. Infatti, “pensare ... di rinviare la disciplina della posizione dello straniero solo alla legge ed alla normativa internazionale non coglie un cammino storico del costituzionalismo moderno che ha inteso, sia pure attraverso ambiguità e ripiegamenti, sancire un rispetto della persona umana, in quanto tale, nei suoi testi costituzionali”⁴⁹⁷.

Una tesi più recente, affine in qualche modo al prima delle due sopra esposte, tenta una ricostruzione della condizione giuridica dello straniero non a partire dall'art. 2, Cost., ma dal principio di uguaglianza, ovvero dall'art. 3, Cost.⁴⁹⁸ In tale ottica, il principio di uguaglianza viene preso in considerazione non tanto come criterio di caratterizzazione soggettiva degli eguali, bensì come punto di vista dell'analisi oggettiva della ragionevolezza delle scelte, delle differenziazioni e delle classificazioni operate dal legislatore. Tale prospettiva oggettiva del principio di uguaglianza, applicata alla differenziazione di posizione giuridica tra cittadini e stranieri⁴⁹⁹, deriva dalla considerazione che “il riferimento ai *cittadini* contenuto nel primo e nel secondo dell'art. 3 ... non avrebbe altro significato ... che quello di legittimare, in astratto, le disparità di trattamento tra

⁴⁹⁶ Cfr. CERRONE, F., *Identità ... cit.*, 448.

⁴⁹⁷ Cfr. CORSI, C., *Lo Stato e lo straniero ... cit.*, 88. Secondo l'A., “se è vero che, adesso, lo sviluppo di una normativa internazionale sui diritti umani può forse parimenti giungere ... a garantire a tutti il rispetto dei diritti fondamentali, ritengo che già nella costituzione vi sia una garanzia di diritti per chi non è cittadino”. Inoltre, “la normativa internazionale ... presenta ancora significative carenze; da un lato, ... le divergenze in ordine all'individuazione e codificazione delle norme consuetudinarie; dall'altro, la norma pattizia ancorché certamente ampia, mostra significative lacune in ordine alle tecniche di tutela e mostra ancora eccessiva genericità nelle enunciazioni”.

⁴⁹⁸ Cfr. CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.* Secondo l'A., l'art. 2, Cost., come punto di partenza per la ricostruzione della condizione giuridica dello straniero, presenta numerosi limiti derivanti, sia dalla difficoltà della distinzione tra diritti fondamentali e non (161 e ss.), sia, dall'insufficienza di tale distinzione per spiegare ed analizzare la disparità di posizione giuridica dello straniero rispetto al cittadino. Basti pensare, infatti, alla questione dei diritti politici rispetto ai quali “se da un lato si afferma che la *fondamentalità* e la *inviolabilità* non tollerano discriminazioni basate sulla cittadinanza, dall'altro si riconosce che esiste una sfera di diritti *inviolabili* o *fondamentali* il cui godimento dipende dalla esistenza di un presupposto che, in sostanza, non godrebbe di alcuna garanzia costituzionale, posto che l'acquisto della cittadinanza non è riconosciuto come *diritto fondamentale* e dunque rispetto ad esso non opererebbe neppure il generico limite del principio di eguaglianza” (163-164). Il punto di partenza dell'A., è che “tutti i contributi dottrinali ora esposti sono ... accomunati dalla tendenza ad affrontare il problema con l'occhio rivolto prevalentemente all'individuazione ed all'enumerazione delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute e tutelate in capo al non cittadino ... i tentativi di ricostruire una condizione unitaria dello straniero nel nostro ordinamento costituzionale si risolvono così spesso in articolati e dettagliati cataloghi dei diritti e doveri del non-cittadino; nella constatazione della progressiva assimilazione tra questi diritti e doveri e quelli dei cittadini ... nell'osservazione, infine, che anche laddove una posizione giuridica soggettiva sia astrattamente riconosciuta anche in capo a soggetti sprovvisti del c.d. *status civitatis*, il legislatore conserva, in molti casi, un certo margine di discrezionalità della disciplina dei modi di esercizio e delle garanzie dei diritti”. Tuttavia, “un tale modo di procedere rischia di far perdere di vista quello che ... è invece il problema centrale nella ricostruzione del significato attuale della cittadinanza: in base a quali criteri, ed entro quali limiti, sia consentito al legislatore introdurre disparità di trattamento tra cittadino e non cittadino, e in quale misura possano ritenersi costituzionalmente legittime differenziazioni fondate non già su obiettive differenze tra le situazioni concrete disciplinate, ma piuttosto sulla pura e semplice assenza, in capo ad un soggetto, del c.d. *Status civitatis*”.

⁴⁹⁹ Cfr. LUCIANI, M., *Cittadini ... cit.*, 217 e ss.

cittadino e non cittadino: ma non potrebbe essere invocato per esentare sul punto il legislatore dall'obbligo di operare differenziazioni *ragionevoli*⁵⁰⁰. Il fulcro centrale della questione risulta, quindi, essere la rilevanza attribuibile al dato giuridico del possesso della cittadinanza italiana, al momento di giudicare della ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore nel determinare la condizione giuridica dello straniero. In tal senso, dunque, il riferimento letterale ai cittadini contenuto nelle disposizioni costituzionali evidenzia solamente il ruolo centrale che quel diritto o libertà gioca nella creazione e rafforzamento del legame che unisce il cittadino alla comunità politica⁵⁰¹: di conseguenza, le differenziazioni sulla base della cittadinanza, che “non è, appunto, una situazione di fatto, ma è il risultato della valutazione legislativa di una pluralità di elementi attinenti alla posizione del soggetto nella collettività ed al suo rapporto con i pubblici poteri”⁵⁰², sono legittime solo quando trovano la loro giustificazione nelle esigenze di tutela specifiche di ogni singola libertà⁵⁰³. In tal modo, sarebbe possibile “passare da una classificazione orizzontale ed enumerativa delle aspettative protette in capo al cittadino ed al non cittadino ad una verticale in cui lo status del cittadino e la mera condizione umana sarebbero elementi della disciplina della singola libertà che concorrerebbero a definire livelli di garanzia ragionevolmente differenziati sotto il controllo e, per così dire, lo smistamento della Corte”⁵⁰⁴.

In un contesto del genere, l'art. 10, co. 2, non può che avere un ruolo marginale, seppur non svuotato del suo significato: in primo luogo, tale disposizione costituzionale verrebbe applicata “per tutti quegli aspetti della disciplina dello straniero ... rispetto ai quali non vengano immediatamente

⁵⁰⁰ Cfr. CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 175.

⁵⁰¹ *Op. cit.*, 184. In tal senso anche GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello) ... cit.*, 164. Secondo l'A, il giudizio di ragionevolezza rispetto alle scelte del legislatore in materia di condizione giuridica dello straniero “è indipendente dall'ambito soggettivo di estensione delle norme costituzionali le quali, qualora si riferiscano ai soli cittadini, si limitano a fornire una particolare protezione a questi ultimi, ma nulla stabiliscono nei riguardi di soggetti privi della cittadinanza”.

⁵⁰² CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 179. Per questo motivo, “la cittadinanza del soggetto non può assumere ... lo stesso ruolo che può giocare una qualunque differenza di carattere propriamente *fattuale* (ad esempio, una differenza di età, la residenza ecc.), o anche ad una qualificazione *giuridica*, che comunque sia *espressione immediata di un situazione di fatto* (si pensi alla situazione del fallito, dell'interdetto o dell'inabilitato, e così via)” nel giudizio sulla ragionevolezza delle differenziazioni tra cittadino e straniero operate dal legislatore.

⁵⁰³ Nello stesso senso, cfr. PATRONI GRIFFI, A., *Stranieri non per la Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, 2010, Vol. II, 989. Una critica a tale impostazione proviene da CORSI, C., *Lo Stato ... cit.*, 96, secondo la quale, pur concordando sulle conclusioni a cui arriva Cuniberti, “mi pare difficile giungere a questa ricostruzione partendo dall'art. 3 cost. Esso potrebbe aprire la strada a permettere differenziazioni nel riconoscimento delle garanzie costituzionali purché ragionevoli”. E ancora, “muovere dall'art. 3 e da una riflessione sulla natura e le modalità del controllo sulla ragionevolezza delle scelte legislative mi pare salti un passo preliminare ed indispensabile che è quello di offrire un fondamento alla titolarità dei diritti costituzionalmente garantiti in capo agli stranieri; solo come secondo passaggio si dovrà vedere se e come sono possibili differenziazioni rispetto alla normativa relativa al cittadino, ma sempre nel rispetto della disciplina costituzionale”.

⁵⁰⁴ Cfr. FERRARI, G.F., *Relazione conclusiva*, Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti, “Lo statuto costituzionale del non cittadino”, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, 25. Il rischio, secondo l'A., è quello di una “svalutazione del fattore cittadinanza, superando forse alcune delle difficoltà concettuali derivanti dall'incrocio dei principi e dei diritti e dall'adozione della fundamentalità in via giurisprudenziale, ma solo al prezzo di svuotare la cittadinanza di gran parte del suo contenuto in una fase storica in cui la territorialità dei confini è stata al più, dopo Schengen, collocata su nuovi confini, ma non certo soppressa ...”.

in discussione (non vengano messe a repentaglio) libertà costituzionalmente tutelate”; inoltre, giocherebbe un ruolo anche negli ambiti coperti dalla garanzia costituzionale delle libertà, in quanto “starebbe a significare ... che, in tutti i casi in cui è costituzionalmente consentito operare delle differenziazioni di trattamento tra straniero e cittadino, queste differenziazioni devono comunque disporsi con legge (o quantomeno in base alla legge) e nel rispetto del diritto internazionale generale e pattizio”⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ Cfr. CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 182.

1.5 L'orientamento della giurisprudenza costituzionale

Di fronte alla laconicità della disciplina costituzionale in materia di condizione giuridica dello straniero, al di là del dibattito in dottrina e dell'operato del legislatore in materia, prezioso è stato il contributo della giurisprudenza costituzionale che, negli anni, ha tentato una ricostruzione sistemica che permettesse di collegare, transcendendolo, il dato testuale con lo spirito che animava l'Assemblea costituente.

Più volte chiamata ad esprimersi su questi temi, la Corte “dalla prima sentenza del 1967 ha mantenuto un indirizzo sostanzialmente costante, ritenendo che dal combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 10, secondo comma, consegue che i diritti fondamentali garantiti, da un lato dall'art. 2 e, dall'altro dalle consuetudini e dagli atti internazionali relativi ai diritti dell'uomo, sono applicabili anche agli stranieri⁵⁰⁶ ... rappresentano, però, un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino, essendo garantiti agli stranieri solo i diritti inviolabili”⁵⁰⁷. In tal modo, l'art. 2, Cost., “rappresenta lo strumento e contemporaneamente il limite all'applicazione del principio di uguaglianza”⁵⁰⁸.

Centrali in tal senso, sono due delle prime sentenze pronunciate dalla Corte in materia che fissano il criterio interpretativo, che sarà riaffermato nel corso degli anni, che impone la ricostruzione della condizione giuridica dello straniero a partire dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 10, co. 2, Cost. La prima di queste due sentenze venne pronunciata il 23 novembre del 1967⁵⁰⁹. In tale occasione, la Corte chiarisce la limitatezza di una ricostruzione che considerasse isolatamente l'art. 3, Cost., nel disciplinare la condizione giuridica del non-cittadino: infatti, tale norma deve essere considerata “in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”. Questo perché, “se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali”. Posizione questa rafforzata dalla seconda delle due sentenze cui si fa riferimento, ovvero quella pronunciata dalla Corte il 26 giugno 1969, n. 104. In tale occasione, la

⁵⁰⁶ In tal senso, sentt., 25/1966, 144/1970, 33/1974, 109/1974, 102/1975, 54/1979. I diritti in questione sono stati qualificati di volta in volta *inviolabili dell'uomo* (sentt., n. 109/1971, 559/1989), *fondamentali* (sentt. n. 81/1958, 54/1986, 766/1988), *diritti umani* (sent. n., 199/1986).

⁵⁰⁷ Cfr. CORSI, C., *Lo Stato ... cit.*, 72-73. In tal senso, ad esempio, la sent. n. 104/1969.

⁵⁰⁸ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello) ... cit.*, 166.

⁵⁰⁹ Sent. n. 120/1967, relativa ad un giudizio in via incidentale concernente alcune norme della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 ed all'arresto di un cittadino straniero per violazione della stessa.

Corte, riaffermando l'applicabilità del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost., anche i non cittadini per quanto concerne il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti anche dall'ordinamento internazionale, secondo il combinato disposto con gli artt. 2 e 10, co. 2, Cost.⁵¹⁰, sottolinea che “a tale affermazione relativa alla parificazione dello straniero al cittadino, la Corte non ha motivo di discostarsi, essendo ovvio che, per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità, che rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino, la titolarità di quei diritti, comune al cittadino e allo straniero nell'ambito di quella sfera, non può non importare, entro la stessa, una loro posizione di eguaglianza”.

Già in quest'ultima sentenza, tuttavia, viene introdotto il riconoscimento della legittimità dell'introduzione, da parte del legislatore, di differenziazioni tra cittadini e stranieri, per ciò che non attiene strettamente alla tutela e alla garanzia dei diritti fondamentali: discrezionalità che, fondata su differenze di fatto tra i soggetti, troverebbe come unico limite il principio di proporzionalità e ragionevolezza⁵¹¹. Secondo la Corte, infatti, “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 razionalità del suo apprezzamento”⁵¹². Questo perché, “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”: differenze che, secondo la Corte, “si fondano tutte sulla basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo”⁵¹³.

⁵¹⁰ In tal senso anche, tra le altre, sentt., n. 177/1974, 46/1977, 199/1986, 62/1994.

⁵¹¹ Cfr., a titolo esemplificativo, la sent. n. 78/2005: “se è indubitabile che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti che i lavoratori extracomunitari debbono avere per ottenere le autorizzazioni che consentano loro di trattenerli e lavorare nel territorio della Repubblica, è altresì vero che il suo esercizio deve essere rispettoso dei limiti segnati dai precetti costituzionali. A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in armonia con l'art. 3 Cost. la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza”. Nello stesso senso anche le sentt. n. 466/2005; 306/2008; 11/2009; 187/2010; 329/2011.

⁵¹² In tal senso, cfr. sentt. n. 120/1967; 104/1969; 177/1974; 46/1977; 199/1986; 490/1988; 62/1994; 432/2005; 249/2010.

⁵¹³ Cfr. sent. n. 104/1969, c.i.d. 4. Secondo la Corte tali differenze sono, a titolo esemplificativo, le seguenti: “il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il così detto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati”. A tal proposito, cfr. CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 176. Secondo l'A., “questi in realtà non sono veri e propri fatti, ma piuttosto si rivelano, a loro volta, come (ulteriori) differenze di trattamento poste dal legislatore nel configurare la disciplina della condizione dello straniero” e “dunque è su differenti valutazioni giuridiche, più che su differenti situazioni di fatto, che si fa leva per stabilire se siano ragionevoli ulteriori differenze di trattamento”. Una sorta di circolo vizioso, dunque, in cui “proprio il soggetto

Tale orientamento viene confermato dalla Corte anche due decenni dopo con la sentenza n. 62/1994, relativa alle disposizioni dell'allora c.d. Legge Martelli (l. 28 febbraio 1990, n. 39) in materia di allontanamento ed espulsione del cittadino straniero. In quell'occasione, la Corte ha ribadito, da un lato, che “quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, quale è nel caso la libertà personale, il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero”; dall'altro, che “inerisce al controllo di costituzionalità sotto il profilo della disparità di trattamento considerare le posizioni messe a confronto, non già in astratto, bensì in relazione alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata”. Nel caso di specie, per quanto concerne l'espulsione di una persona dal territorio dello Stato, “la posizione dello straniero si rivela del tutto peculiare e non comparabile, per l'aspetto considerato, con quella del cittadino, poiché l'espulsione è una misura riferibile unicamente allo straniero e in nessun caso estensibile al cittadino”. Tale differenza di condizione deriverebbe dal fatto che “l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato comporta in capo allo stesso il diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo”; invece, “la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato”⁵¹⁴. Spetta, dunque al legislatore, stabilire la disciplina dell'ingresso e del soggiorno del non-cittadino tramite la ponderazione di svariati interessi pubblici, possedendo egli in materia “un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli”⁵¹⁵.

In generale, dunque, la Corte, “sebbene affermi, in linea di principio, l'applicabilità del principio di uguaglianza anche allo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali, lascia però aperta la strada al legislatore per introdurre tutte quelle differenziazioni che ritenga opportune, salvo un

chiamato a non discriminare irragionevolmente tra cittadini e stranieri (lo Stato) sarebbe allo stesso tempo legittimato a determinare in che misura le loro condizioni sono davvero diverse...” (cfr. LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri* ... cit., 219).

⁵¹⁴ Cfr. ROSSI, E., *I diritti* ... cit., 127 e ss. L'A., a partire dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di condizione giuridica dello straniero, individua quelle condizioni giuridiche soggettive dal cui godimento sembra essere escluso il non-cittadino e che, quindi, riconoscono al requisito della cittadinanza italiana un ruolo centrale. Esse sono: il godimento dei diritti politici (124), il diritto di ingresso nel territorio dello Stato (127), l'acquisto della cittadinanza italiana (127), il diritto di circolazione e soggiorno nel territorio dello Stato (128).

⁵¹⁵ Su tale sentenza, cfr. CORSI, C., *Lo Stato* ... cit., 77. Di orientamento simile anche le sentt. n. 206/2006; 224/2006; 361/2007 e 148/2008.

possibile apprezzamento della «ragionevolezza» delle scelte legislative⁵¹⁶. Tuttavia, tali differenze di fatto non possono essere precostituite dalla stessa legge “se ... non si vuole cadere in un gioco di specchi deformanti dove il legislatore crea quelle stesse differenze, cui poi si appella per giustificare la legittimità costituzione delle proprie successive scelte discrezionali”⁵¹⁷. In altre parole, “è dunque esclusivamente una fattuale diversità, originaria e non legislativamente derivata a poter fondare una ragionevole differenziazione nel trattamento giuridico del cittadino rispetto allo straniero”⁵¹⁸.

Con la suddetta argomentazione relativa alla ragionevolezza delle scelte del legislatore, ad ogni modo, “la Corte finisce per operare, all’interno dei diritti costituzionalmente garantiti, una distinzione tra quelli ritenuti «inviolabili» o «fondamentali» ... come tali riconosciuti anche ai non cittadini, e tutti gli altri”⁵¹⁹. Dunque la Corte ha, nel corso del tempo, esplicitamente riconosciuto alcuni diritti considerati fondamentali e per i quali, dunque, non è possibile operare una differenziazione sulla base del criterio della cittadinanza⁵²⁰: si fa riferimento al diritto alla vita e, quindi, il divieto di estradizione del non-cittadino per un reato che comporti, nello Stato richiedente, la pena di morte⁵²¹; il diritto del non-cittadino al proprio decoro, onore, rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione⁵²²; la libertà personale⁵²³; il diritto alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione⁵²⁴; il diritto alla salute⁵²⁵; la libertà di associazione, ancorché sembri riservata, in base al dato costituzionale, ai soli cittadini⁵²⁶; il diritto di professare liberamente la propria religione⁵²⁷; la libertà di manifestazione del pensiero⁵²⁸; il diritto di difesa⁵²⁹; i diritti inviolabili dell’ambito familiare⁵³⁰; il diritto all’integrità sessuale⁵³¹ e il diritto sociale all’abitazione⁵³². Ovviamente, “stante il modo di operare della Corte costituzionale, l’elenco che si ricava dalla sua giurisprudenza non ha ... valore di catalogo tassativo, nel senso che altri diritti

⁵¹⁶ Cfr. CORSI, C., *Lo Stato ... cit.*, 79.

⁵¹⁷ Cfr. PUGIOTTO, A., «*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*, Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, 389.

⁵¹⁸ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNNA, M. (a cura di), *La Governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 99.

⁵¹⁹ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello) ... cit.*, 166.

⁵²⁰ Cfr. GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello) ... cit.*, 167.

⁵²¹ Sentt. n. 54/1979 e 223/1996.

⁵²² Sentt. n. 38/1973 e 1150/1988.

⁵²³ Tra le altre, sentt. n. 58/1995 e 105/2001.

⁵²⁴ Sentt. n. 77/1972, 122/1970, 366/1991.

⁵²⁵ Sentt. 103/1977, 252/2001.

⁵²⁶ Sentt. n. 190/1975, 193/1985.

⁵²⁷ Sentt. n. 14/1973, 188/1975, 239/1984.

⁵²⁸ Sentt. n. 11/1968, 85/1965, 122/1970, 168/1971.

⁵²⁹ Tra le altre, sentt. n. 11/1956, 29/1962, 31/1965, 98/1965, 37/1969, 122/1970, 11/1971, 109/1974, 177/1974, 125/1979, 353/1985, 511/1989, 492/1991, 34/1995.

⁵³⁰ Sentt. n. 27/1969, 181/1976, 258/1982, 199/1986, 28/1995, 203/1997, 224/2005.

⁵³¹ Sent.n. 561/1987.

⁵³² Sent. n. 404/1988.

possono ritenersi sussistenti e garantiti agli stranieri pur in assenza di una specifica sentenza della Corte”⁵³³.

Tuttavia, oltre alla difficoltà di determinare chiaramente quali diritti debbano essere considerati come fondamentali⁵³⁴, la Corte negli anni ha, nella sostanza, operato un controllo molto blando sulle scelte del legislatore, confermando un ampio ruolo al fattore della cittadinanza come elemento giustificativo della disparità di trattamento⁵³⁵.

Esempio emblematico di tale accondiscendenza è la sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale il 17 luglio 2001, n. 252, relativa al riconoscimento e la garanzia del diritto alla salute al cittadino straniero non in regola con gli adempimenti amministrativi relativi al soggiorno sul territorio italiano. Nel legittimare il provvedimento di espulsione nei confronti del suddetto non cittadino, la Corte ha argomentato che il diritto alla salute⁵³⁶, come ogni altro diritto fondamentale, “è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l’attuazione di quel diritto”. Di conseguenza, “questo nucleo irriducibile di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l’ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso”⁵³⁷. Tutti gli aspetti del diritto alla

⁵³³ Cfr. ROSSI, E., *I diritti ... cit.*, 130.

⁵³⁴ Si pensi all’ord. n. 490/1988 con la quale la Corte ha negato la qualifica di “fondamentale” al diritto di acquistare la cittadinanza italiana e ha negato l’applicabilità al caso di specie dell’art. 3, Cost. In tal senso, cfr. LUCIONI, C., *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne, 2008, 60. Secondo l’A., infatti, “dal lato della dottrina, è agevole notare come, a seconda del punto di vista dell’interprete, la categoria dei diritti inviolabili si allarghi o restringa a seconda di tutta una serie di fattori interpretativi di ordine storico, sociale, ideologico o culturale: a riprova di questo, è sufficiente pensare all’annoso problema della natura dell’art. 2 Cost., quale norma aperta o chiusa e del connesso problema dei nuovi diritti”. Senza contare, aggiunge, che “la Corte ha riconosciuto come inviolabili, ex art. 2, tutta una serie di diritti, tra i quali basta pensare ai diritti politici, il cui godimento essa stessa ha, seppur *en passant*, negato potesse essere esteso anche ai non cittadini: non c’è, dunque, coincidenza tra i diritti inviolabili dell’uomo e i diritti inviolabili del cittadino” (61). Nello stesso senso, cfr. CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 161: l’A., infatti, si chiede se “sia del tutto corretto introdurre, all’interno di un testo che non opera espressamente alcuna graduazione di rango o valore, una simile distinzione tra ciò che è fondamentale e ciò che non lo è”.

⁵³⁵ Cfr. CUNIBERTI, M., *La cittadinanza ... cit.*, 168. In altre parole, “ciò che emerge con chiarezza ... è la negazione della coincidenza fra i diritti dei cittadini e quelli degli stranieri, ma chi intendesse rintracciare nella giurisprudenza costituzionale un complesso di principi e di criteri sufficientemente chiaro e saldo, e perciò capace di spiegare le ragioni della differenziazione, della inclusione di taluni diritti nel novero di quelli riconosciuti anche agli stranieri e della esclusione di altri, assicurati solo ai cittadini, non raggiungerebbe di certo il suo scopo” (cfr. CERRONE, F., *Identità ... cit.*, 450).

⁵³⁶ Per la giurisprudenza in materia di diritto alla salute, cfr. PATRONI GRIFFI, A., *Stranieri ... cit.*, 993 e ss.

⁵³⁷ A tale proposito, cfr. ROSSI, E., *I diritti ... cit.*, 131 e ss. L’A., parte dall’analisi di tale sentenza per analizzare il riconoscimento dei diritti agli stranieri irregolarmente presenti in Italia, questione ricollegata alla tutela della dignità della persona. Secondo l’A., “può affermarsi che il problema del riconoscimento di diritti fondamentali agli stranieri irregolari si collega, per il legislatore italiano (come peraltro anche per la giurisprudenza costituzionale), in una logica di tutela dei diritti fondamentali, connessa all’essere persona in quanto tale, indipendentemente dal possesso

salute che non rientrino in tale nucleo irriducibile, possono legittimamente essere regolati dal legislatore ordinario anche nel senso di una differenziazione in base alla cittadinanza del soggetto destinatario delle cure mediche⁵³⁸.

La giurisprudenza in materia è comunque molto vasta e caratterizzata, da un lato, da sentenze in cui il giudice delle leggi, ad esempio, “ha dichiarato l’illegittimità di una previsione di legge che rendeva *irragionevolmente* più difficile la dimostrazione dello stato di non abbiente dello straniero per godere del gratuito patrocinio rispetto a quanto sancito per il cittadino; ... accerta l’illegittima esclusione dell’indennità di accompagnamento per inabilità a favore degli stranieri extracomunitari non in possesso di requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno, rilevando il carattere irragionevole della scelta legislativa di subordinare, così incidendo sul diritto alla salute, il riconoscimento della prestazione assistenziale al titolo di legittimazione alla permanenza sul territorio”⁵³⁹; dall’altro, salvando il testo ma dandone un’interpretazione conforme a Costituzione ed estendendone il contenuto normativo anche agli stranieri, con una serie di sentenze interpretative di rigetto⁵⁴⁰.

(o meno) della cittadinanza, così come dalla situazione di regolarità/irregolarità dello straniero”. Tuttavia, “la mancanza, nell’ordinamento italiano a livello costituzionale, di un catalogo dei diritti fondamentali (o inviolabili) lascia aperti ampi spazi alla discrezionalità del legislatore ordinario (e dell’interprete in generale), relativamente alla quale un peso decisivo può essere svolto dall’evoluzione del costume sociale e dell’*idem sentire* in esso”.

⁵³⁸ Ed è proprio ciò che ha fatto il legislatore italiano con gli artt. 2, 34, 35 e 26, d.lgs. n. 286/1998.

⁵³⁹ Cfr. PATRONI GRIFFI, A., *Stranieri ... cit.*, 992-993. Il riferimento è alle sentt. n. 144/2004 e 306/2008. Nello stesso senso cfr, anche, sentt. n. 432/2005; 40/2011; 2/2013; 4/2013; 133/2013; 172/2013.

⁵⁴⁰ Esempio emblematico, la sent. n. 454/1998, in materia di diritto all’iscrizione negli elenchi speciali degli stranieri extracomunitari invalidi e disoccupati.

1.6 L'accesso dei non cittadini ai diritti sociali: interventi legislativi e giurisprudenza costituzionale

Nonostante la riserva di legge prevista dall'art. 10, co. 2, Cost., l'Italia ha atteso fino agli anni '90 prima di dotarsi di una legislazione in materia di condizione giuridica del non-cittadino, anche a causa “dell'assenza di esigenze pressanti che spingessero all'azione”⁵⁴¹.

Il primo intervento legislativo in materia risale, infatti, al 1986 (legge 30 dicembre 1986, n. 943), in attuazione della convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, recante “Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti”. La legge del 1986 garantiva ai non cittadini “parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, oltre ai diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità di un'abitazione”⁵⁴². Si trattava, dunque, “di una disciplina parziale e perlopiù riferita all'ambito lavoristico, cui fecero seguito alcuni provvedimenti di natura non legislativa e prevalentemente finalizzati a definire delle procedure di regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio italiano”⁵⁴³.

Ad un intervento relativo così parziale, come quello costituito dalla l. n. 943/1986, seguì un altro intervento, altrettanto parziale ed insufficiente, ovvero il d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella l. 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. “legge Martelli”), necessaria per la piena adesione dell'Italia all'accordo di Schengen.

Già da questi primi due interventi normativi emerse una delle caratteristiche portanti della legislazione italiana in materia di immigrazione, ovvero il carattere emergenziale dell'intervento normativo che non ha consentito di affrontare le questioni migratorie come un fenomeno sociale complesso che ha trasformato e continua a trasformare irreversibilmente il tessuto sociale della popolazione italiana, imponendo istanze di riconoscimento e sfide multiculturali, ma come un problema di ordine pubblico e di sicurezza da risolvere, di volta in volta, rispondendo legislativamente all'impellenza della situazione⁵⁴⁴.

Si pensi, infatti, che l'unico intervento normativo organico in materia di condizione dello straniero è

⁵⁴¹ Cfr. PASSAGLIA, P., ROMBOLI, R., *La condizione ... cit.*, 20.

⁵⁴² Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 44.

⁵⁴³ Cfr. ROSSI, E., *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNI, M. (a cura di), *La Governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 61.

⁵⁴⁴ Cfr. CAMPOMORI, F., CAPONIO, T., *Immigration and social inequalities: Italian integration policies revisited*, in *Politiche sociali*, n. 1/2015, 43.

stato, e rimane ancora oggi, la legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. “Turco-Napolitano”), poi confluita nel d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286, recante “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”. Nell’impossibilità di trattare in questa sede un’analisi complessiva di tale fonte normativa, soprattutto per quanto concerne la disciplina dell’ingresso, della residenza e dell’allontanamento del non-cittadino dal territorio italiano, di notevole interesse ai fini della trattazione è lo spazio che viene dedicato dal testo unico al riconoscimento dei diritti sociali dello straniero. Per la prima volta, infatti, il legislatore italiano ha introdotto delle disposizioni di legge che tutelano delle posizioni giuridiche soggettive che, trovando il loro fondamento nella Costituzione italiana, tutelano e disciplinano per legge l’accesso degli stranieri ad alcuni diritti sociali⁵⁴⁵: tutela del lavoro dello straniero (art. 22 e ss.); tutela della salute dello straniero regolarmente (art. 34) o irregolarmente residente sul territorio (art. 35); diritto all’assistenza sociale (art. 35); all’istruzione (art. 38); all’accesso all’abitazione (art. 40); oltre a quanto previsto, in via generale dall’art. 2 del testo unico, il quale riconosce allo straniero irregolare il godimento dei diritti fondamentali⁵⁴⁶ e allo straniero regolare tutti i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l’Italia o il testo unico dispongano diversamente, oltre che la possibilità di partecipare alla vita pubblica locale (art. 2, co. 4); il diritto all’unità e al ricongiungimento familiare (artt. 28 e 29)⁵⁴⁷.

Il testo unico del 1998 è rimasto, ad oggi, l’unico intervento legislativo organico in materia di immigrazione, pur non rimanendo inalterato nel corso degli anni: numerosi sono, infatti, stati “gli innesti successivi, non sempre coerenti con spirito e finalità”⁵⁴⁸ del Testo Unico. La più nota e discussa di tali riforma è stata, senza dubbio, la l. 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. “legge Bossi-Fini” dal nome dei suoi principali promotori), la quale, oltre ad aver inasprito la disciplina dell’ingresso e dell’allontanamento, ha enfatizzato la condizione dello straniero lavoratore, legando il rilascio del permesso di soggiorno al possesso di un contratto di lavoro già al momento dell’ingresso sul territorio italiano, abrogando, in tal modo, l’art. 23 del testo unico, il quale prevedeva la possibilità per il non-cittadino di entrare in Italia ai fini dell’inserimento nel mercato del lavoro, a seguito della prestazione di garanzia da parte di una persona fisica o giuridica, alle condizioni previste dalla

⁵⁴⁵ Cfr. BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti sociali degli immigrati*, in PINELLI, C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, 2012, 20. Secondo gli AA., “il Tuim ha aggiornato un quadro normativo datato e lacunoso codificando una serie di importanti riconoscimenti intervenuti nel frattempo in via giurisprudenziale e calando le misure in materia entro più complessive politiche di accoglienza e di integrazione degli immigrati ...”.

⁵⁴⁶ Cfr. ROSSI, E., *Immigrazione ... cit.*, 63 e ss.

⁵⁴⁷ Secondo parte della dottrina, la legge Turco-Napolitano era ispirata ad una logica di carattere binario, nel senso che “a forti politiche di integrazione per gli stranieri *regolari*, anche mediante il riconoscimento di diritti sociali e la predisposizione di politiche per la loro effettiva garanzia, fa riscontro una disciplina di rigore in ordine ai requisiti per l’ingresso sul territorio nazionale e di penalizzazione per gli stranieri *irregolari*, solo parzialmente attenuata dal riconoscimento anche nei loro confronti dei diritti fondamentali” (cfr. ROSSI, E., *Immigrazione ... cit.*, 68).

⁵⁴⁸ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 46.

normativa stessa (il c.d. *sponsor*)⁵⁴⁹. Inoltre, la legge Bossi-Fini, pur non intervenendo direttamente sulle disposizioni del testo unico relative ai diritti sociali dei non cittadini, ha introdotto l'art. 40, co. 1-*bis*⁵⁵⁰, il quale prevede l'esclusione dall'accesso alle misure di integrazione sociale per gli stranieri extracomunitari che non siano in regola con il permesso di soggiorno.

La l. n. 189/2002 sembra, dunque, aver “capovolto la visione solidaristica (della precedente legge) in una esclusivamente repressiva”⁵⁵¹: questo in un quadro di forte contenimento del riconoscimento dei diritti sociali a favore dei non cittadini, operato, ad esempio, dalla l. n. 388/2000 (legge finanziaria del 2001), la quale “ha di fatto limitato fortemente la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali di tipo economico, prima erogabili anche ai titolari di un semplice permesso di soggiorno e poi dal 2001 ai soli titolari di un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo”⁵⁵².

L'elemento che, ad ogni modo, sembra aver maggiormente influito sul godimento dei diritti sociali da parte dei non cittadini è quello dell'introduzione nell'ordinamento italiano del reato di ingresso e soggiorno illegale sul territorio⁵⁵³: la conseguenza principale di tale innovazione giuridica è stata, infatti, l'invisibilizzazione crescente dello straniero irregolare, ancor più restio ad entrare in contatto con le istituzioni e le forze dell'ordine per il timore di essere segnalato ed identificato. Nello stesso senso ha agito anche l'obbligo a carico dei Sindaci di segnalazione alle autorità competenti della

⁵⁴⁹ Si intendeva, in tal modo, “contrastare ogni possibile presenza in territorio italiano di stranieri non impegnati in un'attività lavorativa, nel timore di un'intensificazione del fenomeno per cui immigrati regolarmente presenti, già soggiornanti in Italia, possano consentire l'ingresso di altri soggetti, considerati, in quanto attualmente privi di un'occupazione potenziali pericoli per l'ordine pubblico” (cfr. ROSSI, E., *Immigrazione ... cit.*, 70). La subordinazione del soggiorno al lavoro, “dando forma ad una figura unica di contratto di lavoro subordinato ed esemplificando efficacemente l'aspirazione di tale normativa a funzionalizzare la presenza immigrata alle esigenze del mercato nazionale del lavoro”, rivela “un'importante aporia delle attuali politiche migratorie in quanto connette l'ingresso di lavoratori immigrati ad una forma di impiego che appare in controtempo, nella stabilità che presuppone, rispetto a quella flessibilità che si predica nel mercato del lavoro quando si tratta di lavoratori autoctoni” (cfr. BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti ... cit.*, 22). Nello stesso senso, cfr. PASSAGLIA, P., ROMBOLI, R., *La condizione ... cit.*, 23 e ss.: secondo gli AA., “la diversità degli approcci seguiti con la legge Turco-Napolitano e con la legge Bossi-Fini si è riverberata in una diversa concezione complessiva dello straniero ... nel 1998 lo straniero ... è stato concepito principalmente come una persona, una persona a tutto tondo, una persona che vive, che lavora, che si istruisce, che partecipa alla vita della collettività, con diritti e con doveri, che, pur senza poter essere assimilati a quelli dei cittadini, devono comunque essere *i più vicini possibile* a questi ... nel 2002, la considerazione per la complessità della persona dello straniero non è stata ovviamente disconosciuta ma ... lo straniero è stato considerato, innanzitutto, come un lavoratore che viene dall'estero e che, quando non lavorerà più ... , non avrà senso che resti in Italia”.

⁵⁵⁰ Art. 40, co. 1-*bis* (introdotto dall'art. 27, co. 1, l. b), l.n. 189/2002): “l'accesso alle misure di integrazione sociale è riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia ai sensi del presente testo unico e delle leggi e regolamenti vigenti in materia”.

⁵⁵¹ Cfr. Cass. pen., sez. III, sent. n. 3162/2003. La normativa precedente, secondo la Corte di Cassazione, invece, “non perdeva di vista il legame esistente tra immigrazione, povertà o indigenza e c.d. lavoro nero ed i principi solidaristici espressi dalla nostra Costituzione”.

⁵⁵² Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 46. La disciplina normativa del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo è prevista dall'art. 9 del testo unico.

⁵⁵³ Art. 16, l. 15 luglio 2009, n. 94 (“Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”). Cfr. ROSSI, E., *Immigrazione ... cit.*, 83-84. Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla l. n. 94/2009, e più in generale, sul c.d. “Pacchetto sicurezza”, cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *I diritti ... cit.*, 123; nonché ANTONELLI, V., *Cittadinanza e inclusione sociale*, in PINELLI, C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, 2012, 63 e ss. e PATRONI GRIFFI, A., *Stranieri non per la Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, 2010, Vol. II, 999 e ss.

“condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente a uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato”⁵⁵⁴.

Se si considera, infine, che il testo unico del 1998 è stato, ad oggi, anche lo strumento tramite il quale l'ordinamento italiano ha recepito le innovazioni giuridiche in materia di immigrazione provenienti dal diritto comunitario, risulta comprensibile, dunque, che “il testo unico oggi vigente appare quindi il frutto di stratificazioni successive, derivanti da modifiche legislative ispirate a logiche talvolta diverse, che riproducono la difficile tensione tra garanzia dei diritti umani fondamentali e controllo delle frontiere esterne”⁵⁵⁵.

Al di là del riconoscimento formale di diritti sociali tramite l'intervento del legislatore ordinario, l'effettivo godimento degli stessi da parte dei non cittadini è dipeso, da un lato, dall'intervento sempre più profondo, a partire dalla revisione del titolo V della Costituzione con l. cost. n. 3/2001, del legislatore regionale e dall'azione degli Enti locali, elementi di cui si tenterà di dare conto nell'ultimo paragrafo del presente capitolo; dall'altro, dall'intervento in materia della Corte costituzionale, comunque a partire dalla ricostruzione del combinato disposto degli artt. 2, 3 e 10, co. 2, Cost., come già evidenziato precedentemente.

Il punto di partenza da cui iniziare tale breve analisi della giurisprudenza costituzionale, risiede nella premessa di natura teorica secondo la quale “i diritti sociali affermati dalla nostra costituzione sono garantiti anche a chi non ha la cittadinanza italiana”, anche alla luce del fatto che “per i diritti sanciti nel titolo secondo della prima parte dedicato ai rapporti etico-sociali, non vi è alcun richiamo al dato cittadinanza”⁵⁵⁶.

Ed in tal senso, è possibile rinvenire alcuni interventi della giurisprudenza costituzionale che hanno

⁵⁵⁴ Cfr. art. 6, co. 5-bis, l. 24 luglio 2008, n. 125 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”).

⁵⁵⁵ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 49. Sul tema, cfr. BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti ... cit.*, 51. Secondo gli AA., “le riforme intervenute a partire dalla Bossi-Fini ... hanno sbilanciato oltre misura il diritto italiano dell'immigrazione sul versante della repressione dell'irregolarità migratoria, fino alla sua criminalizzazione, hanno ridotto le possibilità di ingresso regolare e reso più precarie le possibilità di mantenere un regolare soggiorno e, infine, hanno progressivamente ristretto gli ambiti e i titolari del *welfare* immigrato, rivelando un approccio fobico ed utilitarista alle questioni dell'integrazione e dell'inclusione sociale e determinando nel complesso una precarizzazione della condizione giuridica dell'immigrato amplificata negli anni più recenti dalla crisi economica, che tende a penalizzare maggiormente la forza di lavoro immigrata rispetto a quella nazionale e che dunque finisce per impoverire ulteriormente il ventaglio di diritti sociali riconosciuti a queste persone”.

⁵⁵⁶ Cfr. CORSI, C., *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24 ottobre 2014, 7. In particolare, l'A. specifica come anche per il diritto all'assistenza sociale “sebbene al primo comma dell'art. 38 vi sia l'unico riferimento al cittadino di tutto il titolo terzo, esso non è da interpretarsi come teso a limitare la sfera soggettiva dei destinatari, perché nell'ottica del costituente il termine cittadino vuole essere più ampio di lavoratore, proprio per estendere alcune garanzie e non limitarle ai soli lavoratori, e la stessa corte costituzionale ha sempre ribadito il diritto al godimento di prestazioni di assistenza sociale in capo agli stranieri” (7-8). Sullo stesso tema, cfr. BASCHERINI, G., *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, 2007, 266; BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*; SCUTO, F., *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2013, 56.

evidenziato l'utilizzo della cittadinanza come criterio irragionevole di introduzione di disparità di trattamento tra cittadini e non cittadini. Un esempio molto noto è quello costituito dalla sent. n. 432/2005, relativa al ricorso contro la legge della Lombardia⁵⁵⁷, la quale prevedeva il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea solo per le persone totalmente invalide per cause civili che avessero la cittadinanza italiana. La Corte, dopo aver riconosciuto la *ratio* della norma nella “scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l’accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità” e dopo aver, quindi, sottolineato che l’oggetto della norma consiste in una “provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie raccordata, sul piano della «causa» normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione”, riconosce la violazione dell’art. 3, Cost., in quanto “il relativo scrutinio va circoscritto all’interno della specifica previsione, in virtù della quale la circolazione gratuita viene assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana”. Di conseguenza, “distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione”⁵⁵⁸.

Di orientamento simile anche la sent. n. 40/2011, relativa ad una legge della Regione Friuli Venezia Giulia⁵⁵⁹ che escludeva gli extracomunitari dal sistema integrato di interventi e servizi sociali, oltre a richiedere ai cittadini comunitari una residenza di almeno 36 mesi sul territorio regionale. Secondo la Corte, “detta esclusione assoluta di intere categorie di persone ... non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di

⁵⁵⁷ L.r. 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale).

⁵⁵⁸ Su tale sentenza, cfr. CUNIBERTI, M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, 510; GIRELLI, F., *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in *Rivista AIC*, 27 gennaio 2006.

⁵⁵⁹ L.r. 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale”. La scelta del legislatore regionale costituirebbe, dunque, una “violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)”.

Anche la magistratura ordinaria ha avuto modo, nel corso del tempo, di esprimersi contro discriminazioni arbitrarie operate da normative locali in materia di godimento dei diritti sociali da parte dei non cittadini. La base legale per tali pronunce della magistratura ordinaria è costituita dall'azione civile contro i trattamenti discriminatori, di cui all'art. 44 del testo unico in materia di immigrazione⁵⁶⁰. Un esempio interessante in tal senso è costituito dalle pronunce di condanna del

⁵⁶⁰ Art. 44, d.lgs. n. 286/1998: “1. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione. 2. La domanda si propone con ricorso depositato, anche personalmente dalla parte, nella cancelleria del pretore del luogo di domicilio dell'istante. 3. Il pretore, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili in relazione ai presupposti e ai fini del provvedimento richiesto. 4. Il pretore provvede con ordinanza all'accoglimento o al rigetto della domanda. Se accoglie la domanda, emette i provvedimenti richiesti che sono immediatamente esecutivi. 5. Nei casi di urgenza il pretore provvede con decreto motivato, assunte, ove occorra, sommarie informazioni. In tal caso fissa, con lo stesso decreto, l'udienza di comparizione delle parti davanti a se entro un termine non superiore a quindici giorni assegnando all'istante un termine non superiore a otto giorni per la notificazione del ricorso e del decreto. A tale udienza il pretore, con ordinanza, conferma, modifica o revoca i provvedimenti emanati nel decreto. 6. Contro i provvedimenti del pretore e' ammesso reclamo al tribunale nei termini di cui all'articolo 739, secondo comma, del codice di procedura civile. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737, 738 e 739 del codice di procedura civile. 7. Con la decisione che definisce il giudizio il giudice può altresì condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale. 8. Chiunque elude l'esecuzione di provvedimenti del pretore di cui ai commi 4 e 5 e dei provvedimenti del tribunale di cui al comma 6 e' punito ai sensi dell'articolo 388, primo comma, del codice penale. 9. Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza a proprio danno del comportamento discriminatorio in ragione della razza, del gruppo etnico o linguistico, della provenienza geografica, della confessione religiosa o della cittadinanza può dedurre elementi di fatto anche a carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata. Il giudice valuta i fatti dedotti nei limiti di cui all'articolo 2729, primo comma, del codice civile. 10. Qualora il datore di lavoro ponga in essere un atto o un comportamento discriminatorio di carattere collettivo, anche in casi in cui non siano individuabili in modo immediato e diretto i lavoratori lesi dalle discriminazioni, il ricorso può essere presentato dalle rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale. Il giudice, nella sentenza che accerta le discriminazioni sulla base del ricorso presentato ai sensi del presente articolo, ordina al datore di lavoro di definire, sentiti i predetti soggetti e organismi, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. 11. Ogni accertamento di atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'articolo 43 posti in essere da imprese alle quali siano stati accordati benefici ai sensi delle leggi vigenti dello Stato o delle regioni, ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, e' immediatamente comunicato dal pretore, secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione, alle amministrazioni pubbliche o enti pubblici che abbiano disposto la concessione del beneficio, incluse le agevolazioni finanziarie o creditizie, o dell'appalto. Tali amministrazioni o enti revocano il beneficio e, nei casi più gravi, dispongono l'esclusione del responsabile per due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie, ovvero da

Tribunale di Brescia contro il c.d. “bonus bebè” previsto dal comune di Brescia, con delibera del 21 novembre 2008, in favore delle famiglie di ogni bambino nato nel 2008, composte da almeno un genitore italiano⁵⁶¹.

Ad ogni modo, pur riconoscendo l'astratto riconoscimento di diritti sociali ai non cittadini, più problematico si dimostra il profilo relativo alla concreta individuazione dei beneficiari delle provvidenze, considerando che, come sottolineato dalla Corte, “subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata”, fermo restando che “una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”⁵⁶². Il riconoscimento della titolarità dei diritti sociali, che, a differenza dei principali diritti di libertà, presuppone un legame con la comunità che è compito del legislatore definire e disciplinare, segue dunque una geometria variabile, rilevando, di volta in volta, lo status di lavoratore, il possesso di un titolo di soggiorno che attesti il radicamento su un territorio, la residenza, la mera presenza sul territorio ecc. Si tratta, evidentemente, di scelte molto delicate “perché al legislatore, statale o regionale, spetta individuare il titolo che in concreto legittima lo straniero a godere di determinate prestazioni”⁵⁶³, nella considerazione che “le scelte connesse alla individuazione delle categorie di beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza”⁵⁶⁴.

La nostra legislazione ordinaria opera una forte differenziazione, per quanto concerne la titolarità ed il godimento dei diritti sociali, sulla base dello status del non cittadino: basti pensare alla protezione riconosciuta ai titolari di permesso di soggiorno per i titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria (art. 29, dir. 2011/95/UE; art. 27, d.l. 19 novembre 2007, n. 251 come modificato dal d.l. 21 febbraio 2014, n. 18); ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria (art. 11, dir. 2003/109/CE); ai titolari della c.d. “carta blu” (art. 14, dir. 2009/50/CE). Per tutti gli altri casi, l'art. 41 del testo unico in materia di immigrazione detta una disposizione generica, secondo la quale “gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di

qualsiasi appalto. 12. Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi”.

⁵⁶¹ Cfr. CORSI, C., *Stranieri ... cit.*, 9.

⁵⁶² Sent. n. 306/2008.

⁵⁶³ Cfr. CORSI, C., *Stranieri ... cit.*, 10.

⁵⁶⁴ Sent. n. 432/2005.

permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale”. In altre parole, “il legislatore individuava ... nel permesso di durata almeno annuale una permanenza sul territorio sufficiente a far maturare il diritto a determinate prestazioni assistenziali, includendo così tutti i soggetti regolarmente soggiornanti salvo i soggiornanti di breve durata”⁵⁶⁵.

Tale disposizione di legge è stata poi modificata dall'art. 80, co. 19, l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), tramite il quale il legislatore ha introdotto una differenziazione tra le prestazioni relative all'assegno sociale e le provvidenze economiche, riconosciute ai non cittadini titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo); e tutte le altre prestazioni e servizi sociali riconosciuti ai non cittadini titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. L'obiettivo evidente era quello del contenimento della spesa pubblica, ma “era legittimo questo brusco restringimento degli aventi diritto a importanti provvidenze assistenziali?”⁵⁶⁶. Proprio questa la questione più volte sollevata, in relazione alla disposizione suddetta, di fronte alla Corte costituzionale.

Con la sent. n. 306/2008, la Corte afferma la manifestamente irragionevolezza del “subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito”: il riferimento è, ovviamente, alla carta di soggiorno, sostituita dal permesso di soggiorno CE di lungo periodo. Le disposizioni censurate, tra le quali appunto l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, vengono considerate dalla Corte costituzionalmente illegittime “nella parte in cui – oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia e comunque attinenti alla persona, già stabiliti per il rilascio della carta di soggiorno ed ora (per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007) del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, non sospettati di illegittimità dal remittente – esigono, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, anche requisiti reddituali, ivi compresa la disponibilità di un alloggio, avente le caratteristiche indicate dal nuovo testo dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998”.

Di carattere simile la sent. n. 11/2009⁵⁶⁷, con la quale la Corte, richiamando la sent. n. 306/2008, ha affermato che “mentre ... l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della

⁵⁶⁵ Cfr. CORSI, C., *Stranieri ... cit.*, 12.

⁵⁶⁶ *Ibidem*.

⁵⁶⁷ Su tale sentenza, cfr. BRUNELLI, G., *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'uguaglianza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 541.

minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge”, quindi “la subordinazione dell’attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l’intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio”. Anche in questo caso, dunque, l’art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, in combinato disposto con l’art. 9, d.lgs. n. 286/1998 e con l’art. 12, l. n. 118/1971 che disciplina la pensione di inabilità, risulta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui impone al non-cittadino il requisito ulteriore del permesso di soggiorno CE di lungo periodo.

Con queste due sentenze la Corte costituzionale “coglieva una illogicità, una contraddittorietà insanabile nella disposizione normativa che subordinava l’accesso a prestazioni assistenziali che hanno come presupposto anche un disagio economico, ad un titolo di soggiorno che richiede invece un determinato reddito; ribadiva, comunque, che il legislatore può subordinare l’erogazione di determinate prestazioni al possesso di un permesso di soggiorno che denoti «un radicamento» dello straniero sul territorio”⁵⁶⁸.

L’art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, è stato oggetto dell’attenzione della Corte costituzionale anche per quanto concerne il profilo del requisito dei cinque anni di soggiorno regolare ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, secondo quanto disposto dall’art. 9, d.lgs. n. 286/1998. Con la sent. n. 187/2010, relativa al riconoscimento dell’assegno mensile di invalidità, previsto dall’art. 13, l. 30 marzo 1971, n. 118, la Corte, richiamando la sua giurisprudenza precedente, ha ribadito la legittimità, da parte del legislatore, di “dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l’ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia”, nonché di “subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata”. Tuttavia, “una volta ... che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”. Per questo motivo, la disposizione impugnata, relativa ad una provvidenza sociale “destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di «sostentamento», atto ad assicurarne la sopravvivenza; un istituto, dunque, che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che questa Corte – anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo – ha additato come parametro di

⁵⁶⁸ Cfr. CORSI, C., *Stranieri ... cit.*, 13.

ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato”, viene considerata costituzionalmente illegittima “nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118”.

Un'argomentazione simile viene utilizzata dalla Corte anche in relazione all'indennità di frequenza per i minori invalidi, nella sent. 329/2011, anch'essa concernente un ricorso contro l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000. Anche in questo caso, la Corte ritiene irragionevole l'imposizione per legge del requisito dei cinque anni di residenza necessari per ottenere il permesso di soggiorno CE di lungo periodo: infatti, “il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di «effettività» e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza, posto che – come ha puntualmente messo in luce il giudice rimettente – l’attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe «comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l’ordinamento dovrebbe invece tutelare», se non, addirittura, vanificarle in toto”.

Infine, l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 torna di nuovo ad essere oggetto dell'attenzione della Corte costituzionale con la sent. n. 40/2013, anch'essa relativa all'indennità di accompagnamento e alla pensione di inabilità, rispetto al requisito dei cinque anni di residenza necessari per il permesso di soggiorno CE di lungo periodo. Anche in questo caso, sulla base della precedente giurisprudenza della stessa Corte, e considerando che “in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti ... vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l’art. 2 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano”, la Corte ritiene irragionevole “la previsione di un regime restrittivo (ratione temporis, così come ratione census) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie”. Per questo motivo, la norma impugnata viene considerata illegittima “nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno – ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo

periodo – la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità”.

Da questa breve disamina della giurisprudenza della Corte in materia di riconoscimento di alcuni diritti e prestazioni sociali nei confronti dei non cittadini, si evince che, in alcuni casi, la giurisprudenza costituzionale ha permesso di contrastare le tendenze restrittive introdotte dal legislatore ordinario nel tentativo, da un lato, di contenere la spesa pubblica; dall'altro, di differenziare le diverse categorie di non cittadini ed includere nella “cittadinanza sociale” solamente quegli stranieri maggiormente inseriti nel tessuto sociale ed economico che rappresenterebbero un peso minore per le finanze pubbliche. Tuttavia, la Corte, dopo aver verificato l'essenzialità della provvidenza oggetto del ricorso ai fini del soddisfacimento di interessi e bisogno primari dell'individuo, ha ritenuto illegittima “l'irragionevole differenziazione imposta dalla legge nei confronti dello straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello stato ma non in possesso dei requisiti per conseguire il permesso di soggiorno a tempo indeterminato”. Infatti, “l'introduzione di ulteriori e restrittivi requisiti ... per accedere ad una provvidenza tesa a fornire alla persona un minimo di sostentamento finisce per porsi in violazione del principio di uguaglianza tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti, nonché dei diritti all'istruzione, alla salute ed al lavoro”⁵⁶⁹. Orientamento questo della Corte costituzionale particolarmente rilevante se si considera che il requisito della residenza, per quanto necessario ad assicurare che il beneficiario di prestazioni assistenziali abbia con il territorio un rapporto radicato, rischia di diventare “la nuova frontiera della discriminazione, tanto più in presenza di politiche restrittive sugli ingressi e il soggiorno, destinate ad aumentare il numero di coloro che sono costretti a risiedere in condizione irregolare”⁵⁷⁰, una sorta di “rincorsa tra guardie e ladri” per la quale “una volta messa fuori gioco la discriminazione scoperta (il requisito della cittadinanza) emerge e si ramifica quella più coperta (il requisito della residenza)” che costituisce “una discriminazione coperta e più difficile da colpire, perché apparentemente neutra e razionale”⁵⁷¹. È necessario considerare, inoltre, che i limiti della centralità della residenza anagrafica come requisito per l'accesso ad un numero considerevole di diritti, sono diventati ancor più evidenti a seguito dell'approvazione del c.d. “Pacchetto sicurezza” (l. n. 94/2009) che ha irrigidito le condizioni necessarie per l'iscrizione anagrafica ai fini sia della

⁵⁶⁹ Cfr. CORSI, C., *Stranieri ... cit.*, 15. Per l'A., tuttavia, rimane ambigua la differenziazione della Corte tra le provvidenze che interessano prestazioni “essenziali” e quelle che riguardano prestazioni “facoltative”. Infatti, “cosa comporta classificare una prestazione come idonea a soddisfare bisogni primari degli individui e quindi dare ausilio in situazioni di grave disagio oppure classificarla come una provvidenza che fornisce utilità al di sopra dei livelli minimi essenziali? Su questo punto la giurisprudenza della corte non è limpida”. Infatti, “a parte l'opinabilità nel ricondurre una provvidenza o tra quelle che fanno fronte a bisogni primari dell'individuo legati alla protezione di diritti fondamentali oppure tra quelle tese a soddisfare ulteriori esigenze, questa definizione finisce per creare più difficoltà di quante ne risolve” (27-28).

⁵⁷⁰ Cfr. BRUNELLI, G., *Welfare ... cit.*, 547.

⁵⁷¹ Cfr. GUAZZAROTTI, A., *Lo straniero, i diritti, l'uguaglianza*, in *Questione giustizia*, n. 1/2009, 97.

residenza sia del domicilio, vincolando entrambi a verifiche ulteriori di competenza delle autorità comunali: sono proprio gli uffici comunali, infatti, a dover verificare, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 18, le condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, nel rispetto delle norme sanitarie vigenti; così come l'iscrizione con domicilio fittizio viene ridimensionata prevedendo che essa sia subordinata agli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio (art. 3, co. 38). In tal modo, “le modifiche apportate dalla normativa colpiscono alcune categorie di cittadini, con particolare riferimento alle popolazioni nomadi e *rom*, che in tal modo non risulteranno ad esempio nella compilazione degli elenchi dei giovani tenuti all'adempimento dell'obbligo scolastico che avviene proprio sulla base delle iscrizioni anagrafiche”⁵⁷².

In altre parole, dunque, il criterio della residenza per l'accesso ai diritti può costituire un avanzamento rispetto al criterio basato sulla cittadinanza e fondare un “*contesto* adeguato a ragionare di territorio, dignità e diritti – e dunque di migrazione e diritti - ai fini di una sintesi originale ed aperta, che riesca ad aggirare il dualismo incomponibile tra cittadino e straniero, valorizzando il territorio in quanto centro di imputazione di valori, principi e interessi condivisi da chi in quel territorio risiede stabilmente”. E, tuttavia, proprio “quelle normative e quelle controversie in materia di immigrazione e diritti sociali mostrano come la residenza possa costituire nelle sue concrete declinazioni la nuova frontiera della discriminazione per quanto concerne l'accesso ai servizi pubblici di *welfare*”⁵⁷³.

In questo senso, il ruolo della Corte costituzionale, nel giudicare della ragionevolezza delle scelte del legislatore statale e regionale, risulta assolutamente centrale per evitare la degenerazione discriminatoria del criterio della residenza, come d'altronde evidenziato in precedenza e come risulterà ulteriormente nel paragrafo successivo specificatamente dedicato all'accesso all'abitazione da parte dei non cittadini.

⁵⁷² Cfr. RONCHETTI, L., *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in RONCHETTI, L., *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, 2012, 189. Sullo stesso punto, cfr. Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 64: secondo l'A., “precludendo o comunque aggravando le condizioni richieste per l'iscrizione anagrafica si è cercato ... di precludere anche l'accesso a servizi o prestazioni sociali che spetterebbero, paritariamente, ai cittadini e agli stranieri”. Infatti, “un'ampia schiera di diritti sociali dipende ... dalla residenza anagrafica, la cui mancanza può precludere la concessione di sussidi, pensioni e altre misure di assistenza e sicurezza sociale, la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, il diritto alle prestazioni di assistenza sanitaria non urgente ecc.”. Si tratterebbe, dunque, di “politiche che mirano a *controllare* i flussi migratori sul territorio locale in modo arbitrario e *contra legem*, regolando indirettamente anche le politiche redistributive a favore della popolazione locale: una sorta di preclusione all'origine che impedisce allo straniero il godimento dei diritti sociali su quel determinato territorio”.

⁵⁷³ Cfr. BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti ... cit.*, 52.

2. L'accesso dei non cittadini all'abitazione

2.1 L'accesso all'abitazione per i non cittadini nella normativa statale in materia di immigrazione

Nonostante il diritto all'abitazione, come sottolineato nel primo capitolo, sia stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come un diritto fondamentale strettamente legato alla tutela della dignità della persona umana (sentenza n. 404/1988) e funzionale alla garanzia di numerosi diritti costituzionali, primo tra tutti la tutela della vita familiare, la garanzia dello stesso nei confronti dei non cittadini non risulta essere immediata⁵⁷⁴. Anche questo aspetto della condizione giuridica dello straniero, infatti, è sottoposto all'intermediazione attuativa del legislatore statale che, negli anni, ha disciplinato l'effettivo accesso degli stranieri all'alloggio. In altre parole, “poiché lo straniero non ha un diritto soggettivo perfetto all'ingresso e al soggiorno sul territorio nazionale ... è titolare di un diritto all'abitazione nel territorio della Repubblica soltanto nei casi e nei modi consentitigli dalla legge, il cui contenuto deve essere conforme alle norme e ai trattati internazionali”⁵⁷⁵.

La disciplina legislativa dell'accesso degli stranieri all'abitazione ha seguito, negli anni, i cambiamenti di orientamento che hanno caratterizzato, in generale, le leggi in materia di immigrazione, con un costante inasprimento delle misure di contrasto all'immigrazione clandestina e un sempre maggior peso dato dal legislatore alle politiche dell'immigrazione – disciplina degli ingressi, della circolazione e dei flussi – rispetto a quelle per l'immigrazione – politiche per l'integrazione.

Le esigenze abitative del non-cittadino e dei suoi familiari vengono tutelate dal nostro ordinamento in maniera molto diversificata⁵⁷⁶, in funzione “della sua condizione giuridica e della definizione dei familiari che l'ordinamento ritiene ammissibili in relazione all'esercizio del diritto all'unità familiare”⁵⁷⁷. Il punto di riferimento da cui partire per l'analisi della disciplina del diritto all'abitazione per gli stranieri è il d.lgs. 25 luglio 1988, n. 286, recante “Testo unico delle

⁵⁷⁴ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli Editore, 2013, 199. Secondo l'A., il diritto all'abitazione deve essere riconosciuto anche agli stranieri, perlomeno nella sua accezione debole ovvero come “diritto strumentale rispetto ad altre situazioni soggettive di bisogno”.

⁵⁷⁵ Cfr. BONETTI, P., CITTI, W., *L'accesso degli stranieri all'alloggio*, ASGI, 13/03/2009, 2.

⁵⁷⁶ Cfr. ALGOSTINO, A., *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2003, 628. Secondo l'A., “la politica della graduazione del diritto in relazione allo status del suo titolare tende a premiare colui che entra con il permesso dello Stato ed è chiaramente frutto del bilanciamento fra diritti e esigenze dello Stato-fortezza ... di per sé proclamazioni come «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo» (art. 32 Cost.) non vorrebbero distinzioni, ma il principio di auto-conservazione della comunità (ovvero la paura di dover condividere le prestazioni, per non dire il privilegio) le impone”.

⁵⁷⁷ Cfr. BONETTI, P., CITTI, W., *L'accesso ... cit.*, 3.

disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (di seguito indicato come Testo Unico), nonché le modificazioni ad esso apportate dai vari interventi legislativi di modifica dello stesso.

L'art. 40 del Testo Unico⁵⁷⁸, considerabile come una “summa delle possibilità abitative e di accoglienza abitativa e più in generale urbana offerta agli extracomunitari nel nostro Paese”⁵⁷⁹, riporta, nello specifico, le misure in materia di alloggio, prevedendo a tal proposito due fasi differenti.

In primo luogo, la fase della prima e della seconda accoglienza (art. 40, co. 1, 2 e 3, Testo Unico), destinata a provvedere ai fabbisogni abitativi e di sussistenza immediati e temporanei degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti per motivi non turistici. Nello specifico, la prima accoglienza viene fornita tramite la predisposizione di appositi centri di accoglienza, attività lasciata principalmente alla discrezionalità e all'intervento delle Regioni e degli Enti locali, i quali possono a tal fine ottenere finanziamenti provenienti dal Fondo nazionale per le politiche migratorie (Art. 45, Testo Unico). In particolare, l'art. 40 del Testo Unico prevede la creazione di centri di accoglienza che, gratuitamente, provvedano alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari degli stranieri e, se possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale e di scambio con la popolazione italiana, nonché all'assistenza socio-sanitaria. Tali

⁵⁷⁸ Art. 40, d.lgs. n. 286/1988: “1. Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza 1-bis. L'accesso alle misure di integrazione sociale e' riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia ai sensi del presente testo unico e delle leggi e regolamenti vigenti in materia. 2. I centri di accoglienza sono finalizzati a rendere autosufficienti gli stranieri ivi ospitati nel piu' breve tempo possibile. I centri di accoglienza provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti. Ogni regione determina i requisiti gestionali e strutturali dei centri e consente convenzioni con enti privati e finanziamenti. 3. Per centri di accoglienza si intendono le strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero. 4. 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. 5. Comma abrogato dalla l. 30 luglio 2002, n. 189. 6. 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”.

⁵⁷⁹ Cfr. VRENNA, M., *La riforma Bossi-Fini e le misure di integrazione sociale: la questione abitativa*, in *Gli Stranieri*, n. 2/2003, 193.

strutture, dunque, “costituiscono dei veri e propri trampolini temporanei di lancio di uno straniero regolarmente soggiornante in direzione di un autonomo inserimento nella società di un determinato luogo e perciò essi si distinguono dai centri di prima assistenza per il soccorso degli immigrati irregolari ... dai CARA, centri di accoglienza per richiedenti asilo ... e dai CIE, centri di identificazione ed espulsione nei quali lo straniero respinto o espulso è trattenuto temporaneamente”⁵⁸⁰. Su questa prima fase dell'integrazione ha inciso la legge 30 luglio 2002, n. 189 recante “Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e asilo” (c.d. Bossi-Fini), introducendo il co. 1-*bis*, art. 40 del Testo Unico. Secondo tale disposizione “l'accesso alle misure di integrazione sociale è riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia ...”: l'intento esplicito era, dunque, quello di escludere dal godimento di tali prestazioni i non cittadini presenti irregolarmente sul suolo italiano. Non risulta facile, tuttavia, individuare quali siano effettivamente le misure di integrazione sociale a cui la norma fa riferimento: innanzitutto, non dovrebbero coincidere con quelle previste dall'art. 42 del Testo Unico, non solo per la collocazione di queste ultime in un differente articolo del testo di legge, ma anche perché “l'articolo 42 elenca in modo esemplificativo possibili forme di integrazione che le Regioni con i Comuni e le Provincie possono realizzare”, tra le quali la diffusione di informazioni relative anche al positivo reinserimento nel Paese di origine, “e dunque sarebbe quanto meno irragionevole limitare proprio agli irregolari la possibilità di lasciare il territorio nazionale con un accompagnamento anche di tipo informativo relativo al rientro nel proprio paese di origine”⁵⁸¹. In secondo luogo, le misure di cui al co. 1-*bis* non riguardano le prestazioni di cui al co. 6, il quale già esplicitamente prevede che i beneficiari siano non cittadini in regola con le procedure amministrative in materia di soggiorno, imponendo, anzi, come requisito tipologie specifiche di permesso di soggiorno per potervi accedere. In conclusione, quindi, il co. 1-*bis*, art. 40 del Testo Unico sembra poter essere applicato solo alle residuali ipotesi previste dai co. 1, 2 e 3, art. 40, ovvero ai centri di accoglienza, producendo come unico effetto tangibile quello di “rispedire nel sottobosco del mercato privato (e presumibilmente speculativo vista la situazione di irregolarità) una porzione minima di irregolari”⁵⁸². I migranti in situazione di irregolarità, inoltre, per quanto concerne la fase di prima accoglienza, sono stati penalizzati ulteriormente dalla Bossi-Fini, la quale, con il già menzionato art. 27, co. 1, lett. *a*), ha abrogato l'art. 40, co. 1 del Testo Unico, nella parte in cui prevedeva la facoltà del sindaco di disporre l'alloggiamento di stranieri non regolarmente soggiornanti che si trovino in situazione di emergenza, anche se la norma abrogata non impediva l'osservanza delle norme che prevedono l'espulsione o il

⁵⁸⁰ Cfr. BONETTI, P., CITTI, W., *L'accesso ... cit.*, 4.

⁵⁸¹ Cfr. VRENNI, M., *La riforma ... cit.*, 193.

⁵⁸² *Op. cit.*, 194-195.

respingimento di tali stranieri⁵⁸³.

In secondo luogo, la fase dell'integrazione sociale mediante l'accesso, riconosciuto agli stranieri extracomunitari che rispettino particolari requisiti in termini di soggiorno e reddito, e che presentino quindi un sufficiente radicamento sociale, a tutte le forme di sostegno per l'accesso agli alloggi pubblici, al mercato della locazione privata o all'acquisto della prima casa, alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani. Nello specifico, questa seconda fase include le misure destinate, in primo luogo, all'accesso ad alloggi sociali, collettivi o privati organizzati nella forma del pensionato accessibili agli stranieri regolarmente soggiornanti e agli italiani, al fine di garantire una sistemazione dignitosa a pagamento, con quote calmierate, nell'attesa di una soluzione alloggiativa di lunga durata; in secondo luogo, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica; infine, l'accesso ai servizi delle agenzie sociali locali per agevolare l'accesso alle locazioni e al credito agevolato per il recupero, l'acquisto e la locazione della prima casa.

Come già sottolineato in precedenza, l'edilizia residenziale pubblica (e.r.p.) costituisce, per i non cittadini così come per i cittadini, l'intervento dei poteri pubblici più incisivo al fine della risoluzione del disagio abitativo delle categorie sociali più vulnerabili, nonostante l'ampia e dimostrata inadeguatezza degli interventi effettivamente realizzati rispetto alle esigenze espresse dal tessuto sociale. L'incisività deriva, innanzitutto, dal fatto che avere accesso ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica costituisce una soluzione stabile e di lungo periodo che permette una stabilità di vita maggiore nel contesto sociale di residenza. Per questo motivo, le condizioni di accesso per i non cittadini a questo tipo di prestazioni pubbliche sono state, sin da subito, molto restrittive. Nella formulazione originaria dell'art. 40, co. 6, Testo Unico, infatti, la possibilità di accesso agli alloggi e.r.p. veniva riconosciuta agli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo, *ex art. 9*, Testo Unico) e agli stranieri regolarmente soggiornanti che siano iscritti nelle liste di collocamento o che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Tali condizioni sono state rese ulteriormente restrittive dalle modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini: l'art. 27, co. 1, lett. *d*), ha introdotto, infatti, l'ulteriore requisito per l'accesso agli alloggi e.r.p., in alternativa al permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo e oltre all'esercizio di una regolare attività lavorativa di tipo subordinato o autonomo, di un permesso di soggiorno almeno biennale⁵⁸⁴. La locuzione “almeno

⁵⁸³ Cfr. BONETTI, P., MELICA, L., *L'accesso all'alloggio*, in NASCIMBENE, B., *Diritto degli stranieri*, CEDAM, 2004, 1016. Secondo gli AA., “la modifica introdotta nel 2002 appariva del tutto controproducente, perché non spiega come si possa provvedere ad alloggiare costoro anche quando non siano disponibili centri di permanenza temporanea e assistenza o quando si verifichi un ingresso per motivi di calamità naturale o di disastri pubblici”. In tal modo, dunque, “la norma finiva per gravare di tali oneri i soli enti del privato sociale”.

⁵⁸⁴ Di tale requisito, seppur teoricamente mirante a garantire l'effettivo radicamento territoriale dei beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica, si può dire che “a differenza del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, non soddisfi in modo ragionevole tale esigenza”, in quanto “il permesso biennale è rilasciato discrezionalmente dal

biennale”, introdotta nel nuovo co. 6, art. 40 del Testo Unico, sembrerebbe far pensare che esistano nel nostro ordinamento permessi di soggiorno di durata maggiore ai due anni, mentre l'art. 5, co. 3-bis, lett. c), modificato dalla stessa legge Bossi-Fini, dispone che, in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata massima del permesso di soggiorno sia di due anni⁵⁸⁵. Oltre alla maggior rigidità dei requisiti relativi al permesso di soggiorno per accedere all'e.r.p., la normativa statale ha spesso reso l'accesso all'abitazione per i non cittadini ancora più difficoltoso tramite l'introduzione di requisiti ulteriori legati alla stabilità della residenza. È questo il caso dell'art. 11, co. 2, lett. g), d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133⁵⁸⁶, il quale, nel disciplinare le categorie di soggetti che potevano avere accesso al c.d. Piano Casa, prevedeva come beneficiari potenziali “gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione”, rendendo ancora più complicato l'accesso all'edilizia residenziale pubblica⁵⁸⁷. Nello stesso senso, nell'ambito del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, si prevede che i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi debbano prevedere, per i non cittadini, il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni in quello della medesima Regione (art. 11, co. 13, l. n. 133/2008). Questi requisiti relativi alla durata della residenza sono stati, peraltro, introdotti “senza chiarire se ... la residenza prolungata e il possesso di un permesso di soggiorno biennale o permesso CE per soggiornanti di lungo periodo siano requisiti congiunti o alternativi”⁵⁸⁸.

Questa revisione deriva probabilmente dall'equivoco diffuso secondo il quale gli immigrati possono

Questore qualora il lavoratore straniero sia titolare di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o sia un lavoratore autonomo ... anche in presenza delle predette condizioni, la legge non obbliga il Questore al rilascio di tale titolo di soggiorno, ma lascia all'autorità amministrativa una mera facoltà, per cui uno straniero al primo ingresso potrebbe in teoria avere un permesso di soggiorno biennale e uno straniero residente in Italia da quattro anni un permesso annuale di volta in volta rinnovato” (cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 207).

⁵⁸⁵ Secondo parte della dottrina, sarebbe utile sottoporre l'art. 40, co. 6 del Testo Unico ad un'interpretazione adeguatrice, considerando quindi “il requisito del possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale come riferito alla totalità di un permesso che possa avere una durata biennale ... guardando, cioè, in astratto, alla tipologia del titolo di soggiorno posseduto dallo straniero e non al periodo di validità previsto per l'autorizzazione al soggiorno in concreto accordata allo straniero; un'altra via potrebbe essere quella di interpretare la locuzione come se chiedesse il possesso di un permesso di soggiorno da almeno due anni” (Cfr. CORVAJA, F., *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, 100).

⁵⁸⁶ Recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

⁵⁸⁷ Cfr. MAZZOTTA, M., *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, 8/9 giugno 2012, Trapani, 5. Tale disposizione è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale, secondo la quale “la norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo “livello minimo”, da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari” (sent. 121/2010).

⁵⁸⁸ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 208.

sostituire i cittadini italiani nell'allocazione delle risorse finanziarie sociali ed abitative. Tuttavia, due dati sono degni di considerazione a proposito. Il primo, concerne il fatto che “a tutt'oggi gli extracomunitari che vivono in alloggi di edilizia residenziale pubblica sono una percentuale assolutamente trascurabile di un parco alloggi pubblico di per sé infimo e agli ultimi posti in Europa per percentuale sulla totalità del parco abitativo”: di conseguenza, “gli immigrati, in seguito all'applicazione dell'art. 40, non potranno perdere le abitazioni di edilizia residenziale pubblica per la semplice ragione che non vi sono mai entrati in un numero almeno apprezzabile”⁵⁸⁹. Il secondo, concerne, invece, i fondi pubblici effettivamente stanziati per le politiche sociali ed abitative: “tali risorse in realtà sono scarsissime e toccano solo marginalmente gli immigrati, i quali risentono in questo senso delle difficoltà comuni anche ad ampie fasce di popolazione italiana oltre a quelle specifiche della condizione migratoria”⁵⁹⁰. Basti pensare, in tal senso, alla vicenda che ha interessato il Fondo nazionale per le politiche migratorie, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dall'art. 45 del Testo Unico, al fine di sostenere, tra le altre, le misure di cui all'art. 40 dello stesso Testo Unico, tramite il finanziamento di programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Tale Fondo è, sin da subito, confluito nel più generale Fondo nazionale per le politiche sociali, come disposto dall'art. 133, co. 3. d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Infine, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003) ha modificato l'assetto contabile di tale Fondo eliminando il vincolo di destinazione per le risorse afferibili al Fondo per le politiche migratorie, scelta questa che “rende possibile in teoria la riduzione al minimo o addirittura l'abolizione del finanziamento statale in favore di Regioni ed Enti locali ai sensi del Testo Unico”⁵⁹¹.

La Bossi-Fini, infine, introducendo requisiti più restrittivi per l'accesso alle prestazioni in materia di abitazione di cui all'art. 40, co. 6 del Testo Unico, introduce irragionevolmente l'esclusione dai servizi delle agenzie sociali della casa per i non cittadini che non siano in possesso dei necessari titoli di soggiorno. Tale esclusione risulta irragionevole perché tali agenzie “si sono dimostrate, dove attivate, un importante aiuto di prima mediazione tra il mercato abitativo locale e gli immigrati, talvolta esauritosi anche in un semplice accompagnamento presso le agenzie immobiliari, altre volte con più articolati progetti di banche dati di alloggi disponibili o di garanzie economiche prestate dalle stesse agenzie a copertura dei canoni di locazione”: in altre parole, “si tratta di un servizio sociale di mediazione che andrebbe sviluppato, potenziato ed esteso a fasce ancora più ampie di popolazione immigrata e prescinde completamente dalla durata del permesso di

⁵⁸⁹ Cfr. VRENNÀ, M., *La riforma ... cit.*, 195.

⁵⁹⁰ *Op. cit.*, 197.

⁵⁹¹ *Op. cit.*, 205.

soggiorno⁵⁹².

2.2 La residenza come requisito per l'accesso all'abitazione: una discriminazione indiretta?

L'introduzione del requisito aggiuntivo della residenza per l'accesso alle prestazioni relative all'accesso all'abitazione, differenti dalle misure di prima e seconda accoglienza, ha caratterizzato negli anni, come verrà sottolineato nel paragrafo successivo, numerosi provvedimenti legislativi regionali in materia⁵⁹³.

In generale, il requisito della residenza ha destato numerose perplessità in dottrina e ha interessato, a più riprese, anche la giurisprudenza costituzionale. In via preliminare, è necessario sottolineare che quando si parla di requisito di residenza per l'accesso alle misure sociali in materia di abitazione, e soprattutto all'edilizia residenziale pubblica, non si fa riferimento ad un requisito di residenza "istantanea", ovvero il mero dato di fatto del certificato di residenza del beneficiario nel comune o nella Regione che eroga il servizio, ma si utilizza un requisito di residenza "continuata", ovvero la dimostrazione di una residenza prolungata sul territorio che può arrivare anche ai cinque o dieci anni⁵⁹⁴.

Proprio alla luce di tale considerazione, parte della dottrina ha rinvenuto nel requisito aggiuntivo della residenza, che risulta essere additivo rispetto agli ulteriori requisiti relativi al permesso di soggiorno previsti dall'art. 40, co. 6 del Testo Unico, un potenziale elemento di discriminazione indiretta dei non cittadini nell'accesso all'abitazione. Innanzitutto, perché è impossibile non considerare le politiche per l'immigrazione in maniera disgiunta da quelle dell'immigrazione: in altre parole, "tanto più restrittive sono le politiche sugli ingressi e i soggiorni, tanto più aumenta il numero di coloro costretti a risiedere in condizione irregolare" e dunque "una residenza legale prolungata per 5 o addirittura 10 anni nel godimento di benefici pubblici occulta il tempo (con esso le difficoltà, gli sfruttamenti ecc.) passato dallo straniero in condizione clandestina prima di ottenere la fatidica regolarizzazione"⁵⁹⁵. Data la crescente difficoltà dei non cittadini nel rispettare le

⁵⁹² *Op.cit.*, 197. Secondo l'A., "nella restrizione dell'accesso alle agenzie per la casa si fatica a trovare una logica anche nell'ipotesi di perseguire un modello di immigrazione basata su lavoratori ospiti, i quali, anche se per periodi brevi, avrebbero comunque bisogno di una mediazione rispetto al libero mercato delle abitazioni".

⁵⁹³ Ad esempio, la Legge regionale della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7 prevede che per la presentazione della richiesta per l'assegnazione di alloggi di e.r.p., "i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda". Oppure, l'art. 38, co.1, legge regionale Friulia-Venezia Giulia 5 dicembre 2008, n. 16, che ha modificato il sistema di attribuzione di punteggi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel territorio regionale con la previsione di una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio della Regione. Il comma 2, inoltre, ha introdotto come ulteriore requisito per beneficiare dell'assegnazione degli alloggi e.r.p. quello della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale.

⁵⁹⁴ Cfr. GUAZZAROTTI, A., *Lo straniero ... cit.*, 97.

⁵⁹⁵ *Op. cit.*, 100.

condizioni per la residenza regolare in Italia e la tendenza ormai diffusa all'alternanza tra fasi di regolarità ed irregolarità⁵⁹⁶, introdurre un requisito di residenza legale e continuata sul territorio statale, regionale o addirittura comunale talmente prolungato, sembra di fatto voler escludere i non cittadini dai potenziali beneficiari. Inoltre, i requisiti di cui all'art. 40, co. 6 del Testo Unico “già di per sé comprovano abbondantemente, anche se forse non ragionevolmente ... il legame stabile dello straniero con la comunità nazionale”⁵⁹⁷.

Di discriminazione diretta sembra potersi parlare anche a proposito del già citato art. 11, co. 13, l. n. 133/2008, il quale ha disposto che, ai fini dell'accesso ai finanziamenti del Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni, istituito dall'art. 11, l. 9 dicembre 1998, n. 431, venga previsto per i soli stranieri extracomunitari il requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. Tale disparità di trattamento tra beneficiari cittadini italiani o europei e cittadini extracomunitari “appare palesemente in contrasto con il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'alloggio di cui alle normative internazionali ed europee ... oltre che ... con i principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza richiamati anche dalla giurisprudenza costituzionale”⁵⁹⁸.

La Corte costituzionale, chiamata a più riprese, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legislazione regionale in materia, si è spesso dimostrata restia a pronunciarsi sulla natura discriminatoria del requisito della residenza prolungata per l'accesso dei non cittadini alle prestazioni sociali in materia di abitazione. Uno su tutti, l'esempio dell'ordinanza n.32/2008 con la quale la Corte doveva giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 41-*bis*, l. Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 recante “Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)”, il quale ha introdotto il requisito di cinque anni di residenza legale ininterrotta nel territorio regionale per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel periodo immediatamente precedente alla presentazione della domanda. In quel caso la Corte ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità relativa al requisito di residenza, affermando che “la lamentata

⁵⁹⁶ Cfr. BASCHERINI, G., NICCOLAI, S., *Regolarizzare Mary Poppins. Lavoro nello spazio domestico e qualità della cittadinanza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2010, 502.

⁵⁹⁷ Cfr. BONETTI, P., CITTI, W., *L'accesso ... cit.*, 10. In altre parole, secondo l'A., “la previsione per gli immigrati stranieri dell'ulteriore requisito della residenza storica decennale sul territorio nazionale ovvero quinquennale nella regione non è volta a garantire la legittima esigenza di evitare che tali prestazioni sociali siano disperse in quanto assegnate a persone senza un sufficiente legame con il territorio, ma costituisce una misura palesemente discriminatoria che vanifica la logica stessa dell'intervento assistenziale, quella cioè di agevolare l'integrazione sociale e l'accesso all'abitazione a condizioni inferiori a quelle di mercato alle categorie sociali meno abbienti e più bisognose”. Nello stesso senso anche CORSI, C., *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2008, 144.

⁵⁹⁸ Cfr. BONETTI, P., CITTI, W., *L'accesso ... cit.*, 9.

violazione da parte della norma censurata dell'art. 3 della Costituzione, in quanto introduttiva di un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso all'erp rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia, deve ritenersi manifestamente infondata, in quanto, al riguardo, questa Corte ha avuto già modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007)". È, tuttavia, singolare che la Corte richiami la sentenza 432/2005⁵⁹⁹, con la quale dichiarava illegittima una legge della Regione Lombardia nella parte in cui escludeva i non cittadini residenti sul territorio regionale dal diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili, sulla base dell'argomentazione per la quale la prestazione in questione, trovando la sua ragion d'essere in una logica di solidarietà che fa sì che le scelte connesse all'individuazione delle categorie dei beneficiari dovevano essere operate in ossequio al principio di ragionevolezza, risultava lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost., in quanto, selezionando i beneficiari in base al criterio della cittadinanza, finiva per introdurre elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra il possesso della cittadinanza ed i requisiti che sono alla base del riconoscimento della provvidenza. Di conseguenza, "se ripercorriamo ... il ragionamento operato dalla Corte nella sentenza del 2005, si può convenire che l'edilizia residenziale pubblica trova la propria ragion d'essere in una logica di solidarietà, nella presupposizione delle condizioni di difficoltà in cui versano alcuni residenti, per cui le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari devono essere operate in ossequio al principio di ragionevolezza": tuttavia, "la disposizione che seleziona (seppur indirettamente) i beneficiari in base alla cittadinanza si pone in contrasto con l'art. 3 della Cost., perché finisce per introdurre elementi di distinzione arbitrari"⁶⁰⁰. Da questi elementi, risulta agevole comprendere perché l'introduzione del requisito della residenza continuata per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, non previsto dall'art. 40, co. 6 del Testo Unico, rischia di fatto di reintrodurre in maniera indiretta il requisito della cittadinanza⁶⁰¹ e sfavorire, in maniera irragionevole, i potenziali beneficiari stranieri⁶⁰². Neanche il richiamo alla

⁵⁹⁹ Per un commento a tale sentenza, cfr. CUNIBERTI, M., *L'illegittimità ... cit.*, 510.

⁶⁰⁰ CORSI, C., *Il diritto ... cit.*, 146.

⁶⁰¹ Criterio questo che alcuni Enti locali avevano tentato di introdurre: basti pensare al caso del Comune di Milano che attribuiva cinque punti in più ai richiedenti aventi cittadinanza italiana per l'assegnazione degli alloggi e.r.p., criterio questo fortemente discriminatorio nei confronti degli stranieri e dichiarato tale dal Tribunale di Milano, con la sentenza n. 3614/2002.

⁶⁰² La scelta della Corte, compiuta con l'ord. n. 32/2008, di non esprimersi chiaramente in materia, sembra non aver minimamente considerato quanto stabilito nella sentenza *Commissione contro Italia* del 16 gennaio 2003 (C-388/01), "con cui la Corte di giustizia ha condannato il nostro Paese per le agevolazioni tariffarie a vantaggio delle persone residenti, ai fini dell'accesso ai musei comunali". Pur essendo una questione differente rispetto al

sent. n. 493/1990 risulta pertinente, in quanto “in quella pronuncia, la Corte aveva ammesso la coerenza del criterio della residenza protratta connettendolo ad una *finalità normativa specifica* (il completo risanamento di alcune zone del territorio del Comune di Messina, con l'abbattimento e la sostituzione di tutte le abitazioni precarie o degradate ancora esistenti) e *diversa da quella degli usuali programmi di edilizia sovvenzionata* (che hanno normalmente come scopo principale quello di fornire un'abitazione più adeguata, a nuclei familiari che non hanno risorse economiche sufficienti per provvedervi autonomamente)”⁶⁰³.

2.3 L'abitazione: un diritto o un onere per i non cittadini?

Un ulteriore elemento da considerare risiede nel fatto che molto spesso i diritti sociali riconosciuti ai non cittadini dal nostro ordinamento, in primo luogo costituzionale ma anche legislativo, tendono a diventare non delle obbligazioni di prestazione a carico dei soggetti pubblici ma degli oneri a carico del non cittadino stesso⁶⁰⁴. Un chiaro esempio in tal senso risulta essere l'obbligo a carico dello straniero di sottoscrivere l'accordo di integrazione, di cui all'art. 4-*bis* del Testo Unico⁶⁰⁵,

riconoscimento del diritto all'abitazione ai non cittadini, la Corte di giustizia ha affermato un principio che può essere esteso alla materia in questione, ovvero che “il principio di parità di trattamento ... vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati” (cfr. Cfr. BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti sociali ... cit.*, 35). In altre parole, “mi sembra che la giurisprudenza comunitaria abbia reso il criterio della residenza un criterio da sottoporre a scrutinio rigoroso per il sospetto di discriminazione indiretta dei non cittadini ... che ad esso appartiene intrinsecamente: la sua adozione può essere giustificata solo da considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità della persona in questione e proporzionate agli obiettivi legittimamente perseguiti” (cfr. PEZZINI, B., *Lo statuto costituzionale dei non cittadini: i diritti sociali*, Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti, “Lo statuto costituzionale del non cittadino, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, 12).

⁶⁰³ Cfr. PEZZINI, B., *Lo statuto costituzionale ... cit.*, 12.

⁶⁰⁴ Cfr. PUGIOTTO, A., «*Purché se ne vadano*» ... cit., 390; nonché PEZZINI, B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Anuario 2009*, Jovene, 2010, 172.

⁶⁰⁵ Art. 4-*bis*, d.lgs. n. 286/1998: “1. Ai fini di cui al presente testo unico, si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società. 1-bis. Nell'ambito delle attività preordinate alla realizzazione del processo di integrazione di cui al comma 1, sono fornite le informazioni sui diritti conferiti allo straniero con il permesso di soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8.1. 2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono stabiliti i criteri e le modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, di un Accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per

introdotto dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (il c.d. “Pacchetto sicurezza”). La disciplina dell'accordo di integrazione, inserita non a caso nel titolo II del testo unico, recante “disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato”, anziché nel titolo V, recante “disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale”, veicola una concezione del processo di integrazione “non solo come un percorso di progressivo radicamento nello Stato di accoglienza, ma anche come un preciso obbligo dello straniero al quale è ricollegata, in caso di inadempienza, anche l'espulsione”. Di conseguenza, “la conoscenza della lingua italiana o la frequenza di corsi di formazione non costituiscono soltanto ambiti concernenti il diritto all'istruzione e alla formazione dello straniero, ma anche specifici obiettivi di integrazione ai quali è associato un determinato numero di crediti che lo straniero dovrà raggiungere nel termine di due anni dall'ingresso sul territorio”⁶⁰⁶.

Lo stesso vale per l'accesso all'abitazione che da diritto costituzionalmente riconosciuto a tutti i residenti sul territorio italiano, per i non cittadini diviene un onere da assolvere per poter accedere ad ulteriori diritti loro riconosciuti dal nostro ordinamento⁶⁰⁷. Occorre specificare che tale riflessione non si estende a tutte le categorie di non cittadini: basti pensare, infatti, alle tipologie di stranieri già tutelati dall'art. 40, co. 6 del Testo Unico, ovvero coloro che sono in possesso di un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo o un permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo almeno biennale, a cui è necessario aggiungere anche i titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria, secondo quanto disposto dall'art. 29, d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta). Questi ultimi, infatti, sono destinatari di una tutela particolare per quanto concerne l'accesso a misure di accoglienza di natura abitativa sin dalla fase di avanzamento della richiesta di protezione internazionale, prima quindi del riconoscimento ufficiale dello *status*, come previsto già dal d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140 (Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri).

richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare. 3. All'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

⁶⁰⁶ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 47. Secondo l'A., “tutto ciò sembra quindi tramutare ... diritti sociali (o almeno finalità pubbliche che richiedono attuazione legislativa) in obblighi sanzionati a carico dello straniero, trascurando le difficoltà che il processo di integrazione presenta per gli stessi stranieri” (48).

⁶⁰⁷ Cfr. MAZZOTTA, M., *L'abitazione ... cit.*, 2. Secondo l'A., “una condizione abitativa adeguata a canoni minimi di salubrità rappresenta, infatti, la *conditio sine qua non* per il sistema dei permessi che caratterizza l'anima della regolazione legislativa della condizione dello straniero nel nostro ordinamento”.

Nella maggioranza degli altri casi, dunque, per il non-cittadino la disponibilità di un alloggio, che risponda a determinati requisiti qualitativi imposti dal legislatore stesso, risulta fondamentale in numerose vicissitudini della sua vita in Italia. Il fine sembra essere quello di prevenire “circostanze nelle quali lo straniero sia costretti a situazioni abitative emergenziali che lo costringano a condizioni di vita non dignitose, essendo in questo modo dimostrato come esso debba legarsi inevitabilmente alla attestazione di un interesse alla permanenza prolungata sul territorio”⁶⁰⁸. In primo luogo, lo straniero deve dimostrare di possedere “un alloggio ... che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica” per la stipula del contratto di soggiorno, di cui all'art. 5-bis, lett. a) del Testo Unico.

In secondo luogo, la legge richiede “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” per lo straniero che richiede il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9, co. 1 del Testo Unico. Se si considera che il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo è uno dei requisiti previsti dall'art. 40, co. 6 del Testo Unico per poter accedere all'edilizia residenziale pubblica, ci si può rendere facilmente conto che “il diritto all'abitazione, per lo meno così come è *garantito* nel nostro ordinamento giuridico, sembra un vero e proprio nastro di Möbius, un diritto chiaramente riconosciuto dalla Corte costituzionale ma il cui godimento effettivo per i migranti assume, nella realtà, un andamento contorto e non lineare, in cui il punto d'arrivo – e cioè il riconoscimento ed il godimento materiale ed effettivo del bene giuridico *casa* – risulta essere per lo straniero il presupposto del suo soggiorno ed una sua (eventuale) integrazione sociale – dovendo egli necessariamente già essere titolare di un'abitazione per poter accedere alle graduatorie e.r.p.”⁶⁰⁹.

In terzo luogo, l'accesso e il godimento del bene alloggio risulta indispensabile al fine di poter fare ingresso nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo: secondo l'art. 22, co. 2, del Testo Unico, che disciplina il lavoro subordinato a tempo determinato ed indeterminato, il datore di lavoro italiano o straniero che intende instaurare un rapporto di lavoro con uno straniero residente all'estero, deve presentare allo sportello unico per l'immigrazione, tra le altre cose, una documentazione idonea relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero; l'art. 26, co. 3, del Testo Unico, relativo all'ingresso e al soggiorno per lavoro autonomo, inoltre, impone al non-cittadino di dimostrare di disporre in Italia di una idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Inoltre, l'accesso ad una soluzione alloggiativa

⁶⁰⁸ *Op. cit.*, 3.

⁶⁰⁹ Cfr. CIERVO, A., *Il diritto ... cit.*, 297.

adeguata è richiesta anche per l'ingresso e il soggiorno per cure mediche: l'art. 36, co. 1 del Testo Unico, prevede, infatti, l'obbligo, a carico del non-cittadino che deve ricevere assistenza sanitaria presso una struttura medica italiana, di documentare la disponibilità in Italia di vitto e alloggio per l'accompagnatore e per il periodo di convalescenza del richiedente. Infine, la disponibilità di un alloggio è un requisito imprescindibile al fine di ottenere la garanzia del ricongiungimento familiare⁶¹⁰: l'art. 29, co. 3, lett. a) del Testo Unico, infatti, dispone che lo straniero richiedente deve dimostrare la disponibilità “di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali”. Tuttavia, nel caso di ricongiungimento di un figlio di età inferiore a quattordici anni al seguito di uno dei genitori, “è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà”. Rispetto al ricongiungimento familiare, la *ratio* della normativa dovrebbe essere quella di soddisfare “le esigenze vitali di tutti i componenti del nucleo familiare, assicurando quegli spazi che il legislatore, nazionale e regionale, ha ritenuto indispensabili a garantire gli interessi anche dei minori che devono riunirsi ai loro genitori”⁶¹¹. Il requisito alloggiativo ha creato spesso problemi ai fini dell'effettivo godimento del diritto, poiché “le Regioni individuano parametri spesso differenti, talvolta commisurati a caratteristiche che nulla hanno a che fare con la reale abitabilità dell'alloggio”⁶¹².

La questione dei criteri abitativi necessari al fine del ricongiungimento familiare è stata sollevata, in termini di legittimità costituzionale, dal Tribunale di Genova, con ordinanze del 31 dicembre 2005 concernenti il caso di una cittadina extracomunitaria, proprietaria di un appartamento, a cui era stato negato il ricongiungimento con il coniuge e i cinque figli minori dal momento che la sua abitazione, pur rispettando i requisiti igienico-sanitari, non rispettava quelli regionali relativamente ai metri quadri necessari per ciascun componente del nucleo familiare. Un'occasione a cui la Corte ha rinunciato, con l'ordinanza di inammissibilità n. 395/2006, nella quale afferma che “l'accoglimento delle questioni poste dal giudice *a quo* presupporrebbe l'esercizio di una discrezionalità estranea ai poteri della Corte, non essendovi alcun criterio obbligato cui collegare la valutazione positiva del requisito inerente la disponibilità dell'alloggio, quale condizione oggettiva per l'esercizio del diritto al ricongiungimento”. Facendo riferimento alla discrezionalità del legislatore, quindi, “la Corte sembra ... aver deciso di «non decidere», sebbene la questione presenti più di una criticità, facendo

⁶¹⁰ Sul tema del ricongiungimento familiare, cfr. DELI, M.B., *Il ricongiungimento familiare nell'attuazione in Italia della direttiva 2003/86*, in BENVENUTI, P. (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, il Sirente, 2008, 247 e ss.

⁶¹¹ Cfr. Cass., sez. I, n. 5380 del 2006.

⁶¹² Cfr. DELI, M.B., *Il ricongiungimento ... cit.*, 268. Inoltre, secondo l'A., “nel caso in cui la procedura per ottenere il ricongiungimento familiare prenda molto tempo, potrebbe anche verificarsi un cambiamento nella situazione della famiglia soggiornante nello Stato, ad esempio in conseguenza della nascita di un nuovo figlio, il che genererebbe una situazione precaria e in taluni casi la necessità per la famiglia di immigrati di trovarsi in una situazione di irregolarità”.

dipendere da elementi esterni, che si perdono nella burocrazia amministrativa e nei differenti parametri locali, il godimento di un diritto fondamentale della persone”⁶¹³.

Il requisito della disponibilità di un alloggio al fine del godimento dei diritti sopra citati non può, infine, essere compreso disgiuntamente dalla considerazione delle modificazioni apportate all'art. 12, co. 5-*bis* del Testo Unico, prima dalla l. 24 luglio 2008, n. 125 e poi dalla l. 15 luglio 2009, n. 94: tale disposizione prevede, infatti, che “chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni”. Questa disposizione “sembrerebbe svolgere una funzione di pressione «simbolica» nei confronti di tutti coloro che intendono affittare un immobile agli immigrati privi di permesso di soggiorno e, alla prova dei fatti, si mostra come uno strumento di esclusione sociale o comunque un ostacolo di non poco conto all'integrazione del migrante”⁶¹⁴.

I non cittadini sembrano godere, dunque, per quanto concerne l'abitazione, di un diritto a geometrie variabili dipendenti, da un lato, dal fatto che l'accesso alla casa costituisce per loro non tanto un diritto sociale di difficile garanzia effettiva ma, molto più di frequente, un onere da assolvere al fine di godere di altre situazioni soggettive di vantaggio riconosciute dall'ordinamento; dall'altro lato, un onere di prestazione a carico di poteri pubblici sempre più difficili da individuare a causa del sovrapporsi delle competenze in materia tra i vari livelli di governo, come già accennato nel primo capitolo, che ha comportato l'emergere di una disciplina multilivello in materia di abitazione confusa e di difficile discernimento, come si vedrà nel paragrafo successivo.

⁶¹³ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti ... cit.*, 216.

⁶¹⁴ Cfr. BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti ... cit.*, 32.

3. Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali

A partire dalla riforma del titolo V della Costituzione, tramite l. cost. n. 3/2001, si è assistito ad un protagonismo crescente delle Regioni e degli Enti locali in materia di immigrazione ed, in particolare, per quanto riguarda le politiche di accesso al *welfare* dei non cittadini. L'obiettivo del presente paragrafo è quello di determinare il margine di intervento di cui i vari livelli di governo godono nel disciplinare il godimento dei diritti da parte dei non cittadini, nello specifico in relazione alle politiche di accesso all'abitazione. La prospettiva è, dunque, quella di una problematica più ampia relativa alla “difficile ricerca di un punto di equilibrio nella dialettica fra *unità* e *differenziazione* all'interno di un sistema multilivello”⁶¹⁵ partendo dalla considerazione che “le politiche relative all'immigrazione si caratterizzano ... per una sostanziale disomogeneità nell'attuazione concreta a causa, ma non solo, delle differenti sensibilità culturali, sociali, economiche e della diversa robustezza organizzativa del tessuto locale, potestativo e comunitario, per la diseguale capacità dei singoli Enti locali di allocare in maniera razionale e adeguata le risorse da utilizzare”⁶¹⁶. Particolare attenzione verrà, quindi, data nel seguito della trattazione all'utilizzo, nella normativa regionale, del criterio della residenza e, soprattutto, della residenza prolungata sul territorio regionale che sembra evidenziare “la volontà di queste ultime (le Regioni) di fare dei loro residenti non già, semplicemente, degli «abituali dimoranti» ... ma piuttosto dei veri e propri *cittadini*, caratterizzati da sentimenti identitari e da legami, anche spirituali, di appartenenza alla regione analoghi a quelli che, fin dalla nascita dello Stato moderno, hanno contraddistinto la cittadinanza nazionale”⁶¹⁷, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che si è spesso pronunciata a proposito⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Cfr. DINELLI, F., *Le «cittadinanze regionali»: un problema “nuovo” dal sapore “antico”*, in www.astrid-online.it, 2011, 2.

⁶¹⁶ Cfr. ABBONDANTE, F., PRISCO, S., *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in SCUDIERO, M., *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, 2009, 773. In tal senso, anche VRENNÀ, M., *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNÀ M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 420. Secondo l'A., “si è venuta creando una zona grigia di interventi sostanzialmente lasciati all'azione e all'iniziativa regionale e solo il carattere ideologico delle compagine governativa di turno ha fatto sì che fossero sollevati dubbi di costituzionalità per violazione della competenza statale che in altre occasioni al contrario, non hanno sortito alcuna impugnazione né altre conseguenze”.

⁶¹⁷ Cfr. DINELLI, F., *Le «cittadinanze regionali» ... cit.*, 3.

⁶¹⁸ La giurisprudenza in materia è anche molto risalente: basti pensare alla sent. n. 119/1986, relativa ad una legge della Regione Valle d'Aosta che prevede il requisito della residenza triennale ai fini della corresponsione di un assegno mensile di assistenza per alcune categorie di malati; alla sent. 158/1969 che dichiarava costituzionalmente illegittima la disposizione della l. reg. Sicilia 17 luglio 1969, n. 5, che individuava nella residenza in un qualsiasi comune della Regione un titolo preferenziale per l'esercizio di una determinata attività professionale; nonché alla sent. 42/1987, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che imponeva almeno due anni di residenza ininterrotta nel territorio della Provincia di Bolzano per l'esercizio del diritto di voto alle elezioni dei consigli comunali compresi della Provincia.

Alla luce delle suddette considerazioni, sarà possibile, nell'ultima parte, analizzare gli strumenti legislativi ed attuativi messi in campo, negli anni, dalle Regioni e dagli Enti locali per quanto concerne l'accesso all'abitazione da parte dei non cittadini.

3.1 Il margine di intervento delle Regioni nelle politiche per l'immigrazione

La complessità della presente analisi deriva dalla constatazione che la materia immigrazione si conforma, secondo quanto disposto dall'art. 117, Cost., come una materia “trasversale”, nella quale cioè “si intersecano, necessariamente, i livelli di intervento statale e regionale”⁶¹⁹: in tal senso, il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi generali fissati dal legislatore statale, in particolar modo secondo quanto disposto dal Testo Unico in materia di immigrazione, nonché della disciplina statale nelle materie di competenza concorrente, quali, tra le altre, la tutela della salute e l'istruzione. In altre materie, invece, quali ad esempio i servizi sociali, che rientrano nella competenza residuale delle Regioni, lo spazio di intervento del legislatore regionale sembra essere molto maggiore, seppur non svincolato dal rispetto dei principi generali del nostro ordinamento, nonché dal rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost., di competenza del legislatore statale.

A partire dalla riforma del 2001, tutte le Regioni si sono dotate negli anni di una legislazione regionale in materia di politiche per l'immigrazione⁶²⁰ e l'integrazione, seguendo due orientamenti prevalenti. Da un lato, le discipline regionali che, in conformità con quanto disposto dal Testo Unico del 1998, hanno disciplinato l'accesso al *welfare* e al godimento dei diritti sociali per i non cittadini regolarmente soggiornanti: è questo il caso, delle leggi regionali dell'Emilia Romagna (l. reg. Emilia Romagna n. 5/2004), del Lazio (l. reg. Lazio, n. 10/2008), della Liguria (l. reg. Liguria, n. 7/2007) e dell'Abruzzo (l. reg. Abruzzo, n. 46/2004). In alcuni casi, addirittura, le Regioni si sono mostrate più aperte del legislatore statale, prevedendo il godimento di alcuni diritti anche a favore degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio regionale, in particolare in relazione al godimento di diritti fondamentali quale il diritto alla salute: in tali casi, le normative regionali sono state oggetto di impugnazione di fronte alla Corte costituzionale che, nella maggior parte dei casi, le

⁶¹⁹ Cfr. SCUTO, F., *Le Regioni ... cit.*, 57. In tal senso, cfr. BENVENUTI, M., *Dieci anni ... cit.*, 87-88.

⁶²⁰ Le politiche per l'immigrazione, che riguardano “le misure in campo sociale e le attività di integrazione che si rivolgono agli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio italiano”, si differenziano dalle politiche dell'immigrazione, relative, invece, alle “misure che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica”. Nello specifico, mentre in relazione alle seconde “sarebbe competente esclusivamente lo Stato”, per quanto riguarda le prime “sarebbero competenti primariamente le Regioni, a titolo concorrente o esclusivo, secondo un'articolazione che garantirebbe al livello regionale un intervento di tipo programmatico, al livello locale le attività propriamente di erogazione e gestione dei servizi di assistenza e di protezione sociale” (cfr. STRAZZARI, D., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, 1037).

ha ritenute legittime⁶²¹. Un esempio in tal senso è costituito dalla l. reg. Campania n. 6/2010 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania), il cui art. 17, co. 5, prevedeva la possibilità per le «persone straniere» al pari dei cittadini italiani ... di essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e destinatari di contributi erogabili ai locatari nei contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all'assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi». La norma, impugnata dal Governo per violazione dell'art. 40, co. 6 del Testo Unico, in quanto sembrava includere tra i beneficiari anche gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio regionale, è stata oggetto della sent. 61/2011, con la quale la Corte ha smentito tale interpretazione della norma, richiamando non solo la legislazione statale sopra citata ma anche l'art. 25, l. reg. Campania n. 6/2010, che prevede tra i requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di tali alloggi, la «cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea ovvero, per i cittadini di paesi non membri dell'Unione europea, il possesso dello status di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

Dall'altro lato, alcune Regioni si sono dotate, invece, di normative regionali in materia di politiche per l'immigrazione che, discostandosi da quanto previsto dalla legislazione statale, hanno reso più restrittivo l'accesso ad alcuni servizi e prestazioni di carattere sociale, introducendo requisiti aggiuntivi, quali la cittadinanza e la residenza prolungata sul territorio regionale. L'esempio più noto in questo senso è quello della legge 9 dicembre 2003, n. 25 della Regione Lombardia, recante «Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità», il cui art. 5, co. 7, disponeva il diritto alla circolazione gratuita sui mezzi di trasporto pubblico di linea per gli invalidi civili totali di cittadinanza italiana, escludendo in tal modo sia gli stranieri regolarmente soggiornanti che i cittadini comunitari residenti in Lombardia. Come già evidenziato in precedenza, tale normativa, impugnata di fronte alla Corte costituzionale, ha portato alla nota sentenza n. 432/2005, con la quale «la Corte ha fissato un primo limite per gli interventi regionali in materia di prestazioni sociali per il non cittadino»⁶²². Con il suddetto pronunciamento, la Corte ha evidenziato l'impossibilità da parte del legislatore regionale di introdurre requisiti ulteriori per l'accesso al godimento dei diritti sociali che siano discriminatori, per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, co. 1, Cost., sulla base del canone di ragionevolezza. Principio questo che opera anche al di là della sfera dei

⁶²¹ Cfr. sentt. Corte costituzionale, n. 269/2010, 299/2010 e 61/2011.

⁶²² Cfr. SCUTO, F., *Le Regioni ... cit.*, 60.

diritti fondamentali dell'individuo, com'era appunto il caso della prestazione in esame: in tal caso il legislatore, statale o regionale, può introdurre delle disparità di trattamento, ad esempio tra cittadini e non cittadini, sulla base, tuttavia, di criteri che siano ragionevoli, che non diano luogo a discriminazioni arbitrarie e che siano strettamente connessi con le finalità della prestazione oggetto della normativa. Non era questo il caso della normativa della Regione Lombardia. Un ulteriore profilo di interesse della suddetta sentenza risiede nel fatto che la Corte richiama come norma interposta per il giudizio di ragionevolezza della disposizione impugnata, l'art. 41 del Testo Unico, secondo il quale “gli stranieri titolari della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno ... sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale ...”, introducendo, dunque, un principio di parità di trattamento con i cittadini italiani. Tale principio, secondo la Corte, “al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni – ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l’odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori – come senz’altro è avvenuto nella disposizione oggetto di impugnativa – dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale causa giustificatrice, idonea a spiegare, sul piano costituzionale, le ragioni poste a base della deroga”⁶²³.

Nella sua argomentazione la Corte giunge, dunque, ad orientare l'azione del legislatore regionale, indicando la preferenza per il criterio della residenza sul territorio regionale per l'accesso al godimento dei diritti sociali, piuttosto che quello della cittadinanza⁶²⁴, pur non dando indicazioni più

⁶²³ Il riferimento al Testo Unico come norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale permette di ipotizzare che “i vecchi «principi fondamentali» delle materie assegnate alla potestà legislativa concorrente, indipendentemente dalla collocazione che le «vecchie» materie hanno nel quadro normativo risultante dalla riforma, continuano a condizionare l'esercizio delle competenze legislative regionali, anche se in una veste leggermente diversa: non più come «principi fondamentali» di cui lo stesso testo costituzionale impone direttamente l'osservanza, ma in un modo ... più «elastico», come «paradigmi», cioè, su cui «calibrare» il giudizio di «ragionevolezza» delle scelte regionali”. Dunque, “la possibilità di derogare a tali «principi» non è del tutto esclusa, ma le deroghe sono sottoposte a uno scrutinio di ragionevolezza alquanto stringente, potendosi giustificare solo se rinvengono una «causa giustificativa» nella stessa «struttura normativa» sulla quale si inseriscono” (cfr. CUNIBERTI, M., *L'illegittimità ... cit.*, 528).

⁶²⁴ Secondo la Corte, infatti, non è sostenibile “come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che – mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio – a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari”. Quindi, “distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di

precise rispetto al tipo di residenza che la normativa regionale potrebbe ragionevolmente imporre come requisito per l'accesso dei non cittadini ai servizi⁶²⁵.

Proprio su questo tema, ovvero sulla tipologia di residenza richiesta dalle normative regionali per l'accesso al godimento dei diritti, si è espressa la Corte costituzionale con la sent. n. 40/2011⁶²⁶, relativa alla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, recante “Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”. La normativa regionale, modificata in senso restrittivo dalla l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24/2009, prevedeva la possibilità di accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato regionale solo per i cittadini comunitari residenti da almeno tre anni sul territorio della Regione, escludendo, in tal modo, tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, a prescindere dalla durata della loro residenza nella Regione, nonché i cittadini comunitari residenti da meno di tre anni. In questo caso, la Corte si è espressa dichiarando costituzionalmente illegittima tale parte della legge regionale (art. 4, l. reg. n. 6/2006, come modificata dall'art. 9, co. 51, 52 e 53, l. reg. n. 24/2009): secondo la Corte, infatti, “detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel

ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione”. In tal senso, cfr. CUNIBERTI, M., *L'illegittimità...* cit., 523. L'A., nel ricostruire l'argomentazione della Corte, sottolinea come “la residenza nel territorio della Regione è ritenuta un criterio di differenziazione ragionevole, in quanto atto ad evidenziare il rapporto tra l'individuo e il territorio all'interno del quale è destinato ad esplicarsi il diritto alla circolazione gratuita ... il legame politico tra il soggetto e la comunità nazionale rappresentato dalla cittadinanza, invece, non sembra potersi considerare proporzionato e congruo rispetto alle finalità perseguite dalla norma principale, e dunque il riferimento ad esso, al fine di circoscrivere i destinatari del beneficio, al di là delle effettive intenzioni che possano averlo ispirato ... risulta oggettivamente idoneo a produrre un effetto discriminatorio”. Su tale punto, cfr. anche RIMOLI, F., *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2005, 4675 e ss.

⁶²⁵ Cfr. SCUTO, F., *Le Regioni ...* cit., 62. Secondo l'A., l'impostazione della Corte “appare condivisibile precisando, però, che esistono diverse «tipologie» di residenza, se la si considera sotto il profilo temporale: introdurre limitazioni nell'accesso ai servizi sociali per cittadini stranieri non residenti in una Regione e che non possono ancora vantare un effettivo legame con il territorio è cosa diversa da destinare i benefici previsti soltanto a coloro che vantano una residenza sul territorio prolungata nel tempo”.

⁶²⁶ Nel contesto di tale filone argomentativo della Corte costituzionale, la già menzionata ord. 32/2008 sembra costituire una battuta di arresto in quanto la Corte, di fronte “ai rilievi indubbiamente consistenti sollevati nell'ordinanza di remissione ... ha risposto con un provvedimento sostanzialmente immotivato e non in linea con la giurisprudenza precedente” (cfr. DINELLI, F., *Le «cittadinanze regionali» ...* cit., 17). Infatti, “la Corte non argomenta minimamente in ordine alla congruenza tra il mezzo impiegato e le finalità che il legislatore regionale intende perseguire – finalità che rimangono completamente oscure – né dimostra l'adeguatezza del bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (e, di nuovo, non si comprende quali fossero gli interessi contrapposti)” (cfr. CORVAJA, F., *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 632-633). In linea con la cautela dimostrata dalla Corte in questa ordinanza, anche l'ord. 393/2007 che, pur trattando materie completamente differenti, risulta indicativa in quanto la Corte si limita ad affermare che “il rimettente, di fronte ad una fattispecie normativa che realizza un bilanciamento di interessi fra i valori costituzionali in giuoco – quello che della segretezza e libertà della corrispondenza, direttamente presidiato dall'art. 15 della Costituzione, e quello della tutela giudiziaria della iniziativa economica – sollecita a questa Corte, sulla base di una sua personale sensibilità alla tematica in questione, la adozione di un altro, diverso, criterio di bilanciamento la cui individuazione, nella molteplicità delle soluzioni possibili, è, però, rimessa alla prudente discrezionalità del legislatore”.

tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale”. In altre parole, “se l'utilizzo del criterio della residenza appare ragionevole ... esso dovrebbe, però, limitarsi ad attestare l'esistenza di un legame tra la persona ed il territorio regionale, anche continuativo nel tempo, che, tuttavia, non può tradursi nell'adozione di criteri che distinguono in base alla durata della residenza: ci si troverebbe di fronte, anche in questo caso, al pari di quanto osservato in relazione al criterio della cittadinanza, a differenziazioni arbitrarie non ragionevoli che rischiano di produrre effetti discriminatori”⁶²⁷. In tal modo, dunque, la Corte ha introdotto un secondo limite alla discrezionalità del legislatore regionale, al fine di evitare che l'utilizzo del criterio della residenza sul territorio per regolare l'accesso ai diritti di prestazione, non diventi un ulteriore fattore di discriminazione nei confronti dei non cittadini residenti sul territorio. Nonostante la chiarezza di tale pronuncia della Corte costituzionale, la Regione Friuli-Venezia Giulia, con la l. reg. n. 16/2011, sembra aver introdotto nuovamente elementi di discriminazione per quanto riguarda l'accesso dei non cittadini al sistema integrato regionale di servizi e prestazioni: nello specifico, per quanto concerne la materia dell'accesso all'abitazione, la normativa friulana ha subordinato l'accesso agli alloggi di edilizia convenzionata alle persone, cittadine e straniere, residenti sul territorio regionale da non meno di due anni. Su tale punto la Corte, con la sent. 222/2013, dopo aver riconosciuto che l'abitazione costituisce “un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo”, ha legittimato la scelta del legislatore regionale argomentando che quest'ultimo può “prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli”, sulla base della considerazione che “l'abitazione, 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, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia”. Tuttavia, la Corte apporta un argomento rilevante in relazione alla questione più generale del requisito della residenza per l'accesso alle prestazioni: a tal

⁶²⁷ Cfr. SCUTO, F., *Le Regioni ... cit.*, 64.

proposito la Corte afferma, infatti, che “il legislatore ... per sottrarre eventuali restrizioni nell’accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all’assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità”. Tale ragionamento, seppur non pienamente esplicitato, porterebbe a pensare che “potrebbero essere altri gli indici di radicamento da tenere in considerazione per scongiurare avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, come ad esempio la presenza di figli che frequentano le scuole della Regione, il possesso di un lavoro in Regione, ecc.”⁶²⁸.

Nonostante l’esplicito orientamento della Corte in relazione al criterio della residenza per l’accesso ai servizi regionali, numerose sono state le normative regionali che hanno riproposto, in anni recenti, un orientamento normativo di tipo restrittivo per il godimento da parte dei non cittadini del *welfare* regionale⁶²⁹, costringendo la Corte a pronunciarsi nuovamente, nei medesimi termini, con due ulteriori sentenze, entrambe del 2013.

La prima delle due, la n. 2/2013, relativa a numerose disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri), ha dichiarato incostituzionale la parte della normativa (artt. 10 e 14) che richiedeva ai non cittadini regolarmente soggiornanti un requisito di residenza quinquennale nel territorio provinciale per l’accesso a prestazioni economiche in materia di servizi sociali e diritto allo studio, nonché ai cittadini comunitari un anno di residenza nella Provincia per poter usufruire delle sovvenzioni per l’apprendimento delle lingue straniere. Secondo la Corte, infatti, tali disposizioni, come già evidenziato dalla giurisprudenza costante della Corte, introducono degli elementi arbitrari di discriminazione che non rispondono al criterio di ragionevolezza e che non presentano alcuna correlazione rispetto alla finalità delle prestazioni considerate.

La seconda sentenza a cui si fa riferimento è la n. 4/2013, relativa alla leg. Reg. Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti), il cui art. 2, co. 3, individuava come beneficiari non cittadini solo i cittadini comunitari residenti e i non cittadini extracomunitari dotati di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. La Corte ha considerato tale previsione irragionevole e lesiva del principio di uguaglianza “non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale”:

⁶²⁸ Cfr. BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti...* cit., 212.

⁶²⁹ Cfr. SCUTO, F., *Le Regioni ...* cit., 67 e ss.

non risulta, infatti, possibile “presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch’essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante”. La Corte ha, inoltre, ribadito che “mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l’accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della necessità di uno specifico titolo di soggiorno o di particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale”.

Queste due sentenze speculari del 2013 paiono, dunque, rilevanti in quanto rafforzano “una giurisprudenza che giudica arbitrari, irragionevoli e, quindi, inammissibili criteri quali la residenza prolungata o il possesso di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo che consentano di differenziare tra cittadini italiani, cittadini europei e cittadini stranieri (regolarmente soggiornanti e residenti) per quanto concerne l’accesso ai servizi sociali ed assistenziali”⁶³⁰.

3.2 L’accesso dei non cittadini all’abitazione nelle politiche regionali e locali

Di fronte al lacunoso sistema di interventi statali in materia di accesso all’abitazione e al costante decremento di fondi pubblici destinati specificatamente all’integrazione dei non cittadini stabilmente presenti sul territorio italiano, centrale si è dimostrato l’intervento delle Regioni anche se, come evidenziato precedentemente, non omogeneo su tutto il territorio statale.

Le Regioni, infatti, sembrano essersi attivate in materia già prima dell’approvazione del Testo Unico del 1998 che ha fornito un quadro nel complesso più organico in relazione alle politiche per l’immigrazione. Così com’è avvenuto per gli Enti locali, anche a livello regionale, soprattutto negli anni '90 del secolo scorso, gli interventi regionali in materia di abitazione sono stati caratterizzati da una forte differenziazione tra il Nord e il Sud dell’Italia e da un andamento variabile in funzione dell’orientamento politico delle forze di governo della Regione.

Il caso della Regione Lombardia risulta essere di evidente rilevanza, già a partire dalla fine degli

⁶³⁰ Cfr. SCUTO, F., *Le Regioni ... cit.*, 70.

anni '80: con la l. reg. Lombardia n. 38/1988, la Regione, infatti, concesse contributi straordinari ai Comuni, ai consorzi di Comuni, a enti morali pubblici e privati per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare ad abitazioni degli immigrati extracomunitari. In seguito, con la l.reg. Lombardia n. 33/1991, venne istituito il “Fondo per la ristrutturazione delle infrastrutture sociali della Lombardia” (FRISL), destinato a finanziare varie iniziative tra cui la realizzazione, per il triennio 1991/1993, di alloggi per l'accoglienza degli immigrati. Per quanto riguarda, infine, l'edilizia residenziale pubblica, già l'art. 2, co.1, l. reg. n. 91/1983, prevedeva la possibilità di partecipare al bando di concorso per conseguire l'assegnazione di un alloggio e.r.p. al lavoratore extracomunitario residente in Italia ai sensi della legge allora vigente (dunque chi avesse un permesso di soggiorno per lavoro subordinato) nonché agli altri cittadini extracomunitari, purché fosse rispettata la condizione di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali. L'art. 10 della suddetta legge regionale prevedeva, inoltre, la possibilità per i Comuni di deliberare una riserva di alloggi disponibili sul territorio comunale, comunque non superiore al 20% del totale, al fine di provvedere alla sistemazione abitativa di nuclei familiari per necessità di pubblica utilità, per la realizzazione di programmi di risanamento edilizio e per far fronte a situazioni di fabbisogno di particolare e documentata rilevanza sociale, anche con riferimento al fenomeno dell'immigrazione non comunitaria. Nota è, inoltre, la recente normativa della Regione Lombardia che subordinava l'accesso all'e.r.p. alla condizione che il richiedente sia residente, o lavori, da almeno cinque anni nella Regione (art. 1, co. 1, l. reg. Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7): tale disposizione è stata poi oggetto della già citata ord. n. 32/2008 della Corte costituzionale.

Anche il Veneto si è dotato, già con la l. reg. Veneto n. 9/1990, di misure relative all'abitazione e l'accoglienza dei non cittadini: l'art. 6, co. 3-8, prevedeva, infatti, il sostegno a iniziative e progetti finalizzati all'ospitalità temporanea degli immigrati extracomunitari residenti da meno di due anni nella Regione, tramite il finanziamento di contributi in conto capitale a soggetti pubblici e privati per opere di risanamento, ristrutturazione o recupero di alloggi. La stessa legge prevedeva, inoltre, la realizzazione di accordi tra Enti locali, enti pubblici o privati, imprese, cooperative, istituti di credito e associazioni, rivolti al reperimento di alloggi da destinare agli immigrati extracomunitari e alle loro famiglie (art. 6, co. 2). Per quanto concerne l'e.r.p., la Regione si è attivata già con la legge regionale citata, il cui art. 6, co. 1, prevedeva la possibilità per i Comuni di assegnare alloggi di edilizia residenziale pubblica a non cittadini extracomunitari residenti da almeno due anni nel territorio regionale: più in generale, inoltre, la legge prevedeva che il lavoratore extracomunitario residente in Italia fosse equiparato al cittadino italiano nell'assegnazione di alloggi e.r.p.

Sempre per quanto concerne l'e.r.p., in relazione alle normative disposte dalle Regioni settentrionali, rilevante risulta il caso della Regione Valle d'Aosta che, tramite la l.reg. n. 39/1995, richiede la

residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente, e la residenza anagrafica o l'attività lavorativa principale e continuativa nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale a cui si riferisce il bando di concorso per il periodo minimo stabilito dal bando stesso, ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica⁶³¹. Di indirizzo simile, la l. reg. Piemonte n. 22/2011, che modificava la precedente l. reg. n. 46/1995, la quale ha introdotto per i cittadini extracomunitari il requisito di un minimo di tre anni di regolare attività di lavoro autonomo o subordinato. Più recentemente, tale requisito è stato esteso a tutti i richiedenti, indipendentemente dallo *status civitatis*, prevedendo per tutti i beneficiari lo svolgimento di un'attività lavorativa o la semplice residenza da almeno tre anni nel Comune che emette il bando (l.reg. n. 3/2010).

Rilevante, infine, la normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, introdotta con l. reg. n. 6/2003, la quale prevede, per l'accesso all'edilizia convenzionata, agevolata e al sostegno alle locazioni, la residenza decennale, anche non continuativa, sul territorio nazionale; mentre, per l'accesso all'edilizia sovvenzionata – intesa come interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla locazione – richiede la residenza o lo svolgimento di un'attività lavorativa in Italia da almeno dieci anni, anche non continuativi, cinque dei quali nella Regione, cui si aggiunge la previsione in base alla quale, nell'attribuzione dei punteggi, vengono riconosciuti almeno 0.5 punti aggiuntivi per ogni anno di residenza in Regione aggiuntivo rispetto ai cinque previsti come requisito di base per la partecipazione⁶³². Previsioni mantenute sostanzialmente identiche anche nella successiva l.reg. Friulia-Venezia Giulia n. 16/2008: norme del genere potrebbero sembrare non discriminatorie in quanto richiedono tanto ai cittadini quanto ai non cittadini di assolvere ai requisiti di residenza per l'accesso alle prestazioni, tuttavia “il requisito è sicuramente più facile da integrare per il cittadino che non per un lavoratore migrante, almeno con riferimento alla residenza sul territorio nazionale, che per un italiano è un dato normale”⁶³³.

La Regione Emilia Romagna, con l'art. 5, co. 2, l. reg. n. 14/1990, ha previsto la realizzazione di

⁶³¹ Tale normativa è stata poi novellata dalla l. reg. n. 35/1998 che ha modificato i requisiti di residenza, richiedendo, ai fini dell'accesso all'e.r.p., la residenza anagrafica o attività lavorativa principale e continuativa per un periodo non inferiore a due anni nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, ammettendo inoltre alle graduatorie chi sia in possesso di residenza anagrafica nella Regione da almeno cinque anni, purché con attività lavorativa stabile nel Comune cui si riferisce il bando di concorso (cfr. CORVAJA, F., *Libera circolazione* ... cit., 632).

⁶³² Cfr. cfr. DINELLI, F., *Le «cittadinanze regionali»* ... cit., 8. Tale previsione della legge regionale sembra essere indicativa, secondo l'A., del peso significativo riconosciuto dalle Regioni, specialmente quelle settentrionali, al requisito della residenza sul territorio ai fini dell'accesso alle politiche in materia di abitazione. Questa tendenza “sembra potersi spiegare in base a due fattori aventi la stessa matrice: da un lato, il diffuso atteggiamento anti-meridionalista che anima le popolazioni del Nord e alcune forze politiche che le rappresentano; dall'altro, e soprattutto, l'atteggiamento di crescente ostilità che colpisce, ancor più duramente, gli immigrati stranieri, i quali ultimi, come è noto, sono presenti in misura prevalente sul territorio delle stesse regioni settentrionali”. Il requisito della residenza mira, dunque, a “impedire ai nuovi arrivati di acquisire un bene, l'alloggio a canone agevolato, particolarmente ambito in una situazione di costante emergenza abitativa, riservandolo a coloro che da più tempo sono stabiliti, pagandovi le tasse, sul territorio in cui quel bene è stato prodotto” (9).

⁶³³ Cfr. CORVAJA, F., *L'accesso* ... cit., 106.

strutture di accoglienza per emergenze abitative, anche mediante il recupero del patrimonio edilizio pubblico, in favore degli immigrati extracomunitari. La Regione si impegnava, inoltre, a garantire l'estensione agli immigrati extracomunitari residenti in un Comune della Regione i benefici previsti dalla legge per l'acquisto, il recupero o la nuova costruzione della prima casa di abitazione; nonché la stipula di accordi tra Enti locali, enti pubblici o privati, imprese, istituti di credito, cooperative e associazioni, finalizzati ad assicurare ai lavoratori extracomunitari e alle loro famiglie una prima adeguata soluzione abitativa. Per quanto concerne l'e.r.p., la legge regionale del 1990 prevedeva che la situazione di indigenza che interessa i lavoratori extracomunitari è compresa tra i casi di particolare emergenza abitativa per i quali i Comuni possono riservare un'aliquota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da assegnare su base annuale (art. 11, co. 3). La disciplina regionale in materia di e.r.p. è stata, più di recente, modificata, tramite l.reg. n. 5/2004: l'art. 10 prevede, infatti, che i cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella Regione hanno diritto di accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Tale normativa, che sembra introdurre un regime più favorevole di quello disposto dall'art. 40, co. 6 del Testo Unico, è stata, per tali motivazioni, impugnata di fronte alla Corte costituzionale che si è espressa con la sent. n. 300/2005, salvando la normativa regionale. Senza entrare nel merito della questione, la Corte ha affermato che il legislatore regionale “si limita a disciplinare, nel territorio dell’Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal citato d.lgs n. 286 del 1998”⁶³⁴.

Per quanto concerne, infine, il sud Italia, la Puglia è stata una delle prime Regioni ad intervenire in tale ambito con la l.reg. Puglia n. 29/1990, tramite la quale si è impegnata a concedere contributi ai consorzi di Comuni ed ai Comuni per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare agli immigrati e alle loro famiglie; nonché contributi ai Comuni, alle associazioni e agli enti morali che, nelle zone in cui vi è un utilizzo stagionale delle manodopera straniera, predispongano piani di

⁶³⁴ Di tenore simile la l.reg. Campania, n. 6/2010 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania), il cui art. 17, co. 5, prevedeva la possibilità per le persone straniere, al pari dei cittadini italiani, di essere assegnatari di alloggi e.r.p., oltre che destinatari di contributi erogabili ai locatari nei contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all'assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi. Tale norma, impugnata dal Governo per contrasto con l'art. 40, co. 6 del Testo Unico, è stata giudicata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale, con sent. n. 61/2011. Secondo la Corte, infatti, la norma impugnata deve essere considerata congiuntamente con l'art. 25 della medesima legge regionale che, infatti, “... prevede, tra i requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di tali alloggi, la «cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea ovvero, per i cittadini di paesi non membri dell'Unione europea, il possesso dello status di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo». Di conseguenza, “la premessa da cui muove il ricorrente ... sulla relativa estensione anche allo straniero irregolare della possibilità di concorrere all'assegnazione ovvero di accedere ai benefici previsti dalla norma” risulta infondata (CIERVO, A., *Il diritto ... cit.*, 289). Per un commento alla legge campana n. 6/2010 (cfr. CROCE, M., *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 ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNI M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 537 e ss.).

accoglienza temporanea. La stessa legge prevedeva, all'art. 9, co. 2, la possibilità per i lavoratori extracomunitari residenti in un Comune della Puglia di partecipare ai bandi di concorso relative alle provvidenze regionali in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero e la costruzione di un alloggio. In materia di e.r.p., la legge regionale del 1990, prevedeva che gli stranieri residenti da almeno due anni nel territorio regionale potessero partecipare all'assegnazione di alloggi da parte dei Comuni (art. 9, co. 1).

Anche la Regione Calabria ha approvato una normativa in materia di accesso all'e.r.p., che, pur essendo precedente al Testo Unico, si è dimostrata con esso compatibile: si tratta della l. reg. n. 32/1996, modificata dalla l.reg. n. 10/1998, che, all'art. 18, co. 7, 8, prevede che possano accedere ai bandi per l'edilizia residenziale pubblica i nuclei familiari di emigrati o profughi che rientrino in Italia per stabilirvi la loro residenza e i nuclei familiari di immigrati in regola con le attuali normative nazionali in vigore in tema di immigrazione.

Gli interventi messi in campo dagli Enti locali nel corso degli anni, per quanto concerne l'accesso all'abitazione da parte dei non cittadini, sembrano meritare una particolare attenzione se si considera il ruolo che tale livello di governo è venuto a ricoprire, nell'ambito delle politiche per l'immigrazione, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione: ovvero, “gli Enti locali ... in Italia come in altri Paesi europei e non, si caratterizzano sempre più come prima porta di ingresso nel sistema dei diritti di cittadinanza”. Questo perché “è a livello locale ... che gli immigrati esprimono bisogni, dalla casa all'assistenza sanitaria, all'istruzione, che mettono sotto pressione l'intero sistema di *welfare* municipale, e quindi, innanzitutto, il governo locale attore cruciale nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi”⁶³⁵. Nel complesso sistema multilivello che caratterizza il nostro ordinamento, se alle Regioni spettano compiti di regolazione legislativa dell'organizzazione dei servizi sul territorio regionale, spetta poi agli Enti locali il compito di fare dei propositi di legge una garanzia effettiva dell'accesso ai servizi e alle prestazioni pubbliche a livello locale⁶³⁶.

La prima norma statale che esplicitamente disciplina il ruolo degli Enti locali nell'ambito delle politiche per l'immigrazione è la legge 30 dicembre 1986, n. 943, che parte dalla definizione del non-cittadino lavoratore come soggetto di diritti (art. 1), al quale, dunque, deve essere assicurato il pieno accesso ad una serie di servizi, tra i quali la sanità, i servizi sociali, l'istruzione, l'alloggio. A tal fine venne istituito il “Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie”,

⁶³⁵ Cfr. CAPONIO, T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, 790.

⁶³⁶ *Op. cit.*, 801. In altre parole, “la l. 40/98 e il relativo Regolamento di attuazione, delimitano un sistema di ripartizione dei compiti che vede le Regioni nel ruolo di enti programmatori, e i Comuni nella veste di ideatori di interventi e servizi”; quindi, “compito delle amministrazioni locali ... sarebbe quello di definire nello specifico i progetti, a partire dalle priorità e dalle linee programmatiche indicate a livello regionale”.

presso la Direzione generale del collocamento e della manodopera del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale, nell'esercizio delle sue funzioni, doveva tenere conto dei pareri espressi dalla "Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie" (art. 2), composta da esponenti delle associazioni di immigrati, da rappresentanti dei sindacati e delle associazioni datoriali, da esperti dei Ministeri interessati, da tre rappresentanti del terzo settore attivi nelle politiche per l'immigrazione e, infine, da quattro rappresentanti delle autonomie locali, di cui due scelti dalle Regioni, uno dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e uno dall'Unione delle Province italiane (UPI). Sempre secondo la l.n. 943/1986, ai Comuni spettava la funzione di attuazione dei programmi elaborati a livello regionale nonché l'accoglienza sul territorio, attraverso i servizi sociali e la "preventiva disponibilità di idonei alloggi, eventualmente istituendo apposite consulte" (art. 8, co. 6).

Questa legge, dunque, "configurava un modello di gestione dei flussi migratori e della presenza immigrata sul territorio che, benché fortemente centralizzato, si proponeva comunque di tenere conto delle istanze e degli interessi dei livelli di governo «minori»", anche se "per quanto riguarda il *decision-making*, il sistema delineato appare a dir poco farraginoso"⁶³⁷: la Consulta, infatti, si è dimostrata un organo puramente consultivo che si limitava ad esprimere dei pareri senza realmente avere la capacità di incidere sulle decisioni dei livelli superiori di governo.

La successiva legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. "Legge Martelli"), era, invece, fondata su di un approccio prettamente centralista: l'art. 2, prevedeva, infatti, che sia le decisioni concernenti la politica dell'immigrazione, e quindi la determinazione dei flussi, sia quelle relative alle politiche per l'immigrazione, venissero prese con decreti adottati di concerto dai Ministeri degli Affari esteri, dell'Interno, del Bilancio e programmazione economica, del Lavoro e della Previdenza sociale. Era previsto solamente che nel processo decisionale fosse consultata, tra gli altri soggetti, la Conferenza Stato-Regioni. Tuttavia, per quanto riguarda le politiche dell'alloggio, ed in particolare la fase che sarebbe poi stata denominata di prima accoglienza, la l. n. 39/1990 introdusse per la prima volta la realizzazione di centri di accoglienza per migranti (art. 11), disponendo, a tal fine, uno stanziamento di 30 miliardi di lire per ciascuno degli esercizi finanziari degli anni 1990, 1991, 1992, da erogare alle Regioni che, in collaborazione coi Comuni maggiori, avevano il compito di predisporre concretamente l'accoglienza.

È in questa fase che i principali Comuni, prevalentemente del nord Italia, iniziano a formulare i primi interventi in materia di accoglienza dei non cittadini. Un esempio in tal senso è costituito dalla città di Milano che nel 1982, con una delibera comunale, ha ammesso anche gli stranieri con difficoltà economiche rilevanti all'assegnazione di alloggi costruiti senza il contributo statale: si

⁶³⁷ *Op. cit.*, 793.

trattava, per lo più, di alloggi ricavati dallo sgombero di occupazioni abusive⁶³⁸. Il Comune di Milano è stato, inoltre, attivo nella predisposizione dei centri di prima accoglienza, finanziati dalla l. n. 39/1990, affidandone la gestione a cooperative composte da stranieri di provenienze differenti.

Anche il Comune di Bologna si è dimostrato attivo in tal senso, attivando i primi centri di accoglienza ancor prima dell'approvazione della l. n. 39/1990: è questo il caso della ex-scuola Certani, affidata a cittadini senegalesi, e delle scuole Romagnoli e Collodi, affidate a cittadini nordafricani, prevalentemente tunisini e marocchini.

Nel complesso, dunque, in questi anni, “pur in assenza di normative coerenti in materia di immigrazione, i maggiori Comuni del centro-nord hanno promosso numerosi interventi a favore degli stranieri, caratterizzandosi come vero e proprio laboratorio per una *policy* dell'integrazione”. Anche se quello che emerge è, nel complesso, un quadro molto differenziato nel quale le politiche per l'immigrazione venivano lasciate alla discrezionalità e alle scelte politiche delle amministrazioni locali che si avvicendavano al governo delle principali città: questo il motivo che ha portato alla pressoché assenza di interventi in tal senso nelle città del Sud, dove l'intervento in favore dei non cittadini veniva delegato, nella quasi totalità dei casi, al terzo settore e alla beneficenza confessionale.

Tale quadro sembra cambiare nettamente con l'approvazione della legge 8 marzo 1998, n. 40 e, quindi, con il d.lgs. n. 286/1998, ovvero il Testo Unico in materia di immigrazione. L'art. 42 stabilisce, infatti, che “lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, anche al fine di effettuare corsi della lingua e della cultura di origine, dalle scuole e dalle istituzioni culturali straniere legalmente funzionanti nella Repubblica ... la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana in particolare riguardante i loro diritti e i loro doveri, le diverse opportunità di integrazione e crescita personale e comunitaria offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo, nonché alle possibilità di un positivo reinserimento nel Paese di origine ... la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia ... la realizzazione di convenzioni con

⁶³⁸ Queste misure sono state poi contestualizzate nella più ampia normativa regionale in materia di politiche per l'immigrazione: la l. reg. Lombardia, n. 91/1983, ha, infatti, previsto l'assegnazione di alloggi anche a non cittadini in situazioni di emergenza o di pericolo per l'ordine pubblico. Misura che è stata riconfermata anche dalla l. reg. Lombardia, n. 28/1990.

associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2 per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni, in qualità di mediatori interculturali ... l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione". Per la realizzazione di tali interventi, nonché per quelli previsti dal già menzionato art. 40 Testo Unico, in materia di abitazione, la legge ha previsto la creazione del "Fondo nazionale per le politiche migratorie", per il quale l'art. 45 prevedeva uno stanziamento di 70,5 miliardi di lire per il 1998 e 68 miliardi per il 1999⁶³⁹. Sulla base di quanto disposto dagli artt. 58 e 59, del Regolamento di attuazione (D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394), le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno beneficiato del 80% dei finanziamenti del suddetto Fondo, mentre solo il 20% era destinato a finanziare interventi di natura statale: le risorse attribuite alle Regioni costituivano, dunque, un co-finanziamento dei programmi da esse predisposti, a cui comunque dovevano partecipare finanziariamente con un contributo non inferiore al 20%. Il ruolo che gli Enti locali hanno rivestito nell'implementazione di tali programmi è dipesa, nel tempo, dalle scelte delle singole Regioni: ad esempio, la Campania ha scelto, con delibera di Giunta n. 3026 del 22 giugno 2001, di riservare il 40% delle suddette risorse a progetti avanzati da Province, Comuni e altri enti pubblici, previa concertazione con l'Assessorato regionale all'immigrazione; la Regione Lombardia, con delibera di Giunta n. 7/6261 del 1° ottobre 2001, ha delegato alle Asl la selezione dei progetti e, per la città di Milano, al Comune; l'Emilia Romagna, infine, con Delibera del Consiglio regionale n. 203 del 10 giugno 2001, ha delegato, invece, alle Province il compito di selezionare i progetti, raccomandando la massima concertazione tra Enti locali, terzo settore e altri enti pubblici.

I Comuni del Nord Italia si sono rivelati, anche nella fase successiva all'approvazione del Testo Unico, i primi Enti locali ad intervenire nelle politiche per l'immigrazione, anche per quanto concerne le misure in materia di abitazione.

La città di Milano, in attuazione dell'allora vigente l.reg. Lombardia n. 28/1990, ha disposto un bando comunale per l'assegnazione di alloggi e.r.p., prevedendo, tuttavia, l'attribuzione di cinque punti in più nella graduatoria per i richiedenti cittadini italiani. Tale previsione è stata oggetto della

⁶³⁹ Su tale punto, cfr. STUPPINI, A., *Tra centro e periferia: le politiche locali per l'integrazione*, in SARACENO, C., SARTOR, N., SCIORTINO, G., *Straniero e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, 2013, 63-64. L'A., ricorda, come già evidenziato in precedenza, che il suddetto fondo viene riassorbito nel più generico "Fondo nazionale per le politiche sociali", istituito con l. n. 328/2000. Questa scelta se, da un lato, incrementa in termini assoluti le risorse pubbliche, dall'altro, unifica i vari fondi di settore lasciando a Regioni ed Enti locali la più ampia discrezionalità su come utilizzarle. Di conseguenza, "a partire dal 2003, le politiche per l'integrazione degli immigrati ... vengono così private di un fondo nazionale specifico e trasformate in una sorta di «vaso di coccio» tra settori ben più strutturati come gli anziani, i disabili, i minori ecc." (66).

sentenza del tribunale civile di Milano, 21 marzo 2002, n. 3614, che l'ha dichiarata non conforme all'art. 44 del Testo Unico in materia di immigrazione che disciplina l'azione civile contro la discriminazione. Secondo il giudice ordinario, infatti, “la pretesa alla pari dignità sociale, alla non discriminazione, è un diritto soggettivo, che non può essere degradato ad interesse legittimo neppure in conseguenza dell'emanazione di un atto da parte dell'autorità amministrativa (nel caso di specie, il regolamento della commissione comunale per l'assegnazione degli alloggi)”⁶⁴⁰. Di conseguenza, dunque, il tribunale ha accertato l'esistenza di un comportamento discriminatorio nell'applicazione dei criteri per la formulazione della graduatoria comunale di assegnazione degli alloggi e.r.p. e ha ordinato al Comune di cessare il comportamento pregiudizievole.

Allo stesso modo, risulta innovativa la politica introdotta dalla Provincia di Trento che ha cominciato ad assegnare contributi alle imprese affinché provvedessero a trovare e a realizzare alloggi per i lavoratori provenienti da altri territori ed in particolare per i lavoratori stranieri. Tale normativa, approvata il 19 luglio del 2002, dà la possibilità alla Provincia di concedere contributi alle imprese e alle cooperative per l'acquisto, la costruzione o il risanamento di alloggi da destinare in locazione convenzionata ai propri dipendenti provenienti dall'esterno del territorio provinciale.

In linea di massima, sono tre i criteri seguiti a livello locale nella disciplina dell'accesso all'abitazione⁶⁴¹. Alcuni Comuni, hanno condizionato l'accesso all'e.r.p. al rispetto della condizione di reciprocità, ossia a condizione che nello Stato di provenienza dell'interessato fosse riconosciuta pari possibilità di accesso del cittadino italiano all'edilizia pubblica⁶⁴². Altri Comuni hanno introdotto, tra i requisiti di accesso, la durata della residenza o dell'attività lavorativa sul territorio comunale o regionale: è il caso, ad esempio, del Comune di Torino che richiedeva il soggiorno e lo svolgimento dell'attività lavorativa da almeno tre anni⁶⁴³. Altri, infine, hanno previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi ai fini dell'elaborazione della graduatoria in relazione al possesso della cittadinanza italiana o in funzione della durata della residenza.

Quest'ultimo criterio, che ha caratterizzato, come evidenziato in precedenza, la disciplina comunale in materia di e.r.p. del Comune di Milano, è stato utilizzato anche in molteplici altri casi: dal Comune di Genova, ad esempio, che aveva introdotto nel bando per l'assegnazione di alloggi e.r.p., un punteggio aggiuntivo legato all'unico requisito della cittadinanza italiana. Tale disciplina è stata

⁶⁴⁰ Cfr. GILI, L., *La condizione di reciprocità non può essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2005, 99.

⁶⁴¹ Cfr. MAZZOTTA, M., *L'abitazione ... cit.*, 7 e ss.

⁶⁴² È questo il caso della delibera della Giunta comunale di Chiari, provincia di Brescia, n. 239 del 18 novembre 2004, su cui si è pronunciato il TAR Brescia-Lombardia, con ordinanza 25 febbraio 2005, n. 264, in quanto il regolamento era sicuramente in contrasto con l'art. 2, co. 2 del Testo Unico, in base al quale “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano”. Su tale pronuncia, cfr. Cfr. GILI, L., *La condizione ... cit.*, 99 e ss.

⁶⁴³ Su tale provvedimento si è espresso il TAR Piemonte, sez. I, con ordinanza 13 febbraio 2002, n. 323.

oggetto di ricorso di fronte al TAR Liguria, il quale ha concluso che “va considerato integrante gli estremi del comportamento discriminatorio sanzionato dall'art. 43, d.lgs n. 286 del 1998 l'attribuzione, nell'ambito delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di un punteggio aggiuntivo in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente, con conseguente trattamento deteriore di accesso agli alloggi pubblici per gli stranieri, pur regolarmente soggiornanti in Italia, solo in ragione del loro *status* di cittadini stranieri”⁶⁴⁴.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi seppur non esaustiva della disciplina dell'accesso all'abitazione da parte dei non cittadini ha reso evidente la complessità della garanzia effettiva di diritti sociali che, seppur in linea di principio riconosciuti all'intero complesso della popolazione residente sul territorio italiano, trova poi difficoltà nella sua attuazione pratica nel momento in cui il potenziale beneficiario non gode dello *status civitatis* italiano.

La complessità di tale riconoscimento dipende da molteplici fattori. In primo luogo, dall'assenza di una disciplina chiara e organica della condizione giuridica dello straniero nel testo costituzionale che si rivela, a tal proposito, piuttosto stringato: a tale mancanza ha tentato di supplire, nel tempo, sia la dottrina sia la giurisprudenza della Corte costituzionale, giungendo, pur non senza contraddizioni nel corso del tempo, alla conclusione dell'estensione anche ai non cittadini del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost., pur consentendo al legislatore statale e regionale di operare differenziazioni nel godimento dei diritti sociali, tra cui il diritto all'abitazione, conformi al principio di ragionevolezza.

In secondo luogo, una disciplina legislativa in materia di immigrazione che non presenta le caratteristiche di una legislazione organica e strutturata ma che ha risposto, nel corso degli anni, alle sfide poste dall'immigrazione, con interventi di natura emergenziale che hanno comportato, da un lato, una stratificazione delle fonti normative animate da uno spirito di volta in volta differente in relazione alle priorità politiche del legislatore sempre più orientato ad un approccio repressivo dell'immigrazione irregolare, piuttosto che all'attuazione di politiche efficaci sul piano dell'integrazione; dall'altro, per quanto concerne più specificatamente, la garanzia del diritto all'abitazione ai non cittadini, un graduale inasprimento delle condizioni di accesso alla casa sia in relazione al titolo di soggiorno sia al requisito di residenza necessario, soprattutto, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Inoltre, un ultimo elemento che spiega tale complessità deriva dalla sovrapposizione di competenze

⁶⁴⁴ TAR Liguria, Genova, sez. II, 24 agosto 2011, n. 1354.

derivanti dalla riforma del Titolo V e la forte eterogeneità degli interventi messi in campo a livello regionale e locale in materia di abitazione che non permettono di tracciare un quadro chiaro e omogeneo delle politiche della casa destinate agli stranieri.

Infine, è necessario sottolineare che, a differenza di quanto accade per i cittadini italiani, per i non cittadini l'accesso all'abitazione, oltre ad essere appunto un diritto sociale a cui difficilmente riescono ad avere accesso, costituisce un requisito fondamentale per godere del riconoscimento di altri diritti fondamentali per la qualità della loro vita sul territorio italiano, *in primis* la possibilità di ricongiungimento familiare. In tal modo, quello che dovrebbe essere un elemento fondamentale del percorso di integrazione e un tassello imprescindibile delle aspettative che i poteri pubblici dovrebbero soddisfare per garantire l'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., diventa, per gli stranieri un dovere da assolvere, nella pressoché assenza di politiche pubbliche che lo rendano realizzabile.

Se questo è il quadro relativo all'accesso all'abitazione per i non cittadini nell'ordinamento giuridico italiano, è interessante, a questo punto, analizzare come il godimento di tale diritto venga disciplinato nell'ordinamento spagnolo.

Capitolo IV. L'accesso all'abitazione per i non cittadini. Il caso dell'ordinamento spagnolo

1. Lo status costituzionale dello straniero e il godimento dei diritti sociali

La Costituzione spagnola del 1978 deve essere contestualizzata in un periodo storico in cui la Spagna era un Paese di emigrazione⁶⁴⁵, come accaduto per la Costituzione italiana. Solo successivamente, negli anni '90 del secolo scorso, il saldo migratorio spagnolo ha cambiato di segno grazie al crescente afflusso di non cittadini e, come sempre accade, il legislatore non è stato immediatamente recettivo rispetto a tale trasformazione: come verrà evidenziato nella successiva analisi della legislazione spagnola in materia di *extranjería*, ad una prima lettura del fenomeno migratorio in chiave securitaria e di controllo dei flussi in entrata⁶⁴⁶, sono negli anni più recenti si è iniziata a sviluppare una maggiore attenzione al tema dell'integrazione e al riconoscimento dei diritti.

La Costituzione spagnola è, dunque, una Costituzione scritta per gli emigranti⁶⁴⁷: si noti, infatti, che solo l'art. 13 CE è esplicitamente dedicato alla disciplina della *extranjería*, mentre tutte le altre disposizioni costituzionali dedicate al riconoscimento e al godimento di diritti e libertà fanno riferimento o ai soggetti dotati dello *status civitatis* spagnolo o, tramite l'utilizzo di formule impersonali, agli individui. Tantomeno, può dirsi esistere un modello costituzionale immigratorio chiaro e organico⁶⁴⁸, essendo lampante il rimando, presente nell'art. 13.1 CE alle fonti del diritto internazionale e alla legislazione ordinaria.

⁶⁴⁵ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti degli stranieri in Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2003, 663. Secondo l'A., infatti, "la Spagna è sempre stata tradizionalmente un Paese di emigranti", infatti, "la percezione culturale dei fenomeni migratori in Spagna è sempre stata associata, fino a qualche tempo fa, all'idea dell'emigrazione di spagnoli in altri Paesi europei e americani, causata da necessità economiche". Questo è comprensibile se si considera che "negli anni in cui viene approvata la Costituzione, il numero di cittadini stranieri in Spagna è ancora molto ridotto; ancora nel 1981, è inferiore alle 200.000 unità (198.042). La crescita avuta nei dodici anni seguenti evidenzia la tendenza successiva; infatti, questa cifra si è raddoppiata, passando a 430.000 unità nel 1993. Nei sei anni seguenti, è raddoppiata ancora, attestandosi su 801.329 individui nel 1999. Dopo tre anni, il dato ufficiale è aumentato in proporzione analoga, infatti, già nel giugno del 2002 ha raggiunto la cifra di 1.301.342".

⁶⁴⁶ Cfr. PÉREZ-UGENA, M., CANO LINARES, A., *Consideraciones acerca de los derechos de los extranjeros en España*, in AA.VV., *Las tensiones entre la criminalidad internacional y las garantías propias de un Estado de Derecho en un mundo globalizado*, Dykinson, 2008, 3

⁶⁴⁷ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía, solidaridad y extranjería: el derecho a la inserción de los inmigrantes*, in AA.VV., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, 206. Secondo l'A., "si una Constitución ... es el complejo producto de unas determinadas variables socio-culturales, es claro que la nuestra refleja nuestra realidad de un país de emigración, hasta el punto de recoger un precepto específico en el que se impone al Estado velar especialmente por los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero, orientando esta política de protección social incluso «hacia su retorno» (art. 42)". Nello stesso senso, cfr. anche BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti ... cit.*, 662.

⁶⁴⁸ Cfr. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Derecho a la protección social como factor de integración del inmigrante: la dialéctica universalidad/ciudadanía*, in *Revista del Ministerio de trabajo y asuntos sociales*, n. 63/2006, 253. Secondo l'A. "la posibilidad de adaptación de nuestra Constitución a la realidad socio-económica migratoria no puede confundirse con la existencia de un modelo constitucional migratorio acabado y claro. Como ocurre en otras materias ... no puede decirse que ese modelo exista".

La trasformazione della realtà migratoria spagnola, tuttavia, richiede necessariamente, non tanto una riforma del testo costituzionale, quanto una rilettura del testo stesso⁶⁴⁹ alla luce delle mutevoli esigenze ed istanze di integrazione e riconoscimento espresse dal collettivo migrante e accolte, in parte, dal legislatore e dalla recente giurisprudenza del Tribunale Costituzionale. In tal senso, il presente capitolo tenta un'opera di ricostruzione dello *status* costituzionale del non-cittadino nell'ordinamento giuridico spagnolo partendo dall'analisi dell'art. 13.1 CE e dal dibattito dottrinario in materia (par. 1.1); passando poi all'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che oltre ad interpretare la scarsa disciplina costituzionale in materia ha aperto, nel corso del tempo, prospettive innovative che hanno orientato l'operato del legislatore (par. 1.2); passando, infine, allo studio della disciplina legislativa in materia di *extranjería*, seppur delimitatamente a quanto concerne il riconoscimento e il godimento dei principali diritti (par. 1.3).

È necessario specificare, in via preliminare, che la presente trattazione riguarderà esclusivamente lo *status* dei cittadini extra-comunitari, regolari e non, escludendo, dunque, la condizione dei cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea per il particolare trattamento di cui essi godono⁶⁵⁰, derivante dai trattati e dalla normativa comunitaria in materia.

1.1 L'art. 13.1 della Costituzione spagnola

L'art. 13 CE⁶⁵¹ regola, nei suoi quattro commi, differenti situazioni giuridiche concernenti lo *status* dei non cittadini, attribuendo loro un determinato corredo di diritti e libertà. L'estrema stringatezza della disposizione evidenzia come, al momento della sua formulazione, non ci fosse coscienza della rilevanza che le dinamiche migratorie avrebbero assunto nei decenni a venire e, di conseguenza, non viene formulata una disciplina costituzionale completa e strutturata che permetta di regolare il

⁶⁴⁹ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía ... cit.*, 206.

⁶⁵⁰ Cfr. AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., *El régimen... cit.*, 77. L'A., analizzando la disciplina introdotta con la L.O. n. 4/2000 in materia di *extranjería*, afferma che essa non si applica ai cittadini di Stati appartenenti all'Unione Europea. Questa esclusione deriva, in primo luogo, dall'art. 1.3 della L.O. n. 4/2000, il quale dispone che “los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables”. Le norme a cui la disposizione di legge fa riferimento sono rinvenibili nel Real Decreto 16 febbraio 2007, n. 240, relativo all'entrata, alla libera circolazione e alla residenza in Spagna dei cittadini dell'Unione Europea, modificato successivamente dal Real Decreto 10 luglio 2009, n. 1161.

⁶⁵¹ Art. 13 CE: “1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.

fenomeno della *extranjería* con coerenza ed efficacia.

Analizzando la struttura normativa dell'art. 13 CE, notiamo che essa si struttura nelle seguenti norme⁶⁵²: in primo luogo, la definizione dello statuto dei diritti fondamentali degli stranieri tramite, da un lato, il riconoscimento positivo di una regola generale di attribuzione di tali diritti tramite il principio della *equiparación limitada* (comma 1); dall'altro, tramite una tecnica negativa di riserva a favore dei cittadini spagnoli del godimento di certi diritti caratteristici della cittadinanza politica (comma 2); in secondo luogo, la disciplina dell'estradiizione (comma 3) e, infine, il riconoscimento costituzionale del diritto d'asilo da realizzare tramite un mandato al legislatore (comma 4).

Per quanto qui rileva, e nell'impossibilità di esaurire in questa sede un'analisi complessiva del suddetto articolo, la trattazione si soffermerà solamente sul primo comma, tentando di delinearne l'origine nel dibattito delle Corti Costituenti e le differenti interpretazioni che la dottrina ne ha dato nel corso del tempo.

Nonostante le criticità che da subito hanno accompagnato in dottrina l'art. 13.1 CE, esso necessita di essere analizzato nella sua evoluzione nel contesto del dibattito costituente e alla luce delle numerose modifiche che lo hanno notevolmente migliorato rispetto alla sua prima formulazione, assolutamente inadeguata ed incoerente con il resto dell'impianto costituzionale⁶⁵³.

Il progetto preliminare di Costituzione consacrava al tema della *extranjería* due commi, entrambi inseriti nell'allora art. 12. La prima delle due disposizioni prevedeva che “la condición jurídica del extranjero se regulará por la ley y por los tratados, atendiendo siempre al principio de efectiva reciprocidad”. Si chiarava, inoltre, nello stesso comma che solamente i cittadini spagnoli avrebbero goduto dei principali diritti politici. La seconda disposizione prevedeva, inoltre, che “los extranjeros residentes en España gozarán de las libertades públicas del presente título, en los términos que la ley establezca”.

La decisione di consacrare due commi alla condizione dello straniero risulterebbe incomprensibile se non si contestualizzasse l'*Anteproyecto* costituzionale nella storia della disciplina che le varie Costituzioni spagnole hanno fissato in materia di *extranjería*⁶⁵⁴. Fatta eccezione, infatti, per la Costituzione del 1845, che rimandava ad una legge la determinazione dei “derechos que deberán gozar los extranjeros que obtengan carta de naturaleza o hayan ganado vecindad”⁶⁵⁵, e per quella del 1931 che non prevedeva alcuna disposizione in merito, tutte le Costituzioni spagnole, a partire da

⁶⁵² Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía ... cit.*, 207.

⁶⁵³ Cfr. PÉREZ VERA, E., *Artículo 13*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, 1997, 187.

⁶⁵⁴ Per una panoramica in materia, cfr. GARCÍA RUIZ, J.L., *La condición de extranjero y el Derecho Constitucional español*, in REVENGA SÁNCHEZ, M., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 489 e ss.

⁶⁵⁵ Cfr. PÉREZ VERA, E., *Artículo 13 ... cit.*, 188.

quella del 1869, avevano fissato come punto di partenza la sostanziale uguaglianza di condizioni tra cittadini spagnoli e stranieri, per quanto concerne le principali libertà di natura privatistica⁶⁵⁶. Ad esempio, la Costituzione spagnola del 1869 prevedeva, nel suo art. 25, che “todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por autoridades españolas”: disposizione questa ripresa nei medesimi termini anche dalla Costituzione federale del 1873 (art. 27) e in quella del 1876 (art. 2)⁶⁵⁷. Ed è stata proprio questa scelta di fondo, ricorrente nella tradizione costituzionalista spagnola, ad aver informato l'art. 15 del Codice di Commercio e, in maniera ancora più rilevante, l'art. 27 del Codice Civile spagnolo.

Alla luce di tali considerazioni, i due commi dell'art. 12 del *Anteproyecto* risultano maggiormente comprensibili ed in alcun modo pleonastici: il primo dei due si poneva appunto in questa tradizione, riferendosi dunque con l'espressione “condición jurídica” ai diritti privati degli stranieri, nel senso di diritti commerciali e mercantili, con l'incredibile arretramento costituito dall'introduzione del principio di reciprocità; il secondo, invece, costituisce il primo innovativo riferimento costituzionale alle libertà pubbliche degli stranieri presenti in territorio spagnolo.

Il dibattito nelle Corti (Senato e Congresso dei deputati)⁶⁵⁸ si concentrò soprattutto sul riferimento al principio di reciprocità che fu oggetto di numerosi emendamenti di riforma o direttamente abolitori. Tra i primi, si richiedeva la soppressione del termine “effettiva” riferito appunto alla reciprocità, per ovviare al carattere eccessivamente restrittivo che il principio avrebbe assunto. Tra i secondi, che costituirono di gran lunga la posizione maggioritaria, risaltano particolarmente le motivazioni addotte dai gruppi socialisti al Congresso e dal Gruppo parlamentare U.C.D. Per i primi, l'introduzione del principio di reciprocità non risultava desiderabile in un enunciato così generico come era quello in questione e poneva, inoltre, notevoli difficoltà in fase di applicazione di fronte ai Tribunali. Ancora più pregnanti le motivazioni addotte dal Gruppo parlamentare U.C.D., secondo le quali, tramite l'introduzione del principio di reciprocità, la Spagna avrebbe rinunciato a regolare in maniera unitaria lo *status* dello straniero, dando vita ad una molteplicità di *status* individuali di difficile definizione previa. Alla luce di tale discussione, il riferimento al principio di reciprocità venne eliminato dall'art. 12 del *Anteproyecto*, con il solo voto contrario del rappresentante del *Grupo de Alianza Popular*⁶⁵⁹: tale formulazione del primo comma venne ripresa, senza alcuna

⁶⁵⁶ Cfr. BORRAJO INIESTA, I., *El status constitucional de los extranjeros*, in AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García De Enterría*, Vol. II, Civitas, 1991, 703: “la posición jurídica de los extranjeros antes de la Constitución se caracterizaba por una generosa regla general o de principio: la equiparación con los españoles ... Los principios generales venían a equiparar, en todo lo que no fueran derechos inherentes a la ciudadanía política, a los extranjeros con los españoles”.

⁶⁵⁷ Cfr. OLIVÁN LÓPEZ, F., *Constitución y extranjería*, Dykinson, 2004, 115.

⁶⁵⁸ Per una trattazione più esaustiva, cfr. PÉREZ VERA, E., *Artículo 13 ... cit.*, 188 e ss.

⁶⁵⁹ In tal modo, l'art. 12.1 del *Anteproyecto* prevedeva che “la condición jurídica del extranjero se regulará por la ley y

modifica, nel testo costituzionale definitivamente approvato il 21 luglio 1978. Tale disposizione, tuttavia, nonostante l'evidente miglioramento determinato dall'eliminazione del riferimento al principio di reciprocità, lasciava comunque un ampio margine di discrezionalità al legislatore nella regolazione della condizione giuridica dello straniero: discrezionalità che avrebbe, di fatto, potuto portare alla reintroduzione dello stesso principio di reciprocità che tanto si era fatto per eliminare dal testo costituzionale.

Il destino di questo primo comma è, tuttavia, indissolubilmente legato a quello del secondo, relativo alle libertà pubbliche degli stranieri, a cui si fonderà nella *Comisión de Constitución del Senado*. Tale precetto, per come era stato formulato, presentava due criticità di natura macroscopica. In primo luogo, vincolava il godimento delle libertà pubbliche alla condizione di residente nel territorio spagnolo: requisito valido, dunque, anche per quei diritti e libertà riconosciute dal diritto internazionale all'individuo in quanto tale, senza riferimento alla cittadinanza di appartenenza. Questo requisito sembrava, dunque, esulare dalla legittima potestà degli Stati di disciplinare l'ingresso e la permanenza sul territorio statale⁶⁶⁰. In secondo luogo, la suddetta disposizione faceva dipendere interamente il godimento delle libertà pubbliche dal successivo sviluppo legislativo interno.

Alla luce di tali considerazioni, l'art. 12 del *Anteproyecto* venne completamente rimaneggiato nella *Comisión de Constitución del Senado* la quale, sulla base di una proposta di emendamento avanzata dal *Grupo Progresistas y Socialistas Independientes*, integrò i due commi in un'unica disposizione relativa alle libertà pubbliche dei non cittadini, che è quella che oggi ritroviamo nell'art. 13.1 CE⁶⁶¹. Nonostante la fusione tra le due disposizioni, le due matrici originarie della regolazione giuridica del fenomeno della *extranjería* permangono tuttora nel diritto spagnolo, in due disposizioni distinte riferite, rispettivamente, ai diritti civili, da un parte, e alle libertà pubbliche, dall'altra. Il riferimento va, com'è ovvio, all'art. 27 del Codice Civile⁶⁶² e all'art. 13.1 CE.

Da subito venne evidenziata la tensione interna che caratterizza la suddetta disposizione costituzionale⁶⁶³: mentre, infatti, la prima parte dell'enunciato riconosce in maniera chiara che gli stranieri sono titolari dei diritti fondamentali sanciti nel Titolo I della Costituzione spagnola e sembra, dunque, riferirsi a tutti i diritti; nella seconda parte, tuttavia, introduce una riserva

por los tratados”.

⁶⁶⁰ Cf. BORRAJO INIESTA, I., *El status ... cit.*, 704 e ss.

⁶⁶¹ Cf. PÉREZ VERA, E., *Artículo 13 ... cit.*, 192: “si prescindimos por el momento del controvertido tema de los derechos político de los extranjeros, la modificación propuesta por el Senado realizaba una auténtica fusión de los dos apartados adoptados por el Congreso de los Diputados, en la medida en que seguía previéndose que una ley regularía la condición jurídica de los extranjeros”.

⁶⁶² SERRANO ALBERCA, J.M., *Art. 13*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1985, 218-219.

⁶⁶³ IZQUIERDO SANS, C., *Los derechos fundamentales de los extranjeros*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2008.

estremamente rilevante, prevedendo che il godimento di tali diritti segua quanto stabilito dai trattati internazionali e dalla legge. Un enunciato di natura, dunque, contraddittoria “por cuanto formula, sin resolver, una regla articulada a través de dos criterios tan generales como conflictivos, uno favorable a la equiparación ... y otro limitativo”⁶⁶⁴.

Una disposizione, dunque, che per la natura stessa della sua formulazione ha richiesto e richiede un grande lavoro interpretativo che si è, nel corso del tempo, polarizzato attorno a due letture dell'art.13.1 CE: la prima, di natura restrittiva, vede in esso una norma rigida, “que traduce el carácter restrictivo asumido por la opción de política distributiva de derechos seguida para los extranjeros, que renuncia a un modelo universalista y fragmenta el estatuto de ciudadanía”; la seconda, invece, che ha interpretato la suddetta disposizione come una norma aperta, estremamente indefinita “que remite al legislador de cada momento el concreto sentido y alcance del estatuto de derechos fundamentales de los extranjeros”⁶⁶⁵.

Un'interpretazione puramente letterale della disposizione costituzionale porterebbe ad assumere posizioni restrittive e sempliciste secondo le quali i diritti costituzionali degli stranieri sarebbero determinati esclusivamente dai Trattati internazionali e dalla disciplina che il legislatore discrezionalmente formulerebbe⁶⁶⁶. In tal modo, non si riconoscerebbe l'esistenza di uno status giuridico dello straniero, corredato dal godimento di una serie di diritti e libertà, che goda di una tutela direttamente costituzionale: i diritti dei non cittadini, dunque, sarebbero di derivazione puramente legale. Un'interpretazione di questo tipo, inoltre, sarebbe rafforzata anche da quanto disposto dall'art. 14 CE⁶⁶⁷ il quale, nell'enunciare il principio di uguaglianza e non discriminazione, si riferisce esplicitamente ai cittadini spagnoli e non, genericamente, agli individui⁶⁶⁸: se ne deriverebbe, dunque, la legittimità da parte del legislatore ad introdurre qualsiasi tipo di differenziazione di trattamento tra cittadini spagnoli e non cittadini⁶⁶⁹. In altre parole, “el constituyente no optó en su momento por el principio de igualdad (entendida como equiparación absoluta) entre los extranjeros y los españoles sino por un *principio de equiparación limitada*, constitucionalizando así la segmentación de la población o fragmentación del estatuto de ciudadanía, distinguiendo entre ciudadanía nacional y ciudadanía extranjera”⁶⁷⁰.

Tuttavia, ben presto un'interpretazione di questo tipo venne abbandonata sia dalla dottrina⁶⁷¹ sia, e

⁶⁶⁴ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía ... cit.*, 213.

⁶⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶⁶ Cfr. NOGUEIRA GUASTAVINO, M., *La doctrina del Tribunal Constitucional español sobre los derechos sociales de los extranjeros no comunitarios*, in *Relaciones Laborales*, n. 15/2009, 335.

⁶⁶⁷ Art. 14 CE: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

⁶⁶⁸ Su tale punto, cfr., tra gli altri, NOGUEIRA GUASTAVINO, M., *La doctrina ...cit.*, 339.

⁶⁶⁹ Cfr, su questo punto, SEMPERE NAVARRO, A., *Políticas Sociolaborales*, Ed. Tecnos, 2005, 268.

⁶⁷⁰ Cfr. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Derecho ... cit.*, 249, nonché Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía ... cit.*, 214.

⁶⁷¹ Cfr. GARCÍA ROCA, J., *La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los*

soprattutto, dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale di cui si darà conto successivamente. Le motivazioni che portarono a questo *revirement* nell'interpretazione dell'art. 13.1 CE sono dovute ad una molteplicità di fattori di natura differente.

In primo luogo, la crescita economica che ha interessato la Spagna negli ultimi decenni, trasformandola in un Paese di immigrazione: di fronte a tale cambiamento, la politica e il diritto si sono trovati di fronte alla necessità di elaborare una risposta istituzionale adeguata e finalizzata all'inserimento economico e sociale della componente straniera, sempre più stabilmente presente nel tessuto sociale. Questo richiede, com'è ovvio, che “el estatuto del extranjero ... ha de responder a la nueva realidad social a la que ha de aplicarse la Constitución, sus preceptos y principios fundamentales”⁶⁷².

In secondo luogo, l'adesione della Spagna all'Unione europea e la creazione dell'istituto della cittadinanza comunitaria hanno di fatto contribuito a creare un'ulteriore differenziazione nell'ambito dei non cittadini, garantendo ad alcuni di essi, ovvero i cittadini di Stati appartenenti all'Unione, uno *status* ed un trattamento, nell'ambito della regolazione dell'ingresso e della residenza, differenziato rispetto ai cittadini dei Paesi terzi: in tal modo, la polarizzazione tra cittadini e stranieri ha iniziato a frammentarsi in una molteplicità di situazioni differenti. A tale processo ha contribuito, infine, la partecipazione della Spagna al diritto internazionale, soprattutto in materia di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e di riconoscimento della protezione internazionale.

Questi fattori hanno contribuito, dunque, ad articolare un'interpretazione differente dell'art. 13.1 CE che da disposizione isolata e a sé stante, passa ad essere inserita in una visione sistemica e teleologica del testo costituzionale assieme ad altre norme fondamentali⁶⁷³ per la creazione di quello Stato sociale che l'art. 1.1 CE pone a fondamento dell'ordinamento giuridico spagnolo. In particolar modo rilevante risulta essere la necessaria connessione tra l'art. 13.1 CE e l'art. 10 CE con il suo riferimento alla dignità della persona come fondamento dell'ordine politico e della pace sociale⁶⁷⁴: tale riferimento sarà di assoluta centralità nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia.

extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos, in REVENGA SÁNCHEZ, M. (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 108.

⁶⁷² Cfr. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Derecho* ... cit., 250. In tal senso anche MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía* ... cit., 206-207.

⁶⁷³ Cfr. PÉREZ VERA, E., *Artículo 13* ... cit., 193: “hay que recordar que el análisis del artículo 13.1 obliga a hacer mención a otros artículos de la Constitución que configuran directamente los sujetos del derecho a que se refieren y que así aportan datos que pueden ser de utilidad para determinar los derechos de los extranjeros”.

⁶⁷⁴ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía* ... cit., 216 e ss.

1.2 La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale

La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale in relazione all'art. 13.1 CE e, più in generale, al tema della *extranjería* non è giunta ad un punto conclusivo né, tanto meno, si è chiusa nel tempo ad ulteriori sviluppi. Sicuramente, però, è una giurisprudenza che, nel corso del tempo, ha subito una notevole ed interessante evoluzione come risultato della graduale affermazione del fenomeno dell'immigrazione nel dibattito politico ed istituzionale ma soprattutto nel tessuto sociale⁶⁷⁵. Nel complesso il Tribunale si è espresso in materia con un complesso composto da trenta sentenze a partire dagli anni '80 del secolo scorso: sentenze che, seppur quantitativamente modeste, hanno contribuito enormemente a delineare lo *status* costituzionale dello straniero nell'ordinamento giuridico spagnolo, a districare i dubbi interpretativi concernenti la scarsa disciplina costituzionale in tale ambito e a tracciare i necessari limiti alla discrezionalità del legislatore. Non trova in questa sede spazio un'analisi esaustiva di tutte le sentenze emesse dal Tribunale, ma solo di quelle maggiormente rilevanti al fine di tentare di delineare quali siano i diritti fondamentali di cui godono i non cittadini e di sciogliere la questione relativa alla natura legale o costituzionale degli stessi.

Il punto di partenza non può che essere la STC 23 novembre n. 107/1984⁶⁷⁶, concernente il ricorso di un cittadino uruguayano relativo alla risoluzione del suo contratto di lavoro a causa della mancanza del requisito di autorizzazione alla residenza esigibile per lavorare regolarmente in Spagna. Il punto di partenza del Tribunale concerne, innanzitutto, l'art. 14 CE dal quale si desume che il principio di uguaglianza si riferisce esclusivamente ai cittadini spagnoli e che “no existe una declaración constitucional que proclame la igualdad de los extranjeros y españoles”⁶⁷⁷: di conseguenza, il legislatore può legittimamente prevedere un trattamento differenziato tra non cittadini e spagnoli modulando le condizioni di accesso e godimento del diritto, imponendo, ad esempio, il requisito della residenza legale sul territorio. È in questa decisione, inoltre, che il Tribunale ha elaborato una tripartizione dei diritti costituzionali degli stranieri: classificazione, questa, che è stata oggetto di intenso dibattito in dottrina e che è stata ripresa costantemente dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

⁶⁷⁵ Cfr. CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal constitucional ante el fenómeno de la extranjería*, in AA.VV., *Derecho, inmigración e integración. XXIX Jornadas de estudio, 21, 22 y 23 de noviembre 2007*, Ministerio de Justicia, 2007, 484.

⁶⁷⁶ Cfr. MAESTRO BUELGA, G., *Los derechos sociales de los emigrantes*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 40/2010, 59. Tale sentenza può essere considerata il punto di partenza perché viene qui fissato il criterio di base, ripreso anche dalla giurisprudenza successiva, secondo il quale “los extranjeros no gozan solo de los derechos que establezcan los tratados y las leyes, sino que estos emanan de la Constitución, aunque sean caracterizados como de configuración legal”.

⁶⁷⁷ Cfr. IZQUIERDO SANS, C., *Los derechos ... cit.*

In tale sede il Tribunale parte proprio da quanto affermato dall'art. 13.1 CE per ricordare che gli stranieri godono in Spagna *ex constitutione* dei diritti e delle libertà pubbliche garantiti nel Titolo I della Costituzione, conformemente a quanto disposto dalla legge e dai Trattati internazionali. Tuttavia, secondo il giudice costituzionale, questo “no supone ... que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley, de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados ... de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal” (F.J. 3). Si tratterebbe, dunque, di diritti costituzionali di configurazione legale⁶⁷⁸: la rilevanza di questa affermazione del Tribunale è di assoluta evidenza dato che, in tal modo, viene riconosciuto uno *status* del non-cittadino derivante direttamente dal testo costituzionale, indipendente dunque per la sua essenza dall'orientamento politico del legislatore di turno⁶⁷⁹. Ed, infatti, la discrezionalità nella configurazione di tali diritti da parte della legge e dei

⁶⁷⁸ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración. Un comentario a la STC 236/2007 de 7 de noviembre*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 10/2008, 483, il quale, nell'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale costituzionale in materia di diritti degli stranieri, si esprime in maniera critica rispetto a questo iniziale posizionamento del Tribunale, ricordando come, negli anni, “la jurisprudencia constitucional ha realizado una interpretación de la Constitución superadora de la inicial apertura e indefinición con que se había contemplado el artículo 13.1 (cuyo desarrollo se confió, por ello, de manera excesiva al legislador) y progresivamente orientada hacia la equiparación de derechos constitucionales entre españoles y extranjeros. Para ello, la jurisprudencia constitucional ha utilizado distintos criterios de interpretación, entre los que se pueden considerar especialmente relevantes la conexión de los derechos con el principio de dignidad de la persona y la apelación a la garantía de contenido esencial de los derechos”. Interessante anche il contributo di GARCÍA ROCA, J., *La titularidad ... cit.*, 104. Secondo quest'ultimo, quando si parla di configurazione legale in relazione al diritto di *extranjería*, si intende “que la ley puede establecer modulaciones o diferencias en el objeto del derecho para los extranjeros, mejor, en sus diversos contenidos ligados a un único objeto o fundamento, o en su régimen jurídico o condiciones de ejercicio, siempre y cuando no sean constitutivas de discriminaciones ... la posibilidad de estas modulaciones legales permite al legislador limitar, o más raramente incluso *excluir* contenidos de algunos derechos habituales para los nacionales, o establecer condiciones para su ejercicio ... siempre y cuando esas limitaciones superen un juicio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida”. Di configurazione legale parla anche MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., *Los derechos sociales de los inmigrantes en el marco de los derechos fundamentales de la persona: puntos críticos a la luz de la nueva reforma «pactada»*, in *Lan Harremanak*, n. 8/2003, 111. Secondo l'A. due sono le possibili interpretazioni: da un lato, “entendido como desarrollo legal eficiente del programa constitucional”; dall'altro, “como plena disponibilidad legislativa ... sin auténtica garantía constitucional”. Per quanto riguarda la disciplina spagnola in materia di immigrazione, “es preciso defender el primer sentido ... porque permite que quede respetado el contenido esencial del derecho, sin des-constitucionalizarlo”. Questa presa di posizione “implica que aspectos relevantes del contenido esencial nunca pueden formar parte del contenido posible legal, lo contrario comportaría una invasión en la distribución de competencias en la Constitución entre la tarea del constituyente y la tarea del legislador infraconstitucional”.

⁶⁷⁹ Cfr. ROIG MOLÉS, E., *Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación*, in REVENGA SÁNCHEZ, M. (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 587. Secondo l'A., l'importanza di tale sentenza risiede nel fatto che essa “transforma una comprensión original del art. 13 CE como mera habilitación (y reserva) legal para constituirlo en norma que pone de manifiesto la existencia de un estatuto constitucional del extranjero protegido frente al legislador y da inicio así a un proceso de identificación progresiva de un derecho constitucional material de la extranjería, ...”.

trattati non è assoluta, “sino que la Constitución impone límites a esa libertad de regulación de la titularidad y del ejercicio, goce o disfrute de los derechos de los extranjeros en España”⁶⁸⁰. Per meglio esemplificare questi limiti, il Tribunale riconosce l'esistenza di classi differenti di diritti costituzionalmente riconosciuti, la cui ripartizione si basa sulla maggiore o minore afferenza del diritto stesso alla tutela della dignità della persona, sancita e tutelata dall'art. 10.1 CE⁶⁸¹. Infatti, la libertà di configurazione “puede prescindir de tomar en consideración, como dato relevante para modular el ejercicio del derecho, la nacionalidad o ciudadanía del titular, produciéndose así una completa igualdad entre españoles y extranjeros, como la que efectivamente se da respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano o, si se rehúye esta terminología, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español” (F.J.3). Esistono, dunque, dei diritti che, per la loro stretta connessione con la tutela della dignità della persona, godono di una tutela di carattere universale, che prescinde dalla considerazione di elementi quali la cittadinanza del soggetto: il Tribunale fa rientrare in tale categoria diritti quali “el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica” che “corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación con los españoles” (F.J.3). A quelli sopra citati, la giurisprudenza successiva aggiunse poi altri diritti da includere in tale categoria, come il *derecho a la tutela judicial efectiva* (STC 99/1985, F.J. 2)⁶⁸², il *derecho a la libertad personal* (SSTC 115/1987⁶⁸³ e 144/1990), il *derecho a no sufrir discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social* (STC 137/2000, F.J. 1) e il *derecho a la asistencia jurídica gratuita* (STC 95/2003, F.J. 4).

Nei diritti relativi al secondo gruppo il Tribunale fa rientrare, invece, “derechos que no pertenecen

⁶⁸⁰ Cfr. CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal ... cit.*, 488.

⁶⁸¹ Cfr. TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Dogmática constitucional, interpretación y tutela de los derechos sociales fundamentales de los extranjeros inmigrantes*, in *XXXI Jornadas de derecho del trabajo y relaciones laborales: Constitución Española y relaciones laborales ante el actual escenario social y económico*, Cadiz, 13 e 14 dicembre 2012, 5. Secondo l'A., dunque, “es la propia dignidad de la persona – establecida constitucionalmente – la que es el primer, elemental y fundamental límite a la libertad del legislador para regular, según lo que establece el artículo 13 de la Constitución, el conjunto de derechos y libertades de los extranjeros en España”. Sull'art. 10.1 CE cfr. anche DE ASÍS, R., *La apertura constitucional: la «dignidad de la persona» y «el libre desarrollo de la personalidad» como fundamentos del orden político y de la paz social*, in AA.VV., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, 2002, 153.

⁶⁸² Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido ... cit.*, 484. Tale sentenza, secondo l'A., contribuisce, in linea di continuità con quanto già accennato nella STC 107/1984, a restringere e delimitare le possibilità di configurazione del legislatore. Infatti, come afferma il Tribunale stesso, “siendo el derecho a la tutela judicial efectiva no un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho de prestación, sólo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece o, dicho en otro modo, es un derecho de configuración legal; pero ni el legislador podría poner cualquier obstáculo a tal derecho fundamental, pues ha de respetar siempre su contenido esencial (art. 53.1 de la C.E.), ni nadie que no sea el legislador puede crear impedimentos o limitaciones al derecho a la tutela judicial, cuyo ejercicio sólo por Ley puede regularse” (F.J.4).

⁶⁸³ Cfr. ROIG MOLÉS, E., *Los derechos ... cit.*, 593.

en modo alguno a los extranjeros”, ovvero i diritti politici sanciti dall'art. 23 CE, secondo quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 13.2 CE e di cui, in questa sede, ometteremo la trattazione.

Infine, nel terzo e ultimo gruppo, il Tribunale include quei diritti che “pertenerán o no a los extranjeros según dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio” (F.J.4). In questo terzo gruppo, di importanza centrale in questa sede, vengono fatti rientrare i principali diritti di natura sociale: il diritto al lavoro, inteso come “el derecho de celebración válida de un contrato de trabajo y acceso a un puesto de trabajo, que el artículo 35.1 de la Constitución reconoce a los españoles”⁶⁸⁴, il *derecho de residencia y desplazamiento* in territorio spagnolo (STC 94/1993, F.J.3), il *derecho a percibir prestaciones de desempleo* (STC 130/1995, F.J.2), il *derecho a la salud* (STC 95/2000, F.J.3).

In sintesi, da questa prima ricostruzione del Tribunale costituzionale, deriva che, in materia di diritti fondamentali, è possibile una differenza di trattamento tra stranieri e spagnoli dato che i diritti dei primi risultano essere di configurazione legale. Tuttavia nel procedere a tale configurazione, il legislatore è sottoposto a due limiti chiari, ovvero la tutela della dignità umana, ex art. 10.1 CE, rispetto alla quale cittadini e non cittadini risultano equiparati⁶⁸⁵, e, in secondo luogo, il rispetto della riserva ai cittadini dei principali diritti politici, ex art. 23 CE. Ogni singolo diritto deve essere dunque interpretato per decifrarne la connessione con la tutela della dignità della persona, nel rispetto anche di quanto disposto dal diritto internazionale in materia (art. 10.2 CE). Di conseguenza, come nel caso di specie, la configurazione legale di un diritto può prevedere il requisito della regolarità della residenza per il suo effettivo godimento da parte del non-cittadino⁶⁸⁶. Rilevante risulta essere in tal senso la STC 7 luglio, n. 115/1987, relativa al diritto di riunione (art. 21.1 CE) e al suo riconoscimento ai non cittadini. La questione, in questa sentenza, non concerneva la costituzionalità del requisito di residenza legale bensì la legittimità della richiesta di un'autorizzazione amministrativa per la celebrazione di ogni riunione pubblica, non richiesta agli spagnoli, ma solo agli stranieri residenti, conformemente all'allora vigente art. 7, L.O. n. 7/1985. Secondo il Tribunale, il requisito dell'autorizzazione amministrativa per l'esercizio del diritto di riunione risultava lesivo del contenuto essenziale previsto, anche per gli stranieri, dall'art. 21.1 CE, comportando un cambiamento della natura stessa del diritto che deriverebbe, per i non cittadini, non direttamente dalla Costituzione ma dalla volontà della Pubblica Amministrazione. La sentenza risulta rilevante in quanto si riconosce, per la prima volta, “que el contenido esencial del derecho opera como límite a las restricciones que el legislador puede introducir en el ejercicio de los

⁶⁸⁴ Cfr. CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal ... cit.*, 489.

⁶⁸⁵ Cfr. TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Dogmática ... cit.*, 6-7.

⁶⁸⁶ Cfr. IZQUIERDO SANS, C., *Los derechos ... cit.*

derechos por los extranjeros”⁶⁸⁷: grazie a tale pronunciamento, dunque, “viene rafforzato ... un orientamento dottrinale che tende a conferire progressivamente una maggiore importanza ai diritti del primo gruppo all'interno della classificazione tripartita prima indicata (quelli che spettano egualmente sia agli spagnoli che agli stranieri, la cui disciplina deve essere analoga per entrambi)”⁶⁸⁸.

Il mancato riconoscimento dell'art. 14 CE come base per la parità di trattamento tra spagnoli e non cittadini viene riconfermata anche nella giurisprudenza successiva⁶⁸⁹. Numerose sono le sentenze, in questo senso, concernenti soprattutto i diritti di ingresso, circolazione e residenza in Spagna: la STC 20 luglio, n. 242/1994, ha dichiarato costituzionalmente legittima l'espulsione di uno straniero regolarmente residente, contrariamente a quanto disposto dalla Costituzione e dai trattati internazionali, nel caso concreto a causa di un comportamento penalmente rilevante dello straniero; in maniera simile, le SSTC 22 marzo, n. 94/1993 e 31 gennaio, n. 24/2000 negarono le libertà di circolazione e residenza agli stranieri senza permesso di soggiorno in Spagna. Di rilevanza centrale per questo filone giurisprudenziale è, infine, la STC 4 aprile, n. 72/2005, in cui si poneva il caso di uno straniero marocchino respinto alla frontiera Spagnola perché non trovato in possesso di un permesso di residenza valido. In tale sede, il Tribunale tenta di capire se è possibile configurare per gli stranieri un diritto di ingresso in Spagna, in relazione all'art. 19 CE. Tale disposizione riconosce, secondo il Tribunale, quattro diritti agli spagnoli: il diritto di scegliere liberamente dove risiedere, il diritto di circolazione nel territorio statale, il diritto di entrata e uscita dalla Spagna e in nessun caso si tratta di diritti imprescindibile per la tutela della dignità della persona⁶⁹⁰. Per quanto riguarda gli stranieri, il Tribunale non esclude che essi possano essere titolari di alcuni di questi diritti in virtù di quanto disposto dall'art. 13 CE: tuttavia, quest'ultima disposizione, considerata congiuntamente ai principali trattati internazionali, riconosce chiaramente il diritto a circolare liberamente sul territorio statale agli stranieri regolarmente residenti. In alcun modo, secondo il Tribunale è possibile configurare un diritto di ingresso in Spagna, in quanto diritto non fondamentale riconosciuto esplicitamente solo ai cittadini, con esclusione dei casi particolari che godono di tutela specifica, quale, ad esempio, quello dei richiedenti asilo e protezione internazionale, del ricongiungimento familiare ecc.

⁶⁸⁷ *Ibidem*.

⁶⁸⁸ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti ... cit.*, 666.

⁶⁸⁹ L'unica parziale eccezione è costituita dalla STC 11 settembre, n. 130/1995, relativa alla vicenda di un cittadino marocchino con permesso di soggiorno al quale era stato negato il sussidio di disoccupazione che reclamava sulla base dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità europea e il governo marocchino, il quale prevedeva che i cittadini marocchini residenti in Stati membri della CEE avrebbero beneficiato del sistema di Sicurezza Sociale secondo un regime di non discriminazione sulla base dello *status civitatis*. In tal caso, il diritto invocato trovava il suo fondamento nel diritto internazionale vigente. Tuttavia, nelle sue argomentazioni in favore dell'illegittimità della disposizione impugnata, il Tribunale non fece riferimento al suddetto Accordo, ma all'art. 14 CE.

⁶⁹⁰ Cfr. IZQUIERDO SANS, C., *Los derechos ... cit.*

In relativa controtendenza risulta essere la STC 22 maggio, n. 95/2003, relativa all'assistenza legale gratuita, la quale, secondo quanto disposto dall'art. 2, lett. a), l. 10 gennaio 1996, n. 1, modificato poi dall'art. 22, L.O. n. 8/2000, veniva riconosciuta ai cittadini spagnoli, ai cittadini comunitari e ai non cittadini legalmente residenti che dimostrino mezzi economici insufficienti. Di fronte alla questione posta⁶⁹¹, il Tribunale ha chiarito che l'art. 119 CE, relativo all'assistenza legale gratuita, risulta essere strumentale rispetto alla più ampia tutela del *derecho de acceso a la jurisdicción*, di cui all'art. 24 CE, dato che la sua finalità più immediata è quella appunto di garantire un pieno accesso alla giustizia. Nonostante anche l'art. 119 CE sia, per quanto concerne il godimento da parte dei non cittadini, un diritto di configurazione legale, il legislatore non può non rispettare il contenuto minimo, costituzionalmente tutelato, del diritto stesso che consiste nel godimento dell'assistenza legale per tutti coloro che non dispongano dei mezzi economici sufficienti, indipendentemente, dunque, dal titolo di residenza⁶⁹² e dallo *status civitatis*⁶⁹³. In tal senso dunque, ed è l'aspetto che qui rileva, “tras la STC 95/2003, el ciudadano extranjero que se halle en España puede acceder al beneficio de asistencia jurídica gratuita en idénticos términos que un ciudadano español”⁶⁹⁴.

In tempi più recenti, il Tribunale si è espresso con un'altra sentenza di importanza centrale, ovvero la STC 7 novembre, n. 236/2007 che, assieme alle SSTC 19 dicembre, n. 259/2007 e 20 dicembre, n. 260/2007, costituiscono il nucleo fondante della giurisprudenza costituzionale relativa ai diritti fondamentali degli stranieri presenti sul territorio statale in condizione di irregolarità⁶⁹⁵. In tale sede,

⁶⁹¹ Tale questione viene riassunta dallo stesso Tribunale nei seguenti termini: “dar respuesta al problema constitucional planteado de si la relación existente entre el derecho a la gratuidad de la justicia para quienes acreditan insuficiencia de recursos para litigar (art. 119 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) lleva consigo la exigencia *ex Constitutione* de otorgar o reconocer el derecho de asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que, cumpliendo el resto de los requisitos impuestos legalmente a la generalidad, no reúnan la condición de residentes legalmente en España, o si, por el contrario, la atribución de tal derecho a los referidos sujetos puede ser acordada o denegada libremente por el legislador ordinario sin ligazón constitucional directa” (F.J. 2).

⁶⁹² Il Tribunale su questo punto specifica che “la expresión «que residan en España» habrá de entenderse referida a la situación puramente fáctica de los que se hallan en territorio español, sin que quepa atribuir a la referida expresión un significado técnicamente acuñado de residencia autorizada administrativamente” (F.J.7).

⁶⁹³ Secondo il Tribunale, “la privación por el legislador del derecho a la gratuidad de la justicia a un grupo de personas físicas que reúnan las condiciones económicas previstas con carácter de generalidad para acceder a tal derecho implica una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al que, de forma instrumental, ha de servir el desarrollo legislativo del art. 119 C.E., pues si no se les reconociese el derecho a la gratuidad de la justicia su derecho a la tutela judicial efectiva resultaría meramente teórico y carecería de efectividad” (F.J.4). Per l'analisi di tale sentenza, Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido ... cit.*, 492.

⁶⁹⁴ Cfr. IZQUIERDO SANS, C., *Los derechos ... cit.* Secondo l'A., questa sentenza costituisce “el primer paso hacia la consagración definitiva de una jurisprudencia constitucional española fuertemente garantista en relación con la atribución de derechos a los extranjeros”.

⁶⁹⁵ Cfr. MAESTRO BUELGA, G., *Los derechos ... cit.*, 61. L'A. sintetizza le novità più rilevanti introdotte con la STC 236/2007: “en primer lugar compendia la jurisprudencia anterior fijándola, ampliando de esta forma la vinculación del legislador al contenido esencial de los derechos También intenta matizar más la fórmula genérica de la conexión de los derechos con la dignidad de la persona, recuperando las aproximaciones ya realizadas en anteriores pronunciamientos y compendiándolas ... Rompe con la constante en la legislación de desarrollo del art. 13.1 CE que imponía la regularidad administrativa como requisito para el disfrute de derechos. Por último, la sentencia incorpora al grupo de derechos especialmente conexos con la dignidad de la persona derechos sociales prestacionales (derecho

il giudice costituzionale è intervenuto, dunque, per fissare dei paletti alla discrezionalità del legislatore, soprattutto per ciò che concerne l'introduzione del requisito della residenza legale dello straniero al fine del godimento dei diritti sanciti dal Titolo I della Costituzione spagnola⁶⁹⁶. In altre parole, il Tribunale si è chiesto se “la clasificación tripartita inicial de la jurisprudencia constitucional sobre los derechos constitucionales de los extranjeros es también aplicable al fenómeno de la inmigración irregular porque los derechos que el artículo 13 de la Constitución reconoce a los extranjeros, a todos los extranjeros, no son disponibles absolutamente ... por la ley o si, por el contrario, el artículo 13 de la Constitución se refiere exclusivamente a los extranjeros en situación legal en España porque han superado los requisitos de entrada en España y de estancia o permanencia válida en nuestro país”⁶⁹⁷. L'interpretazione del Tribunale parte da due considerazioni preliminari: in primo luogo, l'art. 13.1 CE non distingue tra i non cittadini in base alla regolarità della presenza in Spagna: per tale motivo, si può dedurre che tale disposizione si rivolga a tutti gli stranieri, in contrapposizione a quanto disposto per i cittadini. In secondo luogo, tuttavia, una differenziazione nel godimento dei diritti di cui al Capitolo I, sulla base della regolarità della residenza, può essere legittimamente introdotta dal legislatore, sempre nel rispetto delle norme e dei principi costituzionali.

A partire da tali considerazioni, nella sentenza il Tribunale ha tentato di determinare quali sono i diritti per i quali è possibile, secondo quanto disposto dalla Costituzione, differenziare in base al titolo di residenza e quali, invece, devono essere garantiti indistintamente a tutti i non cittadini. Pur accettando come punto di partenza per tale studio la tripartizione dei diritti elaborata dalla risalente giurisprudenza costituzionale, il Tribunale mette, tuttavia, in discussione la rigidità dei confini che separano un gruppo di diritti dall'altro, considerando che “todos los derechos fundamentales, por su misma naturaleza, están vinculados a la dignidad humana” (F.J.3): in altre parole, non esistono diritti che non abbiano alcun legame con la dignità umana, tutelata dall'art. 10.1 CE, ma alcuni diritti presentano una relazione più stretta e diretta con essa, mentre altri, pur mantenendo questa

a la educación) y libertades sociales vinculadas con el trabajo, permitiendo sentar las bases para operar una desconexión, todavía no realizada, entre acceso regular al mercado de trabajo y derechos sociales”.

⁶⁹⁶ “Se plantea así por primera vez ante este Tribunal la posible inconstitucionalidad de una ley que niega el ejercicio de determinados derechos no a los extranjeros en general, sino a aquéllos que no dispongan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España” (F.J. 2). Una prospettiva critica rispetto al reale avanzamento compiuto tramite la STC 236/2007 è rinvenibile in Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 90/2010, 84: “Como ha considerado una parte de la doctrina la sentencia tiene la elogiabile voluntad de establecer unos criterios generales para concretar el régimen jurídico de los extranjeros en España ... sin embargo non lo hace con claridad ni añade más argumentos a los que ya se desprenden de la jurisprudencia existente sobre la materia. Su pauta interpretativa se basa en el vital criterio de la dignidad humana que, sin embargo, define de forma difusa y poco solvente. No puede olvidarse que todo derecho fundamental, en cuanto tal, presenta una íntima conexión con la dignidad de la persona y que establecer gradaciones en la dignidad nos aleja del terreno de la seguridad jurídica y nos acerca al de la subjetividad”.

⁶⁹⁷ Cfr. CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal ... cit.*, 491.

dimensione imprescindibile, si collegano con il libero sviluppo della personalità umana nella sua dimensione sociale. Da ciò deriva che, il canone o parametro costituzionale per delimitare la libertà del legislatore ordinario, in relazione all'art. 13.1 CE, è “el grado de conexión de un concreto derecho con la dignidad” da determinare “a partir de su contenido y naturaleza, los cuales permiten a su vez precisar en qué medida es imprescindible para la dignidad de la persona concebida como un sujeto de derecho, siguiendo para ello la Declaración universal de los derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales a los que remite el art. 10.2 CE” (F.J. 3)⁶⁹⁸.

Di conseguenza, quei diritti che più direttamente sono vincolati al rispetto della dignità della persona⁶⁹⁹ e sono quindi “consustanciales o imprescindibles para ésta”, “constituyen un límite absoluto a la libertad del legislador, que no puede modular su contenido y, menos, negar su ejercicio a los extranjeros con independencia de su situación”⁷⁰⁰. Facendo riferimento alla tripartizione dei diritti di cui all'inizio, sono quelli afferenti alla prima categoria a presentare un legame imprescindibile ed indissolubile con la tutela della dignità della persona: ovviamente, come ricorda il Tribunale stesso, l'elenco di tali diritti non è né esaustivo né chiuso, bensì è stato integrato, come sopra evidenziato, dai successivi apporti della giurisprudenza costituzionale⁷⁰¹.

Il Tribunale individua, inoltre, un secondo limite alla discrezionalità del legislatore ordinario, costituito da quei diritti che “la Constitución reconoce directamente a los extranjeros” (F.J. 2): è questo il caso, ad esempio, dei diritti di associazione e riunione, come già riconosciuto dalla STC 115/1987, o del diritto alla libertà sindacale, come esplicitato dalla propria STC 236/2007. In questi casi, il legislatore deve garantire il riconoscimento di un contenuto minimo del diritto che la Costituzione riconosce agli individui in quanto tali, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo

⁶⁹⁸ Su tale punto, cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Repensar los derechos sociales fundamentales de los extranjeros. A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre y 259/2007 de 19 de diciembre*, in *Relaciones Laborales*, n. 6/2008, 330.

⁶⁹⁹ Interessante riportare quanto afferma il TC a proposito del parametro della relazione del diritto con la dignità della persona: “la dignidad de la persona, como «fundamento del orden político y la paz social» (art. 1.1 CE), obliga a reconocer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre, aquellos derechos o contenidos de los mismos imprescindibles para garantizarla, erigiéndose así la dignidad en un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador ... A tales efectos, resulta decisivo el grado de conexión con la dignidad humana que mantiene un concreto derecho dado que el legislador goza de una limitada libertad de configuración ... porque al legislar sobre ellos no podrá modular o atemperar su contenido ... ni por supuesto negar su ejercicio a los extranjeros, cualquiera que sea su situación, ya que se trata de derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano ... cabe recordar lo declarado en la ya citada STC 91/2000 de 30 de marzo: «la dignidad constituye un *mínimum invulnerable* que todo estatuto jurídico debe asegurar» ... hemos de partir, en cada caso, del tipo abstracto de derecho y de los intereses que básicamente protege para precisar si, y en qué medida, son inherentes a la dignidad de la persona humana concebida como un sujeto de derecho, es decir, como miembro libre y responsable de una comunidad jurídica que merezca ese nombre y no como mero objeto del ejercicio de los poderes públicos” (F.J.3).

⁷⁰⁰ Cfr. CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal ... cit.*, 493; nonché TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Dogmática ... cit.*, 7.

⁷⁰¹ Proprio alla luce di tale osservazione, il Tribunale costituzionale, in STC 236/2007, riconosce l'afferenza al primo gruppo di diritti della *asistencia jurídica gratuita*, in quanto connessa alla *tutela judicial efectiva*, sancita dall'art. 24 CE. Per questo motivo, ha dichiarato l'incostituzionalità della riserva legale agli stranieri regolarmente residenti del diritto all'assistenza legale gratuita.

status giuridico di residenza: il legislatore può modulare il godimento e l'esercizio di tali diritti, in relazione tra l'altro alla regolarità della residenza, ma non può arrivare a impedire radicalmente l'esercizio degli stessi da parte degli stranieri irregolari⁷⁰².

Infine, ci sono quei diritti che la Costituzione non attribuisce direttamente agli stranieri senza impedirne però l'attribuzione agli stessi: questa dovrà, però, avvenire per via legislativa. Si tratta, dunque, di attribuzione e configurazione legale. In questo caso, il legislatore può modulare le condizioni di esercizio di tali diritti in funzione della cittadinanza o della situazione amministrativa dello straniero e configurare un trattamento differenziato, stabilendo restrizioni o limitazioni per gli stranieri rispetto ai cittadini o tra di essi in relazione alla condizione di regolarità⁷⁰³. Tuttavia, anche questa discrezionalità non è assoluta, in quanto permangono le limitazioni sopra rilevate, relative alla garanzia del contenuto minimo costituzionalmente previsto⁷⁰⁴ e alla tutela della dignità della persona, oltre, ovviamente, il rispetto del principio di proporzionalità delle limitazioni introdotte rispetto alla finalità perseguita⁷⁰⁵. Rientrano in quest'ultima categoria i diritti del terzo gruppo, seguendo la ripartizione classica, ovvero i principali diritti sociali, tra cui il diritto all'abitazione, per i quali il legislatore organico e ordinario ha, da sempre, introdotto, ai fini del godimento, il requisito

⁷⁰² Per questo motivo il Tribunale dichiara l'incostituzionalità degli artt. 7.1, 8 e 11.1, L.O. 11 gennaio 2000, n. 4 relativa ai diritti e alle libertà degli stranieri in Spagna e alla loro integrazione sociale, nella redazione derivante dall'art. 1, punti 5, 6 e 9, L.O. 22 dicembre 2000, n. 8. Tali disposizioni risultano incostituzionali in quanto, nel disciplinare l'esercizio dei diritti di riunione, associazione e libertà sindacale, il legislatore organico non modula l'esercizio di tali diritti, stabilendo condizioni specifiche per gli stranieri in condizione di irregolarità, bensì nega tali diritti agli stranieri irregolari, disponendo l'esclusione totale degli stessi dal godimento e dall'esercizio dei suddetti diritti (FF.JJ. 6 e 9), compromettendo, di fatto, il godimento del contenuto minimo dei diritti stessi disposto dal testo costituzionale.

⁷⁰³ “El incumplimiento de los requisitos de estancia o residencia en España por parte de los extranjeros no permite al legislador privarles de los derechos que les corresponden constitucionalmente en su condición de persona, con independencia de su situación administrativa. El incumplimiento de aquellos requisitos legales impide a los extranjeros el ejercicio de determinados derechos o contenidos de los mismos que por su propia naturaleza son incompatibles con la situación de irregularidad, pero no por ello los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España están desposeídos de cualquier derecho mientras se hallan en dicha situación en España” (F.J.4). Per una trattazione più approfondita in relazione alle condizioni di regolarità della residenza sul territorio spagnolo, cfr. MARTÍNEZ-LOSA, M.L., *El estatuto jurídico del inmigrante extracomunitario*, in *Anuario Jurídico de la Rioja*, n. 13/2008, 35 e ss.

⁷⁰⁴ Cfr. GARCÍA ROCA, J., *La titularidad ... cit.*, 102-103. Secondo l'A., “el llamado contenido esencial de cada derecho fundamental es la limitación más importante del legislador de extranjería ... Un contenido habitualmente no escrito y que nace de las normas constitucionales y de los tratados, pero también del Estado constitucional y de la configuración histórica y cultural de los derechos”.

⁷⁰⁵ I limiti alla discrezionalità del legislatore individuati dal Tribunale costituzionale possono essere così riassunti: “en relación con el primer argumento general del presente recurso debemos afirmar que el art. 13.1 CE concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida” (F.J. 4). Tali conclusioni costituiscono dottrina consolidata e reiterata anche dalle SSTC 259/2007 e 260/2007 relative a questioni secondarie, rispetto a quelle appena esposte, quali la materia dei visti, delle espulsioni collegate a reati penali ecc.

della legale residenza in territorio spagnolo al fine, almeno teorico, di garantire una crescente equiparazione nel godimento dei diritti tra cittadini e stranieri regolarmente residenti, nonché portare avanti una politica di contenimento e contrasto dell'immigrazione irregolare⁷⁰⁶.

Nel complesso, dunque, tale giurisprudenza, pur non potendo colmare la lacuna costituita dall'assenza di uno statuto esaustivo ed organico dello straniero nella Costituzione e nella legge spagnola, rappresenta un elemento rilevante per districare numerose perplessità sorte in dottrina e per un avanzamento nel percorso auspicabile verso una piena uguaglianza di accesso e godimento dei diritti da parte di cittadini e non cittadini, indipendentemente dalla loro condizione giuridica. Questa tendenza è stata resa possibile dal tentativo, operato dal Tribunale Costituzionale, di collegare il godimento di un numero crescente di diritti da parte dei non cittadini direttamente alla Costituzione, depotenziando gradualmente la capacità di interposizione del legislatore⁷⁰⁷.

⁷⁰⁶ Cfr. CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal ... cit.*, 497.

⁷⁰⁷ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido ... cit.*, 482.

1.3 L'evoluzione legislativa in materia: una breve panoramica sull'effettivo godimento dei diritti sociali da parte dei non cittadini

Dall'approvazione della prima legge in materia di *extranjería*, risalente al 1985, la legislazione in materia ha subito una mole rilevante di modificazioni come conseguenza dell'aumento considerevole della popolazione straniera sul territorio spagnolo e della presa di coscienza sociale ed istituzionale dell'importanza di tale fenomeno⁷⁰⁸. La continua modifica delle norme sui diritti e le libertà dei non cittadini in Spagna se, da un lato, ha permesso di tenere l'ordinamento giuridico al passo dei mutamenti sociali e di ampliare gradualmente il numero di diritti inclusi espressamente nella disciplina dell'immigrazione⁷⁰⁹, dall'altro, ha impedito lo sviluppo di una regolamentazione organica e stabile del fenomeno migratorio.

L'analisi della normativa spagnola in materia di immigrazione, che non può trovare qui che una trattazione parziale e concernente primariamente il riconoscimento ai non cittadini delle libertà e dei diritti fondamentali, può essere ripartita in tre blocchi temporali al fine di rendere più comprensibile l'evoluzione.

1.3.1 La normativa spagnola in materia di immigrazione dal 1985 al 1999

Questa prima fase della normativa in materia di *extranjería* è caratterizzata dalla presenza di una unica ed onnicomprensiva legge organica, la L.O. 1 luglio 1985, n. 7, a differenza di quanto sarebbe accaduto negli anni successivi nei quali, oltre alla legge organica vigente, furono introdotti strumenti attuativi adatti a tenere il passo con una realtà in continuo mutamento. L'importanza della L.O. n. 7/1985 risulta evidente se si considera che, oltre ad essere la prima legge strutturata in materia di immigrazione che riuniva in un unico testo la molteplice normativa fino ad allora dispersa in varie fonti, rimase vigente fino al 2000, quando venne approvata la cruciale L.O. n. 4/2000. Era chiaramente una normativa pensata primariamente per il controllo dei flussi in entrata⁷¹⁰, data la scarsa consapevolezza dell'importanza che il fenomeno migratorio stava iniziando

⁷⁰⁸ Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Un balance ... cit.*, 77 nonché MONEREO PÉREZ, J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á., *Estudio preliminar: avances, retrocesos y perspectivas de futuro inmediato en la regulación jurídico-legal de la inmigración extranjera en España*, in AA.VV., *Comentario a la ley y al reglamento de extranjería, inmigración e integración social*, Ed. Comares, 2012, 3.

⁷⁰⁹ Cfr. DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos y libertades de los extranjeros*, in AA.VV., *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Tirant lo blanch, 2012, 86.

⁷¹⁰ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido ... cit.*, 7: "la ley tenía ... unas ambiciones muy limitadas desde el punto de vista de la regulación del fenómeno migratorio y ninguna orientada hacia la integración social de los inmigrantes".

ad avere per il tessuto sociale spagnolo e delle questioni ed istanze che esso poneva: com'è ovvio, dunque, le disposizioni concernenti l'ingresso, l'espulsione, il rimpatrio, caratterizzate tutte da una considerevole facoltà discrezionale dei poteri pubblici, costituivano la colonna portante del testo normativo.

La forte attenzione per il controllo dei flussi in ingresso risulta ancora più comprensibile se si considera che la legge venne approvata alla vigilia dell'ingresso della Spagna nella Comunità Economica Europea, effettiva dal primo gennaio 1986, al fine di garantire agli altri Stati membri che “España no sería un coladero de inmigrantes en un ámbito europeo en el que Estados como Alemania o Francia habían cerrado, en buena medida, sus puertas a la inmigración desde la crisis del petróleo de principios de los setenta”⁷¹¹: questo spiega perché il controllo all'ingresso fosse uno dei pilastri della legge del 1985 oltre a prevedere strumenti di allontanamento come il respingimento alla frontiera o il rimpatrio per i quali la regolazione era talmente scarna da lasciare un ampissimo margine di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione al momento dell'applicazione della norma.

Fu proprio un ricorso del *Defensor del Pueblo* contro la L.O. n. 7/1985 a dare luogo a una delle sentenze del Tribunale costituzionale più interessanti degli anni '80, la STC n. 115/1987, sopra analizzata che, tra le altre cose, eliminò le restrizioni al diritto di riunione e di associazione, vincolandoli, tuttavia, rispettivamente, al requisito del permesso di soggiorno e all'assenza di volontà di sospensione da parte del Governo.

Nel complesso, l'impostazione introdotta con la L.O. n. 7/1985, basata sul controllo dei flussi in entrata e sulla stretta funzionalità tra immigrazione e necessità del mercato del lavoro, ha costituito, per molti anni, l'asse portante del modello spagnolo di disciplina del fenomeno migratorio⁷¹².

1.3.2 La normativa spagnola in materia di immigrazione dal 2000 al 2005

Il periodo compreso tra il 2000 e il 2005 ha introdotto un cambiamento drastico nella regolazione dell'immigrazione in Spagna, con cinque riforme legislative e due regolamentari.

Nello specifico, venne abrogata dopo quindici anni di vigenza la L.O. n. 7/1985, tramite l'introduzione della L.O. 11 gennaio 2000, n. 4, “sobre derechos y libertades de los extranjeros en

⁷¹¹ Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Un balance ... cit.*, 79.

⁷¹² Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti ... cit.*, 667. Secondo l'A., si tratta di una legge “che è stata approvata in un momento in cui vi erano ancora un numero molto ridotto di stranieri residenti in Spagna ... la legge aveva, pertanto, delle ambizioni molto limitate dal punto di vista della regolazione del fenomeno migratorio e nessuna orientata verso l'integrazione sociale degli immigrati”. Inoltre, “l'ingresso della Spagna nella Comunità economica europea (1° gennaio 1986), imponeva un orientamento particolarmente restrittivo, in conformità a quanto stabilito negli altri Paesi membri della Comunità”.

España y su integración social”⁷¹³, subito riformata dalla successiva L.O. 22 dicembre 2000, n. 8, in seguito al cambiamento delle forze politiche al governo del Paese⁷¹⁴. La novità più rilevante del nuovo testo di legge, “che nasce in un momento in cui l’immigrazione ha raggiunto uno sviluppo ormai notevole ... e che rappresenta il tentativo di offrire una risposta giuridica articolata e complessa a questa realtà di per sé complicata”⁷¹⁵, è l’emersione dall’invisibilità giuridica del collettivo dei migranti irregolari⁷¹⁶: a differenza della L.O. n. 7/1985, nella quale lo straniero irregolare veniva menzionato solamente in relazione alla questione del controllo dei flussi in entrata o alle fattispecie di espulsione, la L.O. n. 4/2000 riconosce al non-cittadino dei diritti a prescindere dallo *status* giuridico, come, ad esempio, il diritto all’istruzione o all’assistenza sanitaria, vincolando l’esercizio degli stessi alla *inscripción padronal*⁷¹⁷. Di particolare rilevanza risulta essere, in tal senso, l’art. 3.1, L.O. n. 4/2000⁷¹⁸ che riproduce in maniera letterale l’art. 13.1 CE, prevedendo che “los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos”, aggiungendo, in conclusione, che “como criterio interpretativo general se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles”. Quest’ultima previsione sembra essere, alla luce della successiva riforma introdotta con la L.O. n. 8/2000 che ne ha lasciata inalterata la formulazione, “un intento por parte del legislador de compensar, de alguna manera, la desaparición, tras la reforma de diciembre de 2000, del principio de igualdad de trato recogido en la versión

⁷¹³ La denominazione della L.O. n. 4/2000 è identica a quella del 1985 se non per l’aggiunta del riferimento all’integrazione sociale dello straniero. Tale cambiamento non è in alcun modo marginale ed indica che “la óptica ya no se construye, o no absolutamente, sobre la escala de derechos que dibujaba el viejo mapa de la extranjería, sino sobre el nuevo valor de la integración que adquiere definitivamente una sustancia legale” (Cfr. OLIVÁN LÓPEZ, F., *Constitución ... cit.*, 130).

⁷¹⁴ Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Un balance ... cit.*, 83. Per questo motivo, l’A. afferma che la L.O. n. 4/2000 “nació parcialmente muerta y a pesar de que algunos de sus preceptos continúen vigentes el modelo que la norma diseñaba ha quedado desvirtuado por las sucesivas revisiones”.

⁷¹⁵ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti ... cit.*, 667.

⁷¹⁶ In tal senso, ad esempio, la L.O. n. 4/2000 prevedeva per la prima volta una possibilità di regolarizzazione degli stranieri irregolari per i quali, dunque, non era più prevista solamente l’espulsione e il rimpatrio. Per questo, SOLANES CORELLA, Á., *Un balance ... cit.*, 83, sottolinea come “el paso de la expulsión a la regularización como mecanismo para afrontar la irregularidad sobrevenida configura la verdadera columna vertebral del nuevo sistema de infracciones y sanciones”. In tal senso cfr. AJA, E. (a cura di), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Tirant lo blanch, 2000, 50.

⁷¹⁷ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á., *Estudio ... cit.*, 4-5. Secondo l’A., la L.O. n. 4/2000, “fue resultado de un arduo debate parlamentario, a la vez que reflejó un relativo consenso social y político” e “se caracterizó por romper con la lógica policial de la precedente y apostar por una perspectiva que incidió en la integración social ... al equiparar en derechos a los nacionales con los inmigrantes extranjeros y a estos entre sí, más allá de su condición administrativa de regularidad o irregularidad”. In altre parole, “la situación administrativa de regularidad o irregularidad – legalidad o ilegalidad – quedó totalmente relativizada y pasó a un segundo plano en la política jurídica de inmigración ...”. Tuttavia, “el *a priori* reconocimiento de derechos no sólo era suficiente como elemento nuclear y medio para la integración social de la persona, pues *a posteriori* era necesario darlos a conocer, el que estas personas inmigrantes tuvieran conocimiento real de la titularidad de los mismos y su posibilidad de ejercicio”.

⁷¹⁸ Cfr. AJA, E. (a cura di), *La nueva ... cit.*, 74-76, nonché DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos ... cit.*, 89.

original de la LO 4/2000⁷¹⁹. L'importante previsione introdotta dall'art. 3.1, L.O. n. 4/2000⁷²⁰ viene, inoltre, completata da due disposizioni di specificazione previste dall'art. 3.2 della suddetta legge: in primo luogo, si prevede che le norme relative ai diritti fondamentali degli stranieri “serán interpretadas de conformidad con la Declaración de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España”; in secondo luogo, il legislatore ha introdotto una disposizione a tutela delle norme recanti i diritti fondamentali degli stranieri, specificando che “sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas⁷²¹. Tale affermazione risulta essere sintomatica di un approccio assimilazionista perseguito dal legislatore che costituisce la trama di fondo della L.O. n. 4/2000, secondo il quale “el extranjero que venga a España deberá de hacerlo asumiendo los principios esenciales de nuestra cultura y de nuestros planteamientos vitales, sin que quepa ... el reconocimiento de actuaciones o instituciones desconocidas por el Derecho español que se consideren contrarios a los principios básicos de la sociedad española⁷²²”.

⁷¹⁹ Cfr. AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., *Los derechos de la esfera personal, los derechos políticos y los derechos de ámbito educativo de los extranjeros en España*, in AA.VV., *Nacionalidad y extranjería*, Tirant lo blanch, 2011, 90. Tuttavia, secondo l'A., “el valor real de la inclusión de este criterio interpretativo general, empero, parece muy reducido, constituyendo meramente una muestra de buena voluntad carente de cualquier relevancia efectiva”.

⁷²⁰ Cfr. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A. (a cura di), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del Régimen Jurídico del extranjero en España*, Ed. Diego Marín, 2005, 161. Secondo l'A., l'art. 3 della Ley de Extranjería, “muy lejos de tener un carácter meramente programático ... es esencial al ser la base que preside la configuración legislativa de la posición jurídica del extranjero como sujeto titular de derechos”. Tale disposizione, infatti, “recoge un doble conjunto normativo como referencia esencial en la interpretación de los derechos de los extranjeros, precisamente porque constituye el marco normativo que condiciona fuertemente al legislador en el momento de plasmar en la normativa de extranjería los derechos que corresponden a los extranjeros. La extensión, alcance y límites de estos derechos vienen marcados por la CE y los Tratados internacionales ratificados por España”.

⁷²¹ Cfr. DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos ... cit.*, 91. Tale disposizione, secondo l'A., “enuncia una norma dirigida, no sólo a los extranjeros que puedan alegar las creencias o convicciones a que hace referencia el precepto, sino también a los poderes públicos, señaladamente Administraciones y Poder Judicial, impidiendo que puedan éstos inferir una determinada forma de *objeción de conciencia* generadora modulaciones, excepciones o restricciones en el ejercicio de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos a los extranjeros, tanto por sí mismos, como en el entorno familiar o social”.

⁷²² Cfr. AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., *Los derechos... cit.*, 91. Interessante anche DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos ... cit.*, 92, secondo il quale “alienta en esta disposición legal un cierto prejuicio, en la medida en que se trata de comportamientos que la experiencia demuestra que los nacionales pueden también llegar a realizar, sin que para ellos exista una disposición general expresa y específica de igual signo que la recién analizada en el artículo 3.2 LODYLE”. Infatti, “en el caso de los nacionales, se juzga suficiente la Constitución y el resto del entero ordenamiento para la lucha contra comportamientos contrarios a los derechos fundamentales, lo que atestigua el carácter en cierta medida superfluo y retórico de que adolece este precepto”. Su tale questione, cfr. anche BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti ... cit.*, 672. Secondo l'A., “i diritti fondamentali non possono essere relativizzati ad opera di costumi arcaici fondati su criteri religiosi o culturali di qualsiasi tipo. Nessuna minoranza può pretendere un accesso *selezionato* ai diritti, poiché il riconoscimento dei diritti presuppone l'accettazione di uno *standard* di protezione che deve applicarsi egualmente a tutti i cittadini. Indubbiamente questo *standard* affonda le sue radici nelle tradizioni culturali occidentali. Tuttavia, proprio grazie a queste si è costituito un sistema di protezione dei diritti universalmente accettato ... i principi caratterizzanti di questo sistema sono quelli che hanno operato in direzione di una progressiva equiparazione dei diritti fra i cittadini e gli immigrati a favore di questi. E questi stessi principi pongono all'attenzione esigenze ineludibili di protezione dei diritti, che non possono essere limitati per ragioni culturali di qualsiasi origine esse siano”.

La repentina riforma apportata a tale normativa tramite l'approvazione della L.O. 22 dicembre 2000, n. 8, è comprensibile se si considera il cambiamento dell'allora panorama politico spagnolo caratterizzato da una vittoria schiacciante del Partito Popolare alle elezioni politiche del 12 marzo 2000 che comportò una sostanziale controriforma della disciplina spagnola⁷²³ in materia di *extranjería*⁷²⁴, tramite la reintroduzione di misure restrittive che annullavano i passi avanti compiuti con la L.O. n. 4/2000⁷²⁵, segnando un ritorno “al espíritu harto restrictivo de la Ley Orgánica 7/1985”⁷²⁶. L'elemento più controverso, e che difatti è stato oggetto di interesse del Tribunale Costituzionale, riguarda appunto la disciplina dell'accesso e del godimento dei diritti e delle libertà da parte degli stranieri in condizione di irregolarità: per questi ultimi, la L.O. n. 8/2000 non prevede espressamente la negazione dei diritti bensì vincola il loro godimento alla regolarità della residenza⁷²⁷, di fatto escludendo gli stranieri irregolari dal godimento di numerosi diritti, tra cui quello di riunione, manifestazione, associazione, sciopero, libertà sindacale, istruzione non obbligatoria e il diritto ad accedere al sistema pubblico di aiuti in materia di abitazione⁷²⁸. Il

⁷²³ Cfr. AAVV., *Encuesta en torno a la constitucionalidad de la Ley de Extranjería*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 7/2001, 9. Secondo gli AA., “la LO 8/2000 procede de una reforma de tal profundidad que puede hablarse de una nueva regulación”.

⁷²⁴ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., *Los derechos ...* cit., 103 e ss. Gli AA. individuano, tramite l'analisi delle motivazioni che accompagnarono il progetto di riforma, le motivazioni che giustificavano, almeno formalmente, la suddetta riforma: in primo luogo, un “criterio de realidad”, ovvero “la Ley se *autopresentaba* como *necesaria* para regular de forma más adecuada la situación de los inmigrantes, poniendo en cuestión o sencillamente corrigiendo en buena medida la ordenación realizada tan sólo unos meses antes”; in secondo luogo, un “criterio de autoridad”, secondo il quale vi era “la necesidad de corregir el desajuste entre la regulación originaria y la política comunitaria de inmigración, todavía de reciente implantación, aunque todavía en estado embrionario” e si esprimeva, in tal modo, la volontà “de convertir España en *guardián de fronteras ...* de la Unión Europea, para lo que debe actuar al mismo tiempo como abanderado o vanguardia de la lucha contra la inmigración ilegal”; infine, un “criterio de coherencia o racionalidad normativa”, ovvero la necessità di “reconstruir con carácter global un estatuto jurídico-político ordenador de todas las perspectivas que integran la cuestión migratoria”.

⁷²⁵ Nelle motivazioni allegate al testo della L.O. n. 8/2000, si affermava che la ragione della riforma risiedeva nel fatto erano state rinvenute “durante su vigencia aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma”. Tuttavia, “lo cierto es que difícilmente podrían haberse detectado este tipo de deficiencias si tenemos en cuenta que la LO 4/2000 se publicó oficialmente el 12 de enero de 2000 y que entró en vigor en febrero (a los veinte días de su publicación), de manera que la voluntad de modificar la ley en marzo no se correspondía con ninguna necesidad derivada de deficiencias en la regulación legal. Tampoco parece que tuviera fundamento alguno atribuir a la LO 4/2000 un *efecto llamada* que daría lugar a un aumento desproporcionado de la inmigración atraída por las condiciones más favorables del nuevo marco legal” (Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido ...* cit., 7). Nello stesso senso, cfr. anche BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti ...* cit., 668.

⁷²⁶ Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á., *Estudio ...* cit., 5. Secondo l'A., “la finalidad inmediata que persiguió esta reforma fue la reducción de la bolsa de personas inmigrantes extranjeras en situación administrativa irregular existentes en aquel momento, intentando que todos cumplieren con lo establecido legalmente...”. Di conseguenza, “imperó de nuevo una política jurídica de inmigración en la que se sobredimensionó el carácter controlador con una lógica también de casi policía administrativa, sobre el de la integración social de las personas inmigrantes extranjeras, retrocediendo así a finales del siglo pasado”.

⁷²⁷ Questo risulta essere, di fatto, il problema principale che pone la L.O. n. 8/2000. Infatti, “las reformas introducidas por la Ley 8/2000 no vienen a cambiar la situación de igualdad de derechos entre españoles y extranjeros que, prácticamente, había establecido la Ley 4/2000, pero claro está, referida a los extranjeros con estancia legal en España. Respecto de ellos puede decirse, incluso, que nuestra legislación es una de las más avanzadas de Europa” (cfr. AAVV., *Encuesta...* cit., 13).

⁷²⁸ Cfr. DE MATEO MENENDEZ, F., *Una aproximación a la nueva Ley de Extranjería*, in *Jueces para la Democracia*, marzo 2001, 11. In tal senso, cfr. GÓMEZ CIRIANO, E., *La invisibilidad de los inmigrantes irregulares en el nuevo marco normativo de extranjería*, in PECES MORATE, J.E. (a cura di), *Estudios de derecho judicial*, n. 41/2002, 223-

legislature sembra, dunque, porsi di fronte al fenomeno dell'immigrazione con una “respuesta normativa, de naturaleza policial y administrativa”, confondendo e sovrapponendo “las políticas inmigratorias con la cuestión de los derechos, subordinando indebidamente éstos a aquéllas”: tuttavia, mentre rispetto alle politiche dell'immigrazione “ciertamente, el legislador dispone de un margen de actuación considerable por lo que resulta constitucionalmente admisible una pluralidad de modelos normativos ... siempre que se respeten, claro está, las reglas generales en cuanto a garantías en los procedimientos y los criterios constitucionales que rigen el régimen jurídico sancionador”, per quanto concerne i diritti “el legislador orgánico que desarrolla derechos fundamentales o el ordinario que regula derechos, disponen un margen de actuación lógicamente acotado, dada su vinculación efectiva al cuadro de derechos reconocidos en la Constitución”. Tenendo conto di questa distinzione, risulta evidente come “la LO 8/2000 ... traspassa estos límites ... al introducir una serie de limitaciones al ejercicio de los derechos de los extranjeros que llega, en el caso de los extranjeros llamados por la LE ilegales, a la negación misma de los derechos de reunión y manifestación ..., de asociación ... de sindicación y huelga”⁷²⁹.

La seguente riforma della disciplina giuridica in materia di immigrazione fu introdotta tramite un testo di legge il cui contenuto abbracciava un ventaglio ampio di tematiche: la L.O. 29 settembre 2003, n. 11, infatti recava la disciplina di “medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros”. In tal modo, il legislatore ha implicitamente collegato le tre questioni suddette, avallando una gestione del fenomeno migratorio in chiave di ordine pubblico e sicurezza e supportando il binomio corrente nell'opinione pubblica che lega l'aumento dell'immigrazione alla delinquenza. Non risulta dunque sorprendente che nella L.O. n. 11/2003, le misure in materia di integrazione risultino assolutamente marginali rispetto a quelle relative al controllo del flusso di migranti in entrata e al contrasto della clandestinità e della delinquenza.

224. Secondo l'A., “en cuanto a los inmigrantes irregulares, desde la entrada en vigor de la Ley 8/2000, se ha suprimido el *estatus* intermedio que se les había conferido con la ley anterior, la cual establecía el empadronamiento como único requisito para el acceso tanto a la titularidad como al ejercicio de una serie de derechos, siendo la mera presencia en España condición para el ejercicio de otros ... Con la Ley 8/2000, el criterio que impera es, por el contrario, reconocer a los irregulares los derechos inherentes a la dignidad de la persona que se establecen en el Título I de la Constitución Española ... Además en el nuevo texto se distingue entre *titularidad* de los derechos (reconocida para todos los extranjeros) y *ejercicio* de los mismos (sólo para los residentes legales o para los que se encuentren legalmente en España)”. Infine, Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., *Los derechos* ... cit., 112: tramite la disciplina introdotta dalla L.O. n. 8/2000, “se pretende *penalizar* o *criminalizar* la inmigración ilegal, incentivando o premiando en cambio la legal, si bien bajo el argumento ... de proponer una mayor defensa de la persona combatiendo duramente el tráfico ilegal de mano de obra”. In tal modo, tuttavia, “los *irregulares*, paradojas de la política del Derecho, que son extranjeros más débiles, quedan privados del ejercicio efectivo de ciertos derechos fundamentales”. Su questo punto, cfr. anche BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti* ... cit., 673.

⁷²⁹ Cfr. AAVV., *Encuesta*... cit., 23. In tal senso, cfr. GUTIERREZ GUTIERREZ, I., *Constitución española, derechos de los extranjeros*, in *Jueces por la democracia*, n. 41/2001, 20 e ss. Nello stesso senso, cfr. PECES MORATE, J.E., *Las declaraciones de derechos y su efectividad respecto de los inmigrantes*, in PECES MORATE, J.E. (a cura di), *Estudios de derecho judicial*, n. 41/2002, 200-201.

Coerentemente con la mutevolezza continua della normativa spagnola in materia di immigrazione, anche la L.O. n. 11/2003 venne modificata due mesi dopo la sua approvazione dalla successiva L.O. del 20 novembre 2003, n. 14, recante la nuova disciplina in materia di *extranjería* che si basava su due pilastri: da un lato, “facilitar la inmigración legal” e, dall'altro, “mantener firmeza y contundencia contra la inmigración irregular”⁷³⁰. Nonostante il nucleo fondamentale della nuova normativa concernesse le questioni legate all'ingresso e alla disciplina delle modalità di residenza regolare in Spagna, l'impatto sull'accesso e il godimento dei diritti da parte degli stranieri non può essere trascurato: in particolare, venne riconosciuta un'importanza centrale al sistema del *padrón municipal* – ovvero il registro amministrativo di tutti i residenti nel Comune - come elemento imprescindibile per l'accesso ai diritti e come strumento per il controllo dell'immigrazione da parte dei poteri pubblici⁷³¹.

Sono rinvenibili in questi anni numerose altri esperimenti extra-legislativi portati avanti dal Governo centrale come dagli enti territoriali, al fine di gestire in maniera efficace la crescita rilevante della popolazione immigrata. Del 2005 è, ad esempio, il “Fondo de apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo”, con il quale si tentò di stabilire un modello di cooperazione tra livelli di Amministrazione che permise di scalfire la diffusa idea secondo la quale la materia dell'immigrazione fosse monopolio del Governo centrale senza considerare il ruolo centrale delle competenze autonome e dell'intervento degli Enti locali⁷³².

1.3.3 La normativa spagnola in materia di immigrazione dal 2006 ad oggi

Nel 2007, venne, invece, approvato il “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración” per il periodo 2007-2010⁷³³: in tal modo, l'istanza di integrazione avanzata dalla società civile trovò un parziale riconoscimento, seppur in via non legislativa. Il Piano, basato sui tre principi chiave della uguaglianza, cittadinanza e interculturalità, aveva l'obiettivo di “establecer un marco político que

⁷³⁰ Cfr. ORTEGA GIMÉNEZ, A., *La última reforma de la ley de extranjería española y la protección de datos de carácter personal*, in *Revista chilena de derecho informático*, n. 5/2004, 110.

⁷³¹ *Op. cit.*, 117.

⁷³² Sempre di questi anni sono anche il “Plan para la Integración Social de los Inmigrantes” approvato nel 2004; il “Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración”, detto anche Programa GRECO, attivo nel periodo 2001-2004. A tal proposito, cfr. PÉREZ SAIZ, J.L., *Inmigración, derechos prestacionales y otros derechos del colectivo inmigrante*, in RUIZ-GALLEGOS, M.B., *Inmigración, Estado y derecho*, Bosch, 2008, 347 e ss.

⁷³³ *Op. cit.*, 348. L'A. individua gli obiettivi fondamentali perseguiti dal suddetto Piano: “garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de las personas inmigrantes”; in secondo luogo, “adecuar las políticas públicas ... a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de la población inmigrante”; in terzo luogo, “garantizar el acceso de la población inmigrada a los servicios públicos ... en igualdad de condiciones con la población autóctona”; in quarto luogo, “establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigrantes en situaciones de especial vulnerabilidad ...”; infine, “estimular políticas públicas de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo”.

orientara las actuaciones del conjunto de la sociedad en ese proceso bidireccional, de adaptación mutua, que la integración debería ser⁷³⁴. L'integrazione, in tale sede, veniva concepita come un processo continuo, dinamico e risultante dalla collaborazione dei differenti livelli di governo⁷³⁵ e degli attori sociali coinvolti. A tal fine il Piano godeva di un finanziamento congiunto da parte dello Stato e delle Comunità Autonome ma erano queste ultime a stabilire in che modo impiegare tali risorse, tenendo in considerazione le necessità specifiche espresse dal territorio e dal tessuto sociale delle differenti Comunità.

Qualche anno dopo venne introdotta la quarta riforma della legge di *extranjería*, tramite la L.O. n. 2 del 11 dicembre del 2009⁷³⁶, che doveva rispondere alla necessità, da un lato, di affrontare le trasformazioni del tessuto sociale derivanti dall'aumento della presenza migrante, dall'altro, di incorporare nella normativa le novità introdotte dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tramite, in particolare, la STC 236/2007 che aveva giudicato incostituzionali alcune disposizioni

⁷³⁴ Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Un balance ... cit.*, 90. L'A. indica gli elementi innovativi di grande rilevanza introdotti col suddetto Piano: "este Plan puede considerarse relevante, entre otras cuestiones, porque intentó establecer por primera vez en España, un marco político para la integración de y con los inmigrantes; formuló unos principios políticos de carácter inclusivo; puso en marcha un conjunto de dispositivos para avanzar en la integración; ofreció un marco de cooperación para participar todas las administraciones y la sociedad civil organizada; y fue elaborado con un fuerte compromiso de participación y consenso; incluyendo, además, un presupuesto significativo".

⁷³⁵ Cfr. RODRÍGUEZ PARDO, E., *Las políticas de integración de los inmigrantes*, in RUZ-GALLEGOS, M.B., *Inmigración, Estado y derecho*, Bosch, 2008, 187. Secondo l'A., "el Plan ... surge de la realidad del marco competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía que atribuye la responsabilidad en áreas clave para la integración ... a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, pero también de la vinculación de los procesos de integración a las políticas de inmigración, de competencia estatal. Una dualidad que aconseja que las estrategias y actuaciones en materia de integración, diseñadas y desarrolladas en los ámbitos autonómicos y locales, se inscriban dentro de un marco más amplio, que permita aunar esfuerzos, crear sinergias y dotar de coherencia al conjunto de medidas impulsadas por cada uno de los actores". L'A. individua, inoltre, i tre principi basilari su cui si fonda il Piano, ovvero "la igualdad, como equiparación de derechos y obligaciones entre la población inmigrante y autóctona, como ausencia de discriminación"; in secondo luogo, "la ciudadanía ... porque, para lograr una sociedad cohesionada no es suficiente haber conseguido la igualdad efectiva de derechos y obligaciones sino que debe ser posible una participación en la configuración de la propia sociedad como elemento básico para generar en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a la nueva sociedad a la que pasan a formar parte"; infine, "la concepción de la integración como proceso de adaptación mutua conlleva respetar y valorar las distintas culturas y rechaza la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales mayoritarias de ahí que el tercer principio no pueda ser otro si no la interculturalidad" (188-189). Da questi tre principi, discendono sei premesse fondamentali al funzionamento del Piano: la prima è "la consideración de la integración como proceso bidireccional, que afecta a todos los ciudadanos y que está presidido por el principio de igualdad y el respeto a los valores comunes de la Constitución y de la Unión Europea"; la seconda prevede che "la responsabilidad de este proceso bidireccional debe ser compartida y, por tanto, involucra al conjunto de administraciones públicas, a los agentes sociales ... ya a la sociedad en su conjunto"; la terza è la concezione del Piano come "marco para la cooperación a nivel estatal"; la quarta concerne "el enfoque integral o global de la integración"; la quinta riguarda "la universalidad de la intervención pública y el acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos y privados"; infine, la sesta premessa consiste nella "incorporación de la integración de los inmigrantes como eje transversal de todas las políticas públicas" (189-190).

⁷³⁶ Cfr. NAVARRO, P.A., *La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión general de la reforma*, in MOYA, D. & NAVARRO, P.A., *La reforma de la ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 72. L'A. riassume in tal modo le motivazioni che portarono alla riforma introdotta con la L.O. n. 2/2009, ovvero "la incorporación de la doctrina constitucional; la transposición de las Directivas europeas; la nueva realidad migratoria; el marco de derechos y libertades de los extranjeros; la canalización legal y ordenada de los flujos migratorios; el control de la inmigración y la lucha contra la inmigración ilegal; favorecer la integración de los inmigrantes y la adaptación a las nuevas competencias autonómicas en materia de permisos".

della L.O. n. 8/2000⁷³⁷. Con la L.O. n. 2/2009⁷³⁸, venne introdotto un articolo specificatamente dedicato all'integrazione⁷³⁹, ovvero l'art. 2-ter, nel quale, tuttavia, non è rinvenibile una definizione chiara del concetto di integrazione né la previsione di strumenti giuridici di carattere vincolante, bensì un generico riferimento alla dimensione dinamica e trasversale delle politiche per l'integrazione, insistendo sulla parità di trattamento tra cittadini e non cittadini, nel rispetto dei valori costituzionali e statutari⁷⁴⁰. Anche in questo caso, tuttavia, la pur apprezzabile attenzione alle dinamiche di integrazione è rivolta in maniera esclusiva ai non cittadini regolarmente residenti sul territorio spagnolo: nessun riferimento viene, invece, fatto alla necessità di affrontare in maniera strutturata le istanze poste da una presenza irregolare sempre più evidente nel tessuto sociale e “no prever ninguna medida de integración para las personas en situación irregular constituye un evidente error, puesto que precisamente el gran reto que en estos momentos se plantea es sin duda el de ser capaces de abordar racional y razonablemente las crecientes situaciones de irregularidad tanto originarias como sobrevenidas”⁷⁴¹.

Nel complesso, dunque, è possibile evidenziare tre elementi che hanno caratterizzato l'evoluzione della normativa spagnola in materia di *extranjería*. In primo luogo, “la consideración de que el pretendido modelo español ha sido muchas veces improvisado y con un técnica jurídica mejorable que, por una parte, ha supuesto el continuo solapamiento de normas ... y por otra parte, ha llevado a las declaraciones de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional y de nulidad por parte del Tribunal Supremo”. In secondo luogo, “la preocupación por la seguridad y la progresiva laboralización de la inmigración han sido dos de los pilares de la normativa qua han servido para apuntalar restricciones de los derechos y limitaciones de las garantías”. Infine, “las modificaciones legales, justificadas por la necesidad de adaptarse a los instrumentos europeos, se han realizado transponiendo las directivas, no siempre formalmente, pero obviando otros instrumentos internacionales de referencia como la Convención de Naciones Unidas de 1990, para la protección

⁷³⁷ Cfr. MOYA, D., *La reforma de la legislación de extranjería por la LO 2/2009*, in MOYA, D. & NAVARRO, P.A., *La reforma de la ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 33 e ss.

⁷³⁸ In realtà, già la L.O. n.4/2000 aveva introdotto un riferimento normativo all'integrazione, non solo nella denominazione della legge stessa ma anche nei suoi contenuti: l'art. 61, infatti, relativo al *Consejo Superior de Política de inmigración*, disponeva che tale avesse il compito di stabilire “las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes”.

⁷³⁹ Cfr. SOLANES CORELLA, A., *El buen inmigrante: regular e integrado*, in *REDUR*, n. 9/2011, 110.

⁷⁴⁰ Questa maggiore apertura all'integrazione e al riconoscimento del godimento di diritti in condizione di parità rispetto ai cittadini spagnoli, viene, tuttavia, anche in questo grado compensata dall'inasprimento di alcune misure restrittive e di contrasto all'immigrazione illegale: in primo luogo, l'ampliamento della durata dell'internamento nei Centri di identificazione da 40 a 60 giorni; in secondo luogo, l'inasprimento del sistema di controlli e sanzioni con l'introduzione di nuove fattispecie penali finalizzate al contrasto della presenza irregolare di stranieri sul territorio spagnolo; infine, viene riaffermato il ruolo del *padrón municipal* come principale strumento di controllo della presenza di stranieri sul territorio.

⁷⁴¹ Cfr. NAVARRO, P.A., *La reforma ... cit.*, 78.

de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias ...”⁷⁴².

Dal punto di vista dell'accesso e della garanzia dei diritti nei confronti dei non cittadini, le scarse previsioni costituzionali, che, come già sottolineato, sono da contestualizzare in un periodo storico in cui l'immigrazione non costituiva, a differenza dell'emigrazione, un fenomeno particolarmente rilevante da un punto di vista quantitativo in Spagna, sono state precisate nel corso del tempo da un'abbondante produzione normativa, soprattutto a livello di legislazione organica. La forte mutevolezza della normativa statale, rispondente alle esigenze di volta in volta avvertite come prioritarie dalle forze politiche al governo, rende, tuttavia, difficile individuare una disciplina unica ed organica dei diritti, incentivando, invece, un approccio specifico per ogni diritto che si intenda analizzare⁷⁴³. Proprio per questo motivo, nel paragrafo successivo si tenterà di comprendere come, in questo quadro, si colloca il diritto all'abitazione per i non cittadini nell'ordinamento giuridico spagnolo.

⁷⁴² Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Un balance ... cit.*, 77-78.

⁷⁴³ Cfr. MIRAVET BERGÓN, P., *Derechos sociales e inmigración: un análisis evolutivo*, in NOGUERA FERNÁNDEZ, A., GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. (a cura di), *Lecciones sobre estado social y derechos sociales*, Tirant lo blanch, 2014, 506. Secondo l'A., “resulta analíticamente más fértil observar como esta regulación pendular y fluctuante, caracterizada por una dinámica de avance y retroceso, ha afectado a los derechos sociales tomados uno a uno”.

2. L'accesso dei non cittadini all'abitazione

Il diritto all'abitazione per i non cittadini, introdotto in anni recenti nell'ordinamento giuridico spagnolo tramite l'art. 13 della legge organica in materia di diritti e libertà degli stranieri (d'ora in avanti LODYLE), non si configura come un diritto a vedersi garantita la proprietà o la locazione di una casa bensì come la possibilità di accedere al sistema di aiuti in materia di abitazione istituito e messo in opera dai pubblici poteri, sia a livello centrale che autonomico e locale, in condizioni di parità totale o parziale rispetto ai cittadini spagnoli. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, l'art. 47 C.E. impone un mandato ai poteri pubblici affinché si impegnino a disporre politiche adeguate alla garanzia effettiva del diritto all'abitazione. Tuttavia, nella formulazione letterale del precetto costituzionale suddetto, tale riconoscimento viene esplicitamente esteso solo ai cittadini spagnoli: da parte sua, quindi, l'art. 13 LODYLE ha la funzione di “habilitar el Estado para que, por vía de Tratado o de ley, extienda a los extranjeros aquellos derechos que la constitución no les reconoce expresamente pero cuya titularidad tampoco les prohíbe”⁷⁴⁴. L'art. 13, dunque, introduce una *cláusula de expansión* di un diritto costituzionalmente previsto, “no para introducir nuevos derechos, sino para ampliar a favor de nuevos titulares los derechos ya reconocidos constitucionalmente a un grupo determinado de sujetos”⁷⁴⁵.

Nel presente paragrafo si tenta una ricostruzione evolutiva di tale riconoscimento nell'ambito della legislazione organica in materia di immigrazione, sia dal punto di vista soggettivo, ovvero delle categorie di stranieri di volta in volta legittimati ad accedere al sistema pubblico di aiuti in materia di abitazione, sia dal punto di vista oggettivo, ovvero delle misure effettivamente comprese in tale sistema.

L'art. 13 della LODYLE, configurandosi come la declinazione nell'ambito della *extranjería* dell'art. 47 C.E., sembra soffrire della stessa retorica che caratterizza la suddetta disposizione costituzionale soprattutto a causa della “clamorosa divergencia entre normatividad y efectividad que ... exhibe el acceso a la vivienda en nuestro país”⁷⁴⁶ che ha portato, nel corso del tempo, anche a causa di un quadro competenziale confuso e complesso, ad una retrocessione della capacità di intervento dello Stato centrale a favore, come verrà evidenziato nel terzo paragrafo, delle Comunità autonome e degli Enti locali che, per la loro vicinanza al territorio e alla popolazione, sembrano essere gli unici poteri pubblici realmente in grado di veicolare politiche di integrazione effettive che non

⁷⁴⁴ Cfr. VIANA GARCÉS, A., *Derecho a la vivienda para inmigrantes*, in AJA, E., *Los derechos de los inmigrantes en España*, Tirant lo blanch, 2009, 531.

⁷⁴⁵ *Ibidem*.

⁷⁴⁶ Cfr. MIRAVET BERGÓN, P., *Derechos...* cit., 521.

possono non passare per un riconoscimento, seppur labile, dell'abitazione come bene imprescindibile per la tutela della dignità della persona⁷⁴⁷.

2.1 L'ambito soggettivo

Fino alla L.O. n. 4/2000, il legislatore organico evitò qualsiasi riferimento ai diritti abitativi dei non cittadini non solo nella LODYLE n. 7/1985, ma anche nei suoi due regolamenti attuativi.

A partire dal 2000, invece, le differenti leggi organiche che si sono susseguite nel tempo, nello specifico la L.O. n. 4/2000, la L.O. n. 8/2000 e la L.O. n. 2/2009, hanno riconosciuto, in maniera stringata, tramite l'art. 13 di ciascuna legge organica, la titolarità e le condizioni di accesso “al sistema público de ayudas en materia de vivienda” a specifiche categorie di non cittadini che, con le modifiche apportate nel corso del tempo al testo originario costituito dalla L.O. n. 4/2000, si sono andate notevolmente restringendo.

La L.O. n. 4/2000 che, come già evidenziato, era particolarmente attenta all'esigenza di una piena integrazione dei non cittadini, a prescindere dallo *status* amministrativo di residenza, e che riconosceva nell'utilizzo dello strumento del *padrón municipal* non solo un metodo di controllo ma anche una condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento e l'accesso ad un numero notevole di diritti, prevedeva, nell'art. 13, la possibilità di accedere agli aiuti pubblici in materia di abitazione non solo per gli stranieri regolarmente residenti ma anche per quelli iscritti al *padrón municipal*⁷⁴⁸, alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli.

La riforma introdotta con la L.O. n. 8/2000 operò la prima restrizione dei soggetti a cui si riconosceva la titolarità di tale diritto, eliminando la possibilità di accedervi tramite iscrizione al *padrón municipal*: venivano, in tal modo, esclusi dal godimento del diritto alla casa, nella modulazione prevista dalla LODYLE, “los inmigrantes empadronados en situación de irregularidad administrativa”⁷⁴⁹.

La L.O. n. 2/2009, infine, portò a compimento tale processo prevedendo che “los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”. Questa nuova formulazione della disposizione rappresenta un cambiamento

⁷⁴⁷ Cfr. PÉREZ SAIZ, J.L., *Inmigración ... cit.*, 353.

⁷⁴⁸ Cfr. AJA, E. (a cura di), *La nueva ... cit.*, 69. Il requisito del *padrón municipal* si fondava “en la voluntad de compaginar la apertura a los extranjeros en situación irregular de derechos tan importantes ..., garantizando simultáneamente que el acceso se limitará a los extranjeros con una cierta estabilidad en España”.

⁷⁴⁹ Cfr. MIRAVET BERGÓN, P., *Derechos... cit.*, 522.

sostanziale ed involutivo della disciplina dell'accesso al diritto alla casa per i non cittadini⁷⁵⁰. Viene, infatti, introdotta una ulteriore diversificazione tra i non cittadini⁷⁵¹: se gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio spagnolo rimangono, in continuità con la L.O. n. 8/2000, esclusi dalla titolarità di tale diritto, viene ora operata una diversità di trattamento tra gli stranieri regolarmente residenti e i soggiornanti dotati di permesso UE di lungo periodo⁷⁵². Solo per questi ultimi, dunque, l'accesso al sistema pubblico di aiuti in materia di abitazione è riconosciuto in condizioni di parità con i cittadini spagnoli, mentre per i primi l'effettivo godimento di tale diritto dipenderà da quanto disposto dalla legge e dai pubblici poteri competenti in materia⁷⁵³. Si tratterebbe, dunque, per questi ultimi di un riconoscimento formale della titolarità, “limitado a poder presentar las solicitudes de ayudas, pero no a disponer de dichas ayudas si los fondos se agotan con su concesión a españoles y extranjeros residentes de larga duración”⁷⁵⁴. La discrezionalità della Pubblica Amministrazione ne

⁷⁵⁰ Di differente avviso SELMA PENALVA, A., *Art. 13*, in CAVAS MARTÍNEZ, F. (a cura di), *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento*, Thomson Reuters, 2011, 239. Secondo l'A., la riforma introdotta con L.O. n. 2/2009 non fa che “clarificar una situación preexistente”. Infatti, “si bien literalmente hasta la LO 2/2009, el texto literal del art. 13 LOEX permitía acceder a estas ayudas públicas a todos los «extranjeros residentes», eran después las convocatorias concretas de los citados programas de actuación los que venían requiriendo que la vivienda en cuestión se destinase a «residencia habitual» por parte del beneficiario, y obviamente este requisito no se podía cumplir por los extranjeros que previesen una estancia breve en territorio español o por los que inicialmente entrasen en territorio español para desempeñar una relación laboral temporal de escasa duración”. Se questo è vero, vale, tuttavia, la pena analizzare criticamente le scelte che il legislatore organico ha operato nel corso degli anni, tenendo sempre presente il fine ultimo che impone ai poteri pubblici il mandato costituzionale previsto dall'art. 47 CE, ovvero il diritto all'abitazione come elemento imprescindibile per la tutela della dignità della persona che sembra ben lontano dall'essere pienamente garantito ai soggetti che versano in situazioni di maggior disagio.

⁷⁵¹ Cfr. DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos ... cit.*, 123.

⁷⁵² Secondo quanto previsto dall'art. 32.2 della LODYLE, “tendrán derecho a residencia a residencia de larga duración los que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada, que reúnan las condiciones que se establezcan reglamentariamente. A los efectos de obtener la residencia de larga duración computarán los períodos de residencia previa y continuada en otros Estados miembros, como titular de la tarjeta azul de la UE ...”. Per un approfondimento sul tema, cfr. GARCÍA BLASCO, J., DE VAL ARNAL, J.J., *Art. 13*, in AA.VV., *Comentario a la ley y al reglamento de extranjería, inmigración e integración social*, Ed. Comares, 2012, 245-246.

⁷⁵³ Restano esclusi da questa categorizzazione, in quanto beneficiari di un trattamento di maggior favore, i cittadini di Paesi con cui la Spagna ha stretto accordi specifici in materia di doppia cittadinanza, nonché i cittadini di Paesi membri dell'Unione europea. Per i primi, infatti, “en virtud de estos Acuerdos, el derecho al uso y disfrute de una vivienda en España en las mismas condiciones que los españoles lo tienen cuando cumplan los requisitos exigidos para su entrada y estancia en España”. Ai cittadini UE, infine, “sujetos excluidos del régimen de la LOE ya que se les aplica su régimen específico elaborado en el ámbito comunitario”, viene riconosciuta “la titularidad del derecho como presupuesto necesario para poder ejercer su derecho a la libre circulación de los trabajadores” (cfr. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A., *Derechos del ámbito social y económico*, in SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A. (a cura di), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del Régimen Jurídico del extranjero en España*, Ed. Diego Marín, 2005, 252; nonché SELMA PENALVA, A., *Art. 13 ... cit.*, 238).

⁷⁵⁴ Cfr. DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos ... cit.*, 123. Su tale tema, Cfr. MOYA, D., *La reforma ... cit.*, 37-38. Secondo l'A., la specificità introdotta per gli stranieri residenti in Spagna con un permesso differente da quello di lungo periodo, potrebbe portare a due interpretazioni differenti nella fase applicativa: o “las Administraciones competentes en materia de ayudas a la vivienda ... podrán restringir el acceso a la vivienda de los extranjeros residentes temporales; cosa que puede apuntar simplemente a las prácticas actuales de exigencia de un tiempo previo y/o continuado de empadronamiento en el municipio o distrito, exigencia que también se aplica a los nacionales”; oppure verrà interpretata “como un apoderamiento para restringir el acceso de los residentes temporales que daría cobertura a requisitos suplementarios y específicos para ellos”. Questa seconda interpretazione, tuttavia, “sería bastante discutible, no sólo porque cualquier limitación de derechos debe interpretarse restrictivamente, sino también porque a ello induce el principio de igualdad de trato respecto de los residentes irregulares predicado en el artículo 2- bis e) LODYLE y que debe orientar la interpretación del articulado de la misma”.

esce, dunque, rinforzata se si considera che, a seguito di tale modifica, saranno proprio le leggi e i singoli bandi relativi all'assegnazione delle abitazioni o dei sussidi pubblici relativi alla casa ad imporre “las exigencias concretas que permitan en la práctica diferenciar a los extranjeros residentes de larga duración de los restantes”⁷⁵⁵: è, in altre parole, la legislazione ordinaria e l'insieme delle norme applicative a stabilire se effettivamente il trattamento degli stranieri residenti debba essere differenziato e meno favorevole rispetto a quello riservato agli stranieri residenti di lunga durata.

Non è difficile notare che tale formulazione dell'art. 13 della LODYLE, pur non modificando la titolarità del diritto, “abre la puerta a un tratamiento diferenciado de los inmigrantes en situación regular pero con permisos de carácter temporal, dado que la equiparación con los españoles queda ahora únicamente garantizada para los titulares de permiso de residencia permanente”, ovvero allo straniero che abbia “demostrado que tiene medios estables para asegurar su sustento, que está social y laboralmente asentado y que con mayor probabilidad ha reagrupado a su familia”⁷⁵⁶.

In altre parole, la disciplina del diritto all'abitazione nell'ambito del diritto di *extranjería* non può che riprodurre la tendenza che ha caratterizzato da sempre le politiche della casa, ovverosia la propensione a tutelare non tanto quei soggetti che realmente si trovano in una situazione di emergenza abitativa e di scarsità dei mezzi minimi di sostentamento, ma quelle fasce sociali che, invece, godono già di stabilità lavorativa ed economica e di un pieno inserimento sociale⁷⁵⁷.

⁷⁵⁵ Cfr. SELMA PENALVA, A., *Art. 13 ... cit.*, 241.

⁷⁵⁶ Cfr. MIRAVET BERGÓN, P., *Derechos... cit.*, 522.

⁷⁵⁷ Cfr. DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos ... cit.*, 124. Secondo l'A., “dato que la autorización de residente de larga duración presupone en el correspondiente extranjero el disfrute de estándares laborales, económicos y de grado de integración mayor que en el caso de residentes de corta duración y, sobre todo, que los extranjeros en situación irregular, el efecto de la reforma del artículo 13 LODYLE contrasta con las obligaciones promocionales de igualdad real derivadas del artículo 9.2 CE, al dar preferencia en el ejercicio del derecho a quienes están en menor riesgo de exclusión, frente a quien presenta una situación más vulnerable”.

2.2 L'ambito oggettivo

Oltre al vistoso arretramento per quanto concerne l'ambito soggettivo del riconoscimento di tale diritto, la disposizione prevista dall'art. 13 della LODYLE presenta delle lacune anche dal punto di vista dell'ambito oggettivo, rimasto invariato nel corso del tempo. La locuzione “ sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda” appare, infatti, eccessivamente indeterminata e risulta difficile circoscrivere le misure concrete che possono essere fatte rientrare in tale ambito; difficoltà esacerbata anche dal complesso quadro di competenze che agisce sul diritto all'abitazione con la sovrapposizione frequente dell'operato dell'amministrazione centrale, da un lato, e delle Comunità autonome nonché degli Enti locali, dall'altro⁷⁵⁸.

Il carattere ampio di tale formulazione permette, ad ogni modo, di includere in tale ambito le misure destinate ad agevolare non solo l'acquisto dell'abitazione ma anche l'accesso alla casa in regime di locazione, il riconoscimento di finanziamenti destinati al recupero di alloggi antiquati o danneggiati, nonché i finanziamenti per rendere le abitazioni eco-compatibili o in grado di rispondere alle esigenze specifiche di individui con disabilità⁷⁵⁹. Il termine “ayuda”, inoltre, sembra comprendere sia le misure economiche dirette, quali le sovvenzioni per l'acquisto, la locazione o la ristrutturazione della casa, sia quelle indirette, come ad esempio le agevolazioni fiscali, l'accesso a prestiti o mutui a condizioni agevolate.

⁷⁵⁸ Cfr. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A., *Derechos ... cit.*, 252.

⁷⁵⁹ Cfr. SELMA PENALVA, A., *Art. 13 ... cit.*, 243. Di parere differente, ESCOBAR, G., *Vías constitucionales para la integración social de los inmigrantes*, VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, 23 gennaio 2009, 18. Secondo l'A., il riferimento esclusivo al sistema di aiuti all'abitazione non comprenderebbe innumerevoli altre misure a disposizione dei poteri pubblici in tale ambito: tuttavia, anche se “el artículo 13 LE sólo se refiere al elemento citado (seguramente el más significativo)”, questo “no implica que se excluya a los extranjeros del disfrute de los demás elementos del derecho, cuestión que dependerá, en su caso, de otras leyes”.

2.3 Il diritto all'abitazione per i non cittadini: un diritto o un onere?

Una prima limitazione del riconoscimento del diritto all'abitazione per i non cittadini, assieme all'estrema complessità del quadro competenziale tra livelli di governo come si vedrà più avanti, risiede nella natura complessa e duplice dell'accesso alla casa per gli stranieri regolari, dato che la categoria degli irregolari, a partire dalla L.O. n. 8/2000 non viene più contemplata dall'art. 13 LODYLE.

Tale duplicità è dovuta al fatto che l'abitazione, per la sua stessa natura, non costituisce solo un diritto imprescindibile per la tutela e l'effettiva garanzia di una qualità di vita dignitosa e per tutta una serie di diritti ad essa strettamente connessi, quali, ad esempio, la tutela della vita familiare, della salute ecc. L'abitazione per gli stranieri rappresenta anche un onere, un requisito richiesto per il riconoscimento di altri diritti connessi con la loro presenza sul territorio dello Stato: questo perché il disporre di un'abitazione costituisce un indicatore adeguato del livello di integrazione del non-cittadino nel tessuto sociale, della stabilità della sua presenza e della disponibilità di mezzi economici adeguati per il suo mantenimento e per quello della sua famiglia.

Nel testo della LODYLE e in quello del regolamento applicativo (*Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, d'ora in avanti REX – Reglamento de Extranjería*), sono numerose le disposizioni che fanno riferimento all'abitazione come requisito necessario per l'accesso ad altri diritti o per l'espletamento di pratiche amministrative. È possibile dividere tali disposizioni in due gruppi⁷⁶⁰: il primo è composto da quelle norme che, pur non facendo esplicito riferimento al termine *vivienda*, impongono un requisito di alloggio al fine di garantire che lo straniero che entra nel territorio spagnolo disponga di mezzi sufficienti ed autonomi di sussistenza, tra i quali, appunto, un *alojamiento* o *hospedaje*, ovverosia, in termini generali, un luogo dove dormire; nel secondo gruppo, invece, rientrano quelle disposizioni che esplicitamente fanno riferimento alla *vivienda* come una delle precondizioni necessarie, al fine, generalmente, di dimostrare non solo la dotazione di mezzi sufficienti di sussistenza ma anche la stabilità della presenza del non-cittadino sul territorio.

Tra le disposizioni del primo gruppo, ci sono tutte quelle che fanno esplicito riferimento alla dotazione di mezzi economici sufficienti di cui agli artt. 8 e 9 del Titolo I del REX (*Régimen de entrada y salida de territorio español*). L'art. 8, recante la disciplina della *Justificación del motivo y*

⁷⁶⁰ Cfr. GARCÍA BLASCO, J., DE VAL ARNAL, J.J., *Art. 13 ... cit.*, 246 e ss.

condiciones de la entrada y estancia, richiede un “ documento giustificativo de la existencia de lugar de hospedaje a disposición del extranjero”, per il non-cittadino che voglia entrare in Spagna con un visto turistico; parimenti, l'art. 9, recante disciplina della *Acreditación de medios económicos*, include, tra gli indici relativi alla sussistenza di mezzi economici sufficienti, la disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza richiesto.

A tale disciplina, si riferiscono numerose norme all'interno del REX. In primo luogo, l'art. 32 REX, recante la disciplina della *Prórroga de estancia sin visado*, prevede come requisito, al punto 2.c⁷⁶¹, il rispetto dei requisiti economici di cui al Titolo I del REX. Allo stesso modo l'art. 38 REX, concernente i requisiti necessari per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di studio, richiede allo straniero di “tener garantizados los medios económicos necesarios para sufragar los gastos de estancia y regreso a su país” (art. 32 REX, lett. a), 2°): tali mezzi economici vengono definiti in termini di percentuale del IPREM, ovvero dell'*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*, oppure, alternativamente, in termini alloggiativi, ovverosia “tener abonado de antemano el alojamiento por todo el tiempo que haya de durar la estancia”. Anche l'art. 105 REX, relativo ai requisiti per l'autorizzazione alla *Residencia temporal y trabajo por cuenta propia*⁷⁶², richiede “que el extranjero cuente con recursos económicos suficientes para su manutención y alojamiento” (art. 105, punto 3, lett. d, REX)⁷⁶³.

Tra le disposizioni del secondo gruppo, ovverosia quelle che fanno esplicito riferimento alla *vivienda*, troviamo norme della LODYLE e del REX assolutamente centrali per la tutela della vita dello straniero e della sua famiglia.

Tra di esse la più rilevante risulta sicuramente essere il diritto al ricongiungimento familiare, di cui all'art. 18 LODYLE e 52 e ss. REX. L'art. 18 LODYLE⁷⁶⁴ stabilisce i requisiti che il richiedente deve necessariamente assolvere per potersi riunire con la sua famiglia⁷⁶⁵. In primo luogo, il richiedente deve essere un non-cittadino, ovvero deve essere sprovvisto della cittadinanza spagnola

⁷⁶¹ Art. 32, punto 2.c: “ Prueba suficiente de que dispone de medios económicos adecuados para el tiempo de prórroga que solicita, en los términos que establece el título I”.

⁷⁶² Tale permesso di residenza si riferisce allo straniero “mayor de 18 años autorizado a permanecer en España por un periodo superior a noventa días e inferior a cinco años, y a ejercer una actividad lucrativa por cuenta propia” (art. 103 REX).

⁷⁶³ L'alloggio risulta, invece, essere un onere a carico del datore di lavoro nei casi di impiego per lavoro stagionale, secondo quanto previsto dall'art. 99 REX. Nel caso, inoltre, di permesso di residenza per lo svolgimento di attività di volontariato, si richiede la presentazione di “un convenio firmado con la organización encargada del programa de voluntariado, que incluya una descripción de las actividades y de las condiciones para realizarlas, del horario a cumplir, así como de los recursos disponibles para cubrir su viaje, manutención y alojamiento durante su estancia” (art. 38 REX).

⁷⁶⁴ Per un'analisi delle riforme apportate a tale articolo dalla L.O. n. 4/2000 ad oggi, cfr. CEINOS SUÁREZ, Á., *Art. 18*, in AA.VV., *Comentario a la ley y al reglamento de extranjería, inmigración e integración social*, Ed. Comares, 2012, 296 e ss.

⁷⁶⁵ L'art. 17 LODYLE specifica quali siano i familiari del non-cittadino per i quali possa essere richiesto il ricongiungimento familiare.

o di qualsiasi altro Stato membro dell'Unione europea, secondo quanto disposto dall'art. 1 LODYLE. In secondo luogo, lo straniero richiedente deve dimostrare di aver risieduto regolarmente in Spagna per almeno un anno al momento della domanda di ricongiungimento, nonché di aver ottenuto il rinnovo del permesso di soggiorno iniziale⁷⁶⁶. Infine, l'art. 18.2 introduce il requisito che maggiormente interessa ai fini della presente trattazione: il legislatore organico ha, infatti, disposto che “el reagrupante deberá acreditar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que dispone de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, una vez reagrupada”. Com'è evidente, la formulazione suddetta della norma “no ofrece ninguna indicación acerca de lo que se pueda entender por vivienda adecuada”⁷⁶⁷; è necessario, dunque, analizzare quanto previsto in tal senso dal Regolamento di attuazione della LODYLE. Anche in questo caso, tuttavia, la disciplina risulta oltremodo scarna: l'art. 55 REX⁷⁶⁸, relativo a “Requisito sobre vivienda adecuada a acreditar por un extranjero para la obtención de una autorización de residencia por reagrupación a favor de sus familiares”, infatti, si limita a disciplinare il procedimento attraverso il quale gli organi competenti, ovverosia le Comunità autonome o le *Corporaciones locales*, rilasciano al richiedente la certificazione di *vivienda adecuada* necessaria ai fini del ricongiungimento familiare. Una formulazione così generica del requisito relativo all'abitazione non può che lasciare “un cierto grado de maniobra a las autoridades

⁷⁶⁶ Risultano esonerati da quest'ultimo requisito, secondo quanto disposto dall'art. 18.1 LODYLE, tre gruppi di non cittadini: in primo luogo, i “residentes de larga duración”; in secondo luogo, i “trabajadores titulares de la tarjeta azul de la U.E.”, ovvero i lavoratori stranieri altamente qualificati; infine, i “beneficiarios del régimen especial de investigadores”. Per tutti questi soggetti, la legge organica prevede la possibilità di fare richiesta di ricongiungimento familiare nello stesso momento in cui presentano la domanda di permesso di soggiorno, ovvero senza la necessità di dimostrare una residenza previa in Spagna (“La reagrupación de los familiares ... podrá solicitarse y concederse, simultáneamente, con la solicitud de residencia del reagrupante”, art. 18.1 LODYLE).

⁷⁶⁷ Cfr. CEINOS SUÁREZ, Á., *Art. 18 ... cit.*, 299.

⁷⁶⁸ Art. 55 REX: “1. El extranjero que solicite autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares, deberá adjuntar en el momento de presentar la solicitud informe expedido por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del lugar de residencia del reagrupante a los efectos de acreditar que cuenta con una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia. 2. La Comunidad Autónoma deberá emitir el informe y notificarlo al interesado en el plazo máximo de treinta días desde que le sea solicitado. Simultáneamente y por medios electrónicos, deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. A dichos efectos podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero reagrupante tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo en relación con la adecuación de la vivienda. 3. El informe anterior podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su lugar de residencia cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. En su caso, el informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. 4. En caso de que el informe no haya sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. 5. En todo caso, el informe o la documentación que se presente en su sustitución debe hacer referencia, al menos, a los siguientes extremos: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento. El título que habilite para la ocupación de la vivienda se entenderá referido al extranjero reagrupante o a cualquier otra persona que forme parte de la unidad familiar en base a un parentesco de los enunciados en el artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero”.

competentes” e una disciplina fortemente differenziata sul territorio statale: saranno, infatti, “los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del lugar de residencia del reagrupante, los que determinen si la vivienda de la reagrupante se considera o no *adecuada* mediante la expedición de un informe”⁷⁶⁹.

Un ulteriore elemento di criticità di tale disciplina risiede nel fatto che la normativa statale richiede che il suddetto *informe* comprenda, quale elemento indispensabile, l'indicazione del titolo che abilita il richiedente all'occupazione dell'abitazione, oltre che il numero di stanze di cui dispone e l'uso specifico di ciascuna di esse, il numero di persone che la abitano e le condizioni di abitabilità della stessa⁷⁷⁰. Per quanto concerne il titolo di occupazione della *vivienda*, la rigidità della norma prevede che il richiedente il ricongiungimento familiare sia proprietario o locatario dell'abitazione, mentre rimangono escluse tutte le altre forme possibili di acquisizione di un'abitazione, quali ad esempio il subaffitto o la *cesión en precario*⁷⁷¹, particolarmente comuni tra i non cittadini⁷⁷². In altre parole, si richiede al non-cittadino, al fine del riconoscimento del ricongiungimento familiare, tramite il requisito dell'abitazione e dei mezzi economici sufficienti per mantenere sé stesso e la propria famiglia⁷⁷³, una “estabilidad jurídico-personal ... que en las condiciones presentes alejan la efectividad del derecho a la vida en familia de los extranjeros residentes en España”⁷⁷⁴.

Connessa ai requisiti previsti per il godimento di tale diritto, risulta essere l'autorizzazione alla residenza per il minore nato all'estero, figlio di stranieri regolarmente residenti: secondo quanto previsto dall'art. 186 REX, il permesso di residenza per il minore è subordinato, tra le agli altri requisiti, alla dimostrazione, da parte dei genitori o dei tutori legali, del soddisfacimento dei “requisitos de medios económicos y alojamiento exigidos en este Reglamento para ejercer el derecho a la reagrupación familiar”⁷⁷⁵.

Da questo breve quadro, si evince che l'abitazione, oltre ad essere un diritto che stenta ad ottenere

⁷⁶⁹ Cfr. SOTO MOYA, M., *Art. 18*, in CAVAS MARTÍNEZ, F. (a cura di), *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento*, Thomson Reuters, 2011, 301.

⁷⁷⁰ Art. 55.5 REX.

⁷⁷¹ Cfr. QUIRÓS FONS, A., *Derecho a la reagrupación familiar*, in SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A. (a cura di), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del Régimen Jurídico del extranjero en España*, Ed. Diego Marín, 2005, 213.

⁷⁷² A tal proposito, cfr. COLECTIVO IOÉ, *Inmigración y vivienda en España*, 2005, 69 e ss.; nonché LERALTA PIÑÁN, O., *Ser inmigrante: factor de riesgo en el acceso a la vivienda*, in *Documentación Social*, n. 138/2005, 164 e ss.

⁷⁷³ Per dimostrare la sussistenza di questo secondo requisito, secondo quanto disposto dall'art. 18.2 LODYLE, “no computarán aquellos provenientes del sistema de asistencia social”. La ragione di tale scelta è da rinvenire forse nell'impronta prettamente funzionalista della disciplina spagnola dell'immigrazione. I familiari del richiedente ricongiungimento familiare, infatti, non sono immediatamente lavoratori produttivi e, di conseguenza, “la reagrupación familiar implica la asunción de nuevos costes por el Estado”: per questo vengono imposte condizioni restrittive al godimento effettivo di tale diritto, quali appunto la garanzia di mezzi economici sufficienti e di un'abitazione adeguata, “pero esto puede afectar al contenido mínimo del derecho a la vida familiar” (cfr. MOYA, D., *La reforma ... cit.*, 41; nello stesso senso, MONTILLA MARCOS, J.A., *El derecho a la reagrupación familiar*, in AJA, E., *Los derechos de los inmigrantes en España*, Tirant lo blanch, 2009, 162).

⁷⁷⁴ Cfr. AGUELO NAVARRO, P., *Comentarios a la ley de extranjería*, Colex, 2013, 111-112.

⁷⁷⁵ Cfr. PÉREZ SAIZ, J.L., *Inmigración ...cit.*, 353.

un riconoscimento ed una garanzia effettivi, costituisce anche un onere a carico del non-cittadino, regolarmente residente, al fine del godimento di altri diritti sanciti dalla legislazione in materia. Questa dualità del diritto all'abitazione⁷⁷⁶ rappresenta una specificità propria dell'accesso all'alloggio da parte dei non cittadini e contribuisce a rendere il processo di insediamento e di integrazione nel tessuto sociale autoctono ancor più un percorso ad ostacoli in cui la stabilità delle condizioni di vita, dal punto di vista economico, lavorativo ed alloggiativo, appare sempre più difficile da conseguire sia per i cittadini che, a maggior ragione, per gli stranieri. Tale processo, infatti, invece di costituire l'obiettivo ultimo da raggiungere, rappresenta la *conditio sine qua non* per un pieno riconoscimento del non-cittadino e per una piena qualità della vita e tutela della dignità umana che non può non comprendere, ad esempio, la garanzia della vita familiare.

⁷⁷⁶ Cfr. GARCÍA BLASCO, J., DE VAL ARNAL, J.J., *Art. 13 ... cit.*, 258. Secondo l'A., “que la vivienda o alojamiento ... sea un requisito para otorgar la autorización, y a la vez, su acceso constituya un derecho acarreado en algunos casos, la posibilidad de denegación o de extinción de la autorización del extranjero, es un ejemplo de la dualidad de un derecho-deber que para los extranjeros se convierte en una carga difícil de cumplir”.

2.4 Il debole intervento dello Stato centrale

Parlare di intervento pubblico in materia di abitazione, in relazione specificatamente ai non cittadini, risulta essere di notevole complessità per l'agire congiunto di due fattori.

In primo luogo, vale la considerazione generale che quello dell'abitazione è un settore di mercato nel quale le logiche economiciste hanno sempre prevalso sulle misure, invece, rivolte alla garanzia del diritto alla casa⁷⁷⁷, che risultano essere oltremodo scarse e non riferibili ad un modello unitario e strutturato di intervento pubblico.

In secondo luogo, si assiste ad un quadro competenziale estremamente complesso e disorganico⁷⁷⁸, nel quale le attribuzioni dello Stato si sovrappongono a quelle delle Comunità autonome e degli enti territoriali che sempre più sono diventati i principali responsabili delle politiche di integrazione, lasciando alle autorità centrali la gestione dei controlli sui flussi in entrata e sulla presenza sul territorio spagnolo.

Tenuto conto di queste considerazioni preliminari, l'intervento statale in materia di abitazione diretto ai non cittadini risulta essere molto scarno e basato prevalentemente su Piani pluriennali per i quali si prevede una declinazione territoriale a carico delle Comunità autonome.

È questo, infatti, il caso del “Plan Estratégico de la Ciudadanía e Integración del Estado”, approvato per gli anni 2007-2010 e 2011-2014, il quale si pone, tra gli altri, l'obiettivo di adeguare le politiche pubbliche in materia di istruzione, lavoro, servizi sociali, salute e abitazione, alle nuove necessità poste dalla presenza massiccia di non cittadini nel tessuto sociale. L'attuazione di questo Piano statale è affidata, appunto, alle Comunità Autonome tramite l'elaborazione di Piani d'azione, concertati tra le stesse ed il Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tramite la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración e, più specificatamente, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Per quanto concerne l'abitazione, il “I Plan Estratégico de la Ciudadanía e Integración del Estado”, riferito al periodo 2007-2010, prevedeva il raggiungimento di una serie di obiettivi relativi all'accesso alla *vivienda* per i non cittadini, da realizzare nell'ambito della suddetta *governance* congiunta tra Stato centrale e amministrazioni locali: in primo luogo, “ampliar el peso

⁷⁷⁷ Cfr. LERALTA PIÑÁN, O., *Ser inmigrante: factor de riesgo en el acceso a la vivienda*, in *Documentación Social*, n. 138/2005, 168-169. Secondo l'A., infatti, “al hablar de intervención pública en vivienda, el predominio de la política económica sobre la social en nuestro modelo de desarrollo, limita su alcance a la construcción de vivienda nueva y a los incentivos fiscales para la compra de vivienda usada”.

⁷⁷⁸ Cfr. LERALTA PIÑÁN, O., *Ser inmigrante ... cit.*, 171: “en un marco competencial tan complejo como es el del acceso al alojamiento sobre el que intervienen todas las Administraciones Públicas e incluso diversos departamentos de cada una de ellas, es fundamental que existan mecanismos permanentes de colaboración frente a competitividad, coordinación frente a dispersión de actuaciones o afán de protagonismo en busca del titular de prensa”. Nello stesso senso, cfr. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A., *Derechos ... cit.*, 252.

de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de la vivienda y promover un mayor equilibrio en las formas de tenencia de la vivienda para colectivos con bajos ingresos”; in secondo luogo, “prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en la fase de asentamiento inicial”; in terzo luogo, “luchar contra la discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda”; infine, “mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial”⁷⁷⁹. Nessun riferimento specifico viene, invece, fatto all’abitazione nel “II Plan estratégico de la ciudadanía e integración del estado”, nel quale la *vivienda* viene probabilmente ricompresa nel più ampio settore di intervento dedicato alla “Área de Servicios Sociales e Inclusión”⁷⁸⁰.

La stessa modalità di raccordo tra Stato centrale e amministrazioni locali contraddistingue anche il “Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación” relativo al periodo 2009-2012, approvato con il Real Decreto 12 dicembre 2008, n. 2066. In tale Piano, che costituisce lo strumento principale di cui lo Stato si dota da sempre in materia di abitazione, manca del tutto un riferimento specifico ai non cittadini che vengono, invece, inseriti nel più ampio contesto dei gruppi sociali a basso reddito cui sono rivolte le misure previste dal Piano stesso⁷⁸¹. L’art. 16 disciplina le modalità di coordinamento con le Comunità autonome per la realizzazione degli obiettivi del Piano, tramite l’elaborazione di *Convenios* della durata di quattro anni per cui vengono fissati i contenuti minimi⁷⁸². Anche in questo

⁷⁷⁹ Cfr. Plan estratégico de la ciudadanía e integración del estado, 2007-2010, 253 e ss. (http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf). Il raggiungimento di questi obiettivi si basava sull’attuazione di una serie di programmi quali: “programa de acceso a la vivienda en propiedad para colectivos desfavorecidos”; “programa de vivienda en alquiler para colectivos desfavorecidos”; “programa de información y orientación sobre recursos de alojamiento en la fase de asentamiento inicial”; “programa de apoyo a programas piloto de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población, en el marco de proyectos de desarrollo local en el medio rural”; “programa de apoyo a programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda”; “programa de investigación, fomento de la innovación y transferencia de buenas prácticas”; “programa de fomento de ayudas públicas para la rehabilitación y mejora de las viviendas susceptibles de uso por la población en situación de mayor vulnerabilidad”; “programa de apoyo a programas piloto de rehabilitación, mejora de la dotación de servicios y desarrollo local en barrios con un alto índice de población inmigrada”; “programa de apoyo a actuaciones tendentes a mejorar la convivencia cívica en barrios y a reforzar la cohesión social” (cfr. PÉREZ SAIZ, J.L., *Inmigración ... cit.*, 353-354).

⁷⁸⁰ Cfr. Plan estratégico de la ciudadanía e integración del estado, 2011-2014, 149 e ss. (http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_23287_329315131.pdf).

⁷⁸¹ Cfr. VIANA GARCÉS, A., *Derecho ... cit.*, 543. Secondo l’A., “el artículo 1, que determina los beneficiarios de las ayudas del PEVR, aunque no contempla expresamente a los inmigrantes como colectivo con derecho a protección preferente, define los rasgos diferenciales de tales grupos incluyendo circunstancias en las que pueden estar inmersas personas extranjeras en condiciones de especial vulnerabilidad”, come ad esempio “las personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo, o los colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las comunidades autónomas, o familias monoparentales con hijos, entre otras”. Nello stesso senso, cfr. COLECTIVO IOÉ, *Inmigración ... cit.*, 87-88.

⁷⁸² Cfr. art. 16.1 del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012): “El Ministerio de Vivienda celebrará convenios de colaboración con las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución del Plan, cuya duración coincidirá con la vigencia del mismo. Dichos convenios recogerán al menos los siguientes contenidos: a) Objetivos totales convenidos, que son el número de actuaciones protegidas financiadas durante el período 2009-2012, desglosados por modalidades de actuación y número de viviendas, así como su distribución anual estimada. b) Mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos, y de comunicación e información entre ambas Administraciones, incluyendo la eventual implantación de sistemas informáticos de uso compartido. c) La creación de la correspondiente comisión bilateral de seguimiento, que estará presidida

caso, dunque, la realizzazione pratica degli obiettivi fissati a livello statale in materia di abitazione viene delegata all'intervento mirato delle Comunità Autonome le quali si sono rivelate, come emerge nel paragrafo successivo, maggiormente in grado di identificare “las necesidades concretas de la población extranjera y las áreas en las que es necesaria la intervención”⁷⁸³ e di elaborare con precisione programmi e obiettivi. Nel complesso, infatti, l'insieme di norme introdotto con il Piano “no constituye un sistema en el que pueda identificarse una apuesta clara por la garantía del derecho a la vivienda a las personas inmigradas”, bensì “un aparato normativo que organiza la gestión de *bienes escasos*, que pueden conseguirse en el mercado, subsidiariamente administrados por el sector público de acuerdo con reglas de preferencia a los nacionales”⁷⁸⁴.

È necessario, infine, considerare che gli stranieri residenti sono stati il gruppo sociale maggiormente colpito dalla *burbuja inmobiliaria* ed, in generale, dalla crisi del mercato immobiliare spagnolo: sia, perché “muchos hombres inmigrantes encontraron empleo en el floreciente sector de la construcción y fueron de los primeros que perdieron sus empleos cuando estalló la crisis”⁷⁸⁵; sia, perché “representan un tercio de los que se han enfrentado a la ejecución hipotecaria y al desahucio, porcentaje muy superior al 12% de la población total”⁷⁸⁶. Sembrano, tuttavia, mancare misure specificatamente destinate ai soggetti stranieri che versano in condizioni di disagio abitativo che, quindi, non possono godere che delle misure più generali introdotte dal legislatore statale per far fronte alla crisi economica e del mercato immobiliare.

conjuntamente por el titular del Ministerio de Fomento y de la Consejería o Departamento competente en materia de vivienda de la Comunidad autónoma y ciudades de Ceuta y Melilla, o personas en quienes deleguen. d) Compromisos presupuestarios a asumir, en su caso, por parte de cada Administración respecto de las modalidades de actuaciones protegidas que se acuerde cofinanciar. e) Compromisos en materia de gestión del Plan, expresando los instrumentos y medidas a adoptar por parte de cada Administración para su ejecución, y las subvenciones que correspondan a la creación y mantenimiento de ventanillas únicas de vivienda, oficinas de rehabilitación y registros de demandantes. f) Protocolos de información y comunicación a los ciudadanos sobre la participación de las Administraciones en la financiación de las actuaciones protegidas del Plan, según las pautas que se establezcan en el manual de imagen institucional del mismo. g) El suministro de la información sobre el Plan para su incorporación a la base de datos de actuaciones protegidas a la que se refiere la disposición adicional sexta”.

⁷⁸³ Cfr. VIANA GARCÉS, A., *Derecho ... cit.*, 538.

⁷⁸⁴ *Op. cit.*, 545.

⁷⁸⁵ Cfr. HUMAN RIGHTS WATCH, *Sueños rotos... cit.*, 32.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

3. Il ruolo delle Comunità autonome e degli Enti locali

Come sottolineato nel paragrafo precedente, la legislazione statale in materia di accesso all'abitazione per i non cittadini si è limitata, negli anni, a stabilire un quadro di principi e di obiettivi programmatici, validi su tutto il territorio statale, tramite l'elaborazione di piani pluriennali in materia di integrazione e cittadinanza o, più specificatamente, in materia di *vivienda*. Risulta, dunque, indispensabile analizzare quale sia stata la realizzazione effettiva sul territorio di questi obiettivi programmatici statali, tramite appunto la legislazione autonoma in materia, e in che modo si siano differenziate le politiche della casa in ciascuna Comunità autonoma sulla base delle diverse scelte politiche compiute. Infine, di interesse risulta anche essere, in tale quadro competenziale, il ruolo degli Enti locali, in quanto costituiscono il livello di governo più vicino al territorio e alle esigenze della popolazione residente.

3.1 La legislazione autonoma in materia di accesso all'abitazione per i non cittadini

Andalusia

Nel 2011, la *Junta de Andalucía* ha approvato il *Primer Plan Integral para la Inmigración*⁷⁸⁷ per il periodo 2001-2004, il quale si prefiggeva come obiettivo principale quello di assicurare l'accesso della popolazione migrante ai principali servizi di base, quali, tra gli altri, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, i servizi sociali, l'assistenza legale e l'abitazione. Per quanto concerneva, appunto, la *vivienda*, il Piano prevedeva quattro modalità di intervento: in primo luogo, la strategia favorita dal legislatore autonomo era quella dell'incentivo alla costruzione di unità abitative da destinare prioritariamente agli immigrati con contratto di lavoro a tempo determinato; in secondo luogo, la costruzione di abitazioni di metratura inferiore ai 70 metri quadri da destinare ai lavoratori con contratto di lavoro stabile e con una famiglia a proprio carico, in regime di proprietà o di locazione, con un canone di affitto non superiore al 5 per cento del prezzo massimo di vendita di un immobile di metratura simile; in terzo luogo, il Piano si proponeva di favorire la costruzione di abitazioni e alloggi adeguati ad ospitare i lavoratori migranti temporanei; infine, veniva prevista la predisposizione di incentivi alla contrazione di prestiti ipotecari, con un sussidio fino al 50 per cento della quota del prestito, sulla base di accordi da stringere tra la Giunta autonoma e le entità finanziarie.

⁷⁸⁷ Approvato con Decreto n.1/2002.

Per il finanziamento del Piano, per il quale era previsto l'intervento congiunto da parte dello Stato e della Giunta andalusa, vennero stanziati 729,2 milioni di euro nel 2001, 523 milioni nel 2002, 59,9 milioni nel 2003 e 48,8 milioni di euro nel 2004. Come organismi gestori, il Piano indicava, in primo luogo, i Comuni in quanto promotori pubblici, nonché le ONG, le imprese e qualsiasi altra persona fisica o giuridica disposta a promuovere questo tipo di abitazioni.

Gli obiettivi generali introdotti con il primo Piano, vennero riconfermati dal secondo, approvato nel 2006⁷⁸⁸ per il periodo 2006-2009. Le differenze con il primo Piano risultano irrilevanti⁷⁸⁹, se non per quanto riguarda le fonti di finanziamento, per le quali venne previsto un ruolo crescente dei prestiti concessi dagli istituti di credito fino ad un 80 per cento del prezzo massimo di vendita dell'immobile con termini temporali massimi di restituzione pari a 25 anni.

Il terzo Piano⁷⁹⁰, infine, la cui efficacia si estende fino al 2016, è stato approvato come diretta conseguenza della l. 8 marzo 2010, n. 1, relativa al “Derecho a la vivienda en Andalucía” che aveva l'obiettivo di stabilire un quadro di riferimento chiaro che permettesse una corretta gestione delle politiche in materia di integrazione, nel rispetto di quanto disposto dalla legge statale 1° ottobre 2013, n. 4, recante “Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas”. Il terzo Piano, inoltre, per quanto concerne le politiche in materia di abitazione, si inserisce, fino al 2012, nel quadro del “Plan Concertado de Vivienda y Suelo en Andalucía 2008-2012 ”, frutto della concertazione sociale espressa dal “Pacto Andaluz por la Vivienda” firmato il 13 dicembre 2007 dalla Giunta dell'Andalusia, la Confederación de Empresarios de Andalucía e le organizzazioni sindacali Unión General de Trabajadores de Andalucía e Comisiones Obreras de Andalucía. Il “Plan Concertado de Vivienda y Suelo en Andalucía 2008-2012 ” regolava, tra gli altri aspetti, la disciplina delle misure finalizzate all'accesso all'abitazione in favore dei gruppi sociali più svantaggiati, sia a causa del reddito sia per il rischio di esclusione sociale: tra di essi, ovviamente, figuravano i non cittadini anche se non destinatari di misure specifiche. Misure di questo tipo sono, invece, previste, seppur in termini di obiettivi generali di medio periodo, nel terzo Piano che si pone come obiettivo “el establecimiento de medidas encaminadas a favorecer que la población inmigrante acceda a la vivienda en igualdad de condiciones que la población autóctona, por entender que una de las necesidades básicas inherentes a cualquier persona y a su familia es disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades”. Nello specifico, gli obiettivi da realizzare nell'arco temporale di vigenza del Piano sono: in primo luogo, “promover servicios de atención básica destinados de forma transitoria a hombres y mujeres migrantes en situación de

⁷⁸⁸ Approvato con Decreto n. 92/2006.

⁷⁸⁹ Cfr. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda e inmigración en España: situación y políticas públicas*, in *Presupuesto y Gasto Público*, n. 61/2010, 290.

⁷⁹⁰ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PIPIA_III.pdf.

vulnerabilidad”, tramite il finanziamento ad organismi locali e ad associazioni senza scopo di lucro per “la creación, adecuación, mejora, ampliación, rehabilitación y equipamiento de albergues, casas de acogida y servicios diurnos para personas migrantes” che, a causa della loro condizione di particolare vulnerabilità, necessitano di sostegno per la risposta ai bisogni primari; in secondo luogo, “fomentar el acceso normalizado de la población inmigrante a la vivienda en venta o en alquiler” tramite “la adjudicación de viviendas protegidas en los programas de alquiler o alquiler con opción a compra a las personas inscritas como demandantes en los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida”, nonché facilitando “el acceso a la vivienda en propiedad, mediante la adjudicación de viviendas protegidas en los programas de venta a las personas inscritas como demandantes en los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida”. Il Piano prevede, infine, anche delle misure destinate a “mejorar las condiciones de habitabilidad en zonas urbanas mediante obras de rehabilitación, de manera que se propicie la integración social y el mantenimiento de la población residente”, secondo un approccio che collega le politiche urbanistiche a quelle dell'abitazione.

L'attuazione di questo Piano, seppur condivisibile negli intenti, sembra essere, tuttavia, fortemente compromessa dalla costante corrosione delle risorse economiche disponibili per la sua realizzazione. Questo, sia a causa della diminuzione dei fondi di bilancio e della soppressione degli aiuti statali operate con il Real decreto-legge 30 dicembre 2011, n. 20, recante “medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público”; sia, per il fatto che il 31 dicembre 2012 è terminata la vigenza del “Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012”, nonché del “Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012”, ad oggi non ancora rinnovati.

Aragona

Le Corti aragonesi hanno approvato nel 2004 il *Plan Integral para la Inmigración* per il periodo 2005-2006: questo rappresenta la prima misura strutturata in materia, preceduta da una serie di interventi specifici adottati da parte del Governo autonomico, tra i quali, a titolo esemplificativo, il potenziamento della rete dei servizi sociali nelle zone rurali o il finanziamento alle opere di miglioramento delle abitazione dei lavoratori migranti stagionali.

Lo strumento basilare previsto dal Piano era quello relativo alla diffusione ai non cittadini, tramite i servizi sociali di base, di un maggior numero di informazioni relative ai servizi pubblici incaricati delle politiche in materia di abitazione.

Nella Comunità aragonesa, tuttavia, le politiche della *vivienda* per i non cittadini sono state inserite

nel più ampio ambito delle politiche che, in tale settore, vengono destinate ai settori sociali più svantaggiati, all'interno della cornice costituita dalla *Política de Vivienda* di cui la Comunità si è dotata a partire dal 2003, tramite l'approvazione della l. n. 24/2003, recante misure urgenti per le abitazioni popolari, e il Decreto n. 80/2004, relativo ai criteri di assegnazione delle stesse. In altre parole, “esta normativa establece un sistema de asignación para orientar las viviendas a sectores de población más acuciados por la búsqueda de vivienda, entre los cuales, estarían, los inmigrantes”⁷⁹¹. In tale ottica, venivano previsti, ad esempio, interventi per il recupero e la ristrutturazione di abitazioni inutilizzate o in pessime condizioni di abitabilità da destinare, appunto, ai soggetti o ai nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo; nello stesso senso, veniva introdotto un sistema di aiuti destinati alla locazione di immobili a persone o famiglie con difficoltà socioeconomiche; infine, il Piano si proponeva di sostenere le realtà locali nella promozione di programmi di riabilitazione e ammodernamento di alloggi inutilizzati da offrire in locazione temporanea o permanente.

Più di recente, è stato approvato il “Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón”⁷⁹² per il periodo 2008-2011, a seguito della valutazione positiva che aveva ricevuto il precedente relativo al periodo 2004-2007. In materia di abitazione, tale Piano parte dalla considerazione rilevante che l'accesso all'abitazione si dimostra, per i non cittadini, oltre che un diritto imprescindibile per la garanzia di una vita dignitosa anche una condizione necessaria per usufruire di una serie numerosa di altri diritti previsti dall'ordinamento spagnolo, primo tra tutti il diritto al ricongiungimento familiare⁷⁹³. A partire da una panoramica descrittiva della condizione dei migranti residenti nella Comunità in relazione all'accesso all'abitazione⁷⁹⁴, il Piano propone, in materia di accoglienza, di “elaborar un mapa de Aragón que recoja los recursos de alojamientos alternativos y de acogida temporal”, con uno stanziamento complessivo di 20.000 euro; in materia di inclusione, prevede di

⁷⁹¹ Cfr. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda ... cit.*, 290.

⁷⁹² http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/plan_integral_para_la_convivencia_intercultural_en_aragon_2008-2011.pdf.

⁷⁹³ Il Piano afferma, infatti, che “para las personas inmigrantes, el acceso a una vivienda es un requisito básico e indispensable para iniciar su andadura en el nuevo país, ya que no solo les proporciona seguridad, sino que, incluso jurídicamente, es un elemento imprescindible para acceder a las garantías de un estado de derecho”. Infatti, “el empadronamiento (que precisa de una dirección o lugar en el que se vive) se convierte en la primera condición necesaria para obtener la tarjeta sanitaria, para acceder a alguno de los recursos sociales y para iniciar un proceso de regulación. También es necesario disponer de un alojamiento adecuado si se quiere iniciar el proceso de reagrupación familiar, convirtiéndose la vivienda en uno de los cimientos básicos de la integración de las personas inmigrantes” (53).

⁷⁹⁴ Il Piano riporta, infatti, che “las personas inmigrantes que residen en Aragón lo hacen principalmente en régimen de alquiler y las condiciones de las viviendas son en general peores que las del conjunto de la población. Esas diferencias son tangibles en lo que respecta a las instalaciones de los edificios (disponibilidad de un garaje, gas, teléfono o agua caliente central), el estado de los mismos y, sobre todo, al equipamiento del hogar. En cuanto al tamaño de la vivienda, también la de las personas inmigrantes es más pequeña y tiene menor número de habitaciones que las de los autóctonos. Se observan diferencias según el número de hogares por vivienda (uno o varios) y el nivel de regulación en la relación de alquiler. Cuando hay varios hogares por vivienda y la relación de alquiler no está regulada, se producen situaciones de hacinamiento y condiciones de infravivienda” (53).

“elaborar y editar una guía informativa en varios idiomas que recoja los aspectos más relevantes a tener en cuenta a la hora del alquiler o compra de vivienda”, con uno stanziamento complessivo di 50.000 euro, nonché di “mejorar el acceso a una vivienda digna para la población inmigrante” tramite “distintas fórmulas de financiación, proyectos integrales que contemplen un proceso de formación, dinamización comunitaria y rehabilitación de vivienda”, prevedendo, a tal fine, uno stanziamento complessivo di 6.344.600 euro. Vengono stanziati, infine, ulteriori 90.000 euro per “apoyar proyectos de formación para el uso y mantenimiento adecuado de la vivienda en colaboración con entidades sociales y/o asociaciones de consumidores y usuarios” e 450.000 euro per “mantener un servicio de apoyo al alquiler de viviendas”.

Ulteriori misure previste dal Piano in materia di abitazione, quali, ad esempio, “informar sobre los dispositivos de denuncia, mediación y arbitraje en relación con la vivienda” e la “realización de actuaciones de sensibilización y formación dirigidas a propietarios, inquilinos y Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, con el fin de activar el mercado de alquiler de vivienda y el cumplimiento de derechos y obligaciones de las partes”, non hanno ricevuto nessuno stanziamento.

Baleari

La Comunità autonoma delle Baleari, sin dal 2001, ha avviato una serie di misure dedicate specificatamente agli stranieri in relazione all'accesso all'abitazione, nell'ambito del più ampio quadro delle politiche generali in materia di *vivienda* ed in particolare per quanto riguarda il mercato degli affitti. Successivamente, nel 2005, la *Consellería de Inmigración y Cooperación*, ha avviato l'elaborazione di programmi specifici per l'accesso dei non cittadini al *Plan de viviendas* della Comunità.

In continuità con questa impostazione, nel 2005 venne approvato il secondo *Plan de Atención a las Personas Inmigradas*, che ha introdotto una serie di misure, relative all'accesso all'abitazione, dedicate esclusivamente ai non cittadini, tramite la creazione di una *Comisión Interdepartamental de la Inmigración*.

A partire dall'esigenza di rispondere alle particolari necessità espresse dagli stranieri, assieme all'esigenza delle autorità pubbliche di evitare il concentramento dei non cittadini in specifiche zone o quartieri delle città e dei comuni, il Piano ha introdotto le seguenti misure concrete: favorire l'accesso dei non cittadini all'abitazione in regime di locazione; evitare fenomeni di ghettizzazione promuovendo le condizioni di vita nelle zone di residenza dei migranti; promuovere l'accesso di tale collettivo in condizioni di parità con la popolazione autoctona al sistema pubblico di aiuti; rafforzare e consolidare i programmi di mediazione per la stipula di contratti di affitto e diffonderli

in tutti i comuni; incentivare gli investimenti in infrastrutture nei quartieri che versano in condizioni di degrado ed intervenire in maniera determinata in quei quartieri maggiormente esposti ai problemi derivanti dall'interculturalità.

Il Piano, inoltre, riconosceva la possibilità per i non cittadini di accedere al *Programa Anual de Ayudas* relativi al *Plan de Vivienda*, in condizioni di parità con gli altri beneficiari.

Tuttavia, il Piano prevedeva un finanziamento solo per l'anno 2005, per un ammontare totale di 167.456 euro, ovvero l'1,97 per cento del totale del costo per tutte le aree comprese nel Piano stesso.

Canarie

La situazione di questa Comunità è particolare in quanto, per la sua collocazione geografica, risulta essere un territorio fortemente interessato dall'arrivo dei flussi in ingresso verso la Spagna. Per questo motivo, a partire dal *Plan Canario para Inmigración* del 2002-2004, la Comunità ha tentato di rafforzare le strutture di prima accoglienza e di accoglienza temporanea dei migranti arrivati sulle coste spagnole. In alcuni casi, inoltre, era prevista la possibilità di un trasferimento dei non cittadini dal centro di accoglienza ad abitazioni di altro tipo, tramite la stipula di contratti di alloggio.

Il Piano, tuttavia, concerneva anche l'accesso all'abitazione per i migranti stabilmente presenti nel tessuto sociale tramite, in primo luogo, un'attività informativa che permettesse anche a loro l'accesso al sistema pubblico di aiuti, nonché finanziamenti per il pagamento del canone di affitto ed, inoltre, la possibilità di destinare a programmi specificatamente dedicati ai non cittadini, le abitazioni popolari lasciate inutilizzate.

Un'altra linea di azione della Comunità è, infine, rivolta ai lavoratori migranti stagionali per i quali, a partire dal Piano del 2002-2004, è stata dedicata la creazione di abitazioni e alloggi adeguati che permettessero di evitare la proliferazione di sistemazioni informali. Il Piano prevedeva, in tal senso, la possibilità di incentivare iniziative che sensibilizzassero i datori di lavoro rispetto alla necessità di includere nei contratti collettivi destinati a tale categoria di lavoratori, anche la garanzia di un alloggio che rispettasse i requisiti minimi di abitabilità.

Un elemento positivo del programma di tale Comunità rispetto all'abitazione per non cittadini consiste nel fatto che il legislatore autonomico ha puntato molto poco sull'accesso all'abitazione in regime di proprietà, privilegiando, più realisticamente, la facilitazione dell'accesso all'edilizia pubblica da parte dei migranti, pur non prevedendo un ampliamento delle dotazioni finanziarie del *Plan Autonómico de Vivienda* e rendendo di fatto impossibile rispondere all'aumento della domanda di edilizia residenziale pubblica derivante dall'incremento della presenza migrante nel tessuto sociale.

Il Piano è stato rinnovato per il periodo 2006-2009⁷⁹⁵, prevedendo una sezione specifica di interventi in materia di abitazione ed indicando l'*Instituto Canario de la Vivienda* come organismo responsabile per la loro implementazione. Nello specifico, il Piano si poneva l'obiettivo di “favorecer el ejercicio de los derechos y el acceso a la información”, tramite campagne di informazione e sensibilizzazione dei principali attori sociali. Intendeva, inoltre, “facilitar y apoyar programas de alojamiento temporal en pisos tutelados o compartidos en el parque público de vivienda”, nonché “impulsar el desarrollo normativo que permita la promoción de alojamientos protegidos para cubrir necesidades temporales de vivienda por las administraciones locales interesadas”. Infine, per quanto concerne, l'accesso alla V.P.O., il Piano prevedeva la “normalización del acceso de las personas inmigrantes extranjeras a las viviendas de promoción pública”, tramite una diffusione capillare delle informazioni e la presenza di mediatori culturali e traduttori per facilitare la comprensione della normativa in materia da parte dei non cittadini. Dal punto di vista finanziario, lo stanziamento complessivo previsto per l'implementazione delle misure in materia di abitazione ammontava a 2.074.949,46 euro per l'intero periodo.

Catalogna

In Catalogna, fino al 2005, è mancato un intervento politico autonomico specificatamente dedicato a garantire l'accesso all'abitazione per i non cittadini. Nel giugno del 2005, il Governo della Catalogna ha approvato il *Plan de Ciudadanía e Inmigración*, valido per il periodo 2005-2008 e rinnovato poi per il periodo 2009-2012, pensato per essere complementare al *Plan por el Derecho a la Vivienda* (2004-2007) e alla *Ley de mejora de barrios* (l. n. 2/2004), e rafforzato poi dalla *Ley del Derecho a la Vivienda* (l. n. 18/2007)⁷⁹⁶.

Il Piano articola una strategia di intervento che coinvolge, in maniera trasversale, tutti i Dipartimenti della *Generalitat* che devono coordinarsi per l'elaborazione di linee di intervento e per l'utilizzo della dotazione finanziaria.

Se il Piano non prevede alcuna misura che faciliti l'accesso all'edilizia popolare in regime di proprietà o al credito per l'acquisto di un'abitazione, riconosce però la necessità di creare una rete di alloggi di accoglienza e transizione per assicurare il diritto ad una *vivienda* adeguata, nell'ambito del *Programa Integral de Acogida*. Vengono promosse azioni di miglioramento in quartieri e municipi colpiti dal degrado e dall'alta concentrazione di popolazione straniera, nonché facilitato l'accesso

⁷⁹⁵ <http://www.datosdelanzarote.com/Uploads/doc/20080214115748343Presentaci%C3%B3n-Plan.pdf>.

⁷⁹⁶ Cfr. VIANA GARCÉS, A., *Derecho ... cit.*, 549. In particolare, secondo l'A., la *Ley de mejora de barrios*, rappresenta “una auténtica ley anti-gueto que dispone inversiones sobre los barrios degradados, per con un enfoque *transversal e integral* que permite coordinar políticas públicas en materia de urbanismo, vivienda, empleo o asistencia social” (551).

all'edilizia residenziale pubblica in regime di locazione.

Il Piano prevede, inoltre, la creazione di una rete di mediazione nell'accesso all'affitto sociale che viene fissato ad un livello massimo di 630 euro mensili.

Più in generale, a livello di politica della casa autonoma, la Comunità ha cercato di garantire l'accesso all'abitazione per i non cittadini, a parità di condizioni con gli autoctoni, tramite, tra gli altri strumenti, il potenziamento della rete informativa a favore dei richiedenti alloggio, nonché la creazione di programmi di sostegno alle spese di locazione destinati a persone che non superino determinate soglie di reddito e rispettino requisiti, quali, ad esempio, l'esposizione all'esclusione sociale, o il rischio di sfratto, elementi questi che interessano fortemente i residenti stranieri.

Il Piano è stato rinnovato nel 2014 per il periodo 2014-2016, con il nome “Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016”. Il Piano, pur non prevedendo una sezione appositamente dedicata alle politiche di accesso all'abitazione per gli stranieri residenti, ha stanziato dei fondi finalizzati a “programas de mediación y de cesión de vivienda privada desocupada” (901.103,94 euro); alla creazione di una “red de viviendas de inclusión social” (700.000 euro); al sostegno di “apoyo a los jóvenes para el pago de su vivienda de alquiler” (7.724.703,01 euro). Un dato preoccupante risiede, tuttavia, nella considerazione che misure centrali quali “acciones de apoyo a familias y personas en riesgo de perder la vivienda” e, soprattutto, la creazione di “viviendas del parque público de la Generalitat entregadas a personas con nacionalidad distinta a la española”, non abbiano ricevuto, nell'ambito di tale Piano, alcun finanziamento.

Castiglia-León

Già a partire dal *Plan Director de Vivienda y Suelo* (2002-2009), la Comunità autonoma di Castiglia-León ha riconosciuto la necessità di garantire ai non cittadini regolarmente residenti il diritto ad un'abitazione adeguata in condizioni di parità rispetto alla popolazione autoctona: in tal modo, venivano estesi ai non cittadini le misure e gli interventi previsti in materia di abitazione, con particolare attenzione agli aiuti focalizzati sulle zone rurali, dove si concentra la maggior parte della popolazione straniera.

Nel 2005, la Comunità ha inserito il tema della *vivienda* anche nel *Plan Integral de Inmigración*, valido per il periodo 2005-2009 che ha sancito, coerentemente con quanto previsto dalla legislazione statale, la possibilità per gli stranieri regolarmente residenti sul territorio della Comunità, la possibilità di accedere al sistema pubblico di aiuti in materia in condizioni di parità con i cittadini spagnoli.

Alla *Consejería de Fomento*, il Piano riconosce il compito di incentivare la costruzione di alloggi di edilizia pubblica ai quali avranno accesso la popolazione migrante e le fasce sociali più sfavorite⁷⁹⁷, nonché di favorire, in generale, l'accesso all'abitazione e, infine, di garantire una rapida sistemazione abitativa per gli stranieri nei casi di emergenza.

Per quanto concerne il secondo aspetto, ovverosia la garanzia dell'accesso alla *vivienda*, il Piano prevede un programma di aiuti finalizzati a persone a basso reddito che accedano alla casa in regime di locazione al fine di facilitare il pagamento del canone di affitto, per un importo massimo di 2.880 euro ogni anno. Per quanto riguarda gli affitti, il Piano prevede, inoltre, un'opera di mediazione con i proprietari di abitazioni vuote ed inutilizzate, censite tramite il *Plan de Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler*, e i richiedenti case in locazione, affinché venga effettivamente garantita la parità di condizioni di accesso dei non cittadini all'abitazione, rispetto alla popolazione autoctona. Per la risposta alle situazioni di emergenza, infine, il Piano prevede un sistema di aiuti destinati alle persone senza tetto, mediante accordi specifici di collaborazione stretti con i singoli Comuni.

Recentemente il Piano è stato rinnovato per il periodo 2014-2017⁷⁹⁸. Tuttavia, pur fornendo un quadro generale problematico delle condizioni abitative degli stranieri residenti sul territorio della Comunità, non include misure specifiche per facilitare l'accesso all'abitazione dei non cittadini ma si limita ad inserire il settore della casa nelle politiche finalizzate al miglioramento delle condizioni lavorative dei non cittadini.

Extremadura

Il *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en Extremadura*, approvato per la prima volta nel biennio 2006-2007 e poi rinnovato per il periodo 2008-2011, si proponeva “como objetivo prioritario en materia de vivienda proporcionar a la población inmigrante los medios necesarios para el acceso a una vivienda digna, dentro de una meta general de integración social”⁷⁹⁹, tramite, ad esempio, la creazione di un *Observatorio Permanente de Inmigración* che permettesse di analizzare, in maniera continuativa nel tempo, la situazione dei non cittadini in relazione anche all'abitazione, rispetto alla quale gli Enti locali svolgono un ruolo fondamentale in quanto sono in grado di conoscere, in maniera diretta, il livello della domanda di abitazione espressa dal collettivo migrante. Per quanto concerne le misure concrete messe in atto, il Piano prevedeva programmi di integrazione nel tessuto urbano dei quartieri ad alta densità di popolazione migrante, il rafforzamento di

⁷⁹⁷ Cfr. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda ... cit.*, 295.

⁷⁹⁸ http://www.jcyl.es/junta/cp/III_PLAN ESTRATEGICO DE INMIGRACION DE CASTILLA Y LEON.pdf.

⁷⁹⁹ Cfr. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda ... cit.*, 296.

programmi di intermediazione per quanto concerne il mercato dell'abitazione, il sostegno a programmi di inserimento di famiglie migranti in contesti scarsamente abitati nell'ambito dei programmi di sviluppo locale e la formazione in materia di interculturalità del personale impegnato nell'intermediazione immobiliare.

Il Piano prevedeva, per la sua realizzazione, un finanziamento congiunto della Comunità autonoma, del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali e degli Enti locali.

Galizia

Nella Comunità galiziana, l'intervento pubblico in materia di accesso all'abitazione per i non cittadini viene ricompreso nel più ampio campo d'azione relativo all'integrazione del collettivo migrante all'interno del tessuto sociale. Per questo motivo, è necessario fare riferimento al *Plan Gallego de Ciudadanía, Convivencia e Integración*, approvato nel febbraio 2008, per il periodo 2008-2011 e non ancora rinnovato.

Il primo obiettivo che il Piano si pone è quello di garantire l'accesso all'abitazione ai gruppi sociali maggiormente vulnerabili, tra cui, appunto, quello dei non cittadini: a tale fine, si prevede la creazione di programmi informativi e di orientamento rispetto al mercato edilizio galiziano; il sostegno alla creazione di sistemazioni abitative da parte delle realtà locali per rispondere a situazioni emergenziali; il finanziamento di studi finalizzati ad avere un quadro chiaro delle esigenze abitative della popolazione.

In secondo luogo, il Piano mira a facilitare l'accesso alla locazione dell'abitazione, senza discriminazioni derivanti dalla provenienza geografica o dalla classe sociale: a tal fine, il Piano promuove l'offerta di contratti di locazione a condizioni regolate; offre incentivi e garanzie ai proprietari affinché accettino la regolazione dei prezzi di locazione; promuove la realizzazione di azioni di sensibilizzazione per garantire l'accesso all'abitazione in affitto in condizioni di non discriminazione.

In terzo luogo, il Piano si propone di incentivare l'acquisto dell'abitazione in regime di proprietà, all'interno dell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, tramite lo stanziamento di risorse pubbliche che permetta un'offerta sufficiente di immobili ed il coordinamento con istituti di credito e Enti locali per facilitare agli stranieri l'accensione di mutui per l'acquisto della casa.

Infine, il Piano tenta di evitare la segregazione urbana del collettivo migrante tramite la riabilitazione delle zone storiche per impedirne il degrado, il sostegno a programmi di sviluppo locale in zone ad alto indice di intensità di stranieri e la realizzazione di interventi pubblici nei

quartieri più marginali.

Sebbene lodevole negli intenti, il Piano non prevede, tuttavia, una quantificazione delle risorse necessarie per la sua realizzazione effettiva.

Madrid

Nonostante una presenza massiccia di stranieri già dall'inizio degli anni '90, la Comunità di Madrid ha approvato solo nel 2005 il primo *Plan de Integración* valido per il periodo 2006-2008 e rinnovato per gli anni 2009-2012, che si poneva l'obiettivo di favorire l'integrazione sociale dei migranti residenti nella Comunità. Dal punto di vista dell'abitazione, il Piano teneva in considerazione le difficoltà per i migranti di accedere alla *vivienda* nel più ampio contesto dello scarso inserimento dei gruppi socialmente sfavoriti nel mercato edilizio madrilen, basato principalmente sulla casa in regime di proprietà, tenendo però anche conto delle difficoltà specifiche consistenti nei comportamenti discriminatori dimostrati da parte dei proprietari nei confronti dei non cittadini.

Le strategie di intervento introdotte dal Piano prevedevano: un miglioramento dell'informazione della popolazione migrante rispetto alle misure e alle risorse disponibili per l'accesso all'abitazione; il rafforzamento e il miglioramento degli strumenti per le misure di prima accoglienza di migranti, minori non accompagnati e soggetti vulnerabili, nelle situazioni di urgenza; la promozione delle condizioni di abitabilità degli alloggi e la risoluzione dei problemi di sovraffollamento degli stessi; il rafforzamento della convivenza e della coesione sociale tra la popolazione migrante e quella autoctona rispetto all'uso dell'abitazione tramite meccanismi di partecipazione sociale; ed, infine, l'analisi dei meccanismi di concentrazione dei gruppi sociali più a rischio in particolari quartieri o zone.

Dal punto di vista finanziario, il Piano destinava alla questione dell'abitazione 52,5 milioni di euro, rispetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate al Piano per i tre anni, pari a 4400 milioni di euro. La quasi totalità di tali risorse è stata destinata, per quanto concerne la *vivienda*, al potenziamento della rete di intermediazione dei contratti in locazione per i non cittadini.

Murcia

La Comunità autonoma di Murcia ha approvato nel 2002, quando il fenomeno migratorio poteva ancora considerarsi recente, il primo *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia* per il periodo 2002-2004.

Il secondo Piano, approvato per il periodo 2006-2009, riconosceva la scarsa efficacia del primo, caratterizzato da misure dispersive e scarsamente efficaci, e si poneva come obiettivo quello di garantire al collettivo migrante l'accesso all'abitazione come “factor fundamental para la integración social en el lugar de acogida, pues sin cubrir este objetivo resulta difícil alcanzar niveles satisfactorios en educación, salud, y empleo”⁸⁰⁰.

Il Piano si propone, dunque, di facilitare l'accesso alla *vivienda* da parte dei non cittadini sia in regime di proprietà che di locazione tramite due linee di intervento: da un lato, il sostegno economico ai migranti, acquirenti o locatari; dall'altro, l'ottimizzazione delle condizioni di accesso all'abitazione della popolazione migrante, tramite la creazione di una *Red de Acogida Integral*.

Navarra

La Comunità della Navarra ha approvato, nell'ottobre del 2002, il *Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante*, che comprendeva, tra gli altri obiettivi, quello di favorire l'accesso all'abitazione della popolazione migrante residente legalmente sul territorio.

Tale obiettivo veniva perseguito tramite una serie di linee pratiche di attuazione, quali: l'ampliamento dell'offerta di *Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial* che tenesse conto della domanda effettiva espressa dagli stranieri, delle richieste di ricongiungimento familiare nonché della previsione relativa alla crescita della presenza straniera sul territorio; la semplificazione dell'accesso a questo tipo di alloggi in regime di locazione; l'elaborazione di campagne informative che orientassero i non cittadini verso l'edilizia residenziale pubblica, piuttosto che le sistemazioni abitative informali, in regime di locazione con la prospettiva futura di acquisizione in proprietà dell'immobile.

La Rioja

Anche la Comunità Autonoma della Rioja si è dotata nell'ultimo decennio di un *Plan Integral de Inmigración*, approvato nel 2004 e relativo al periodo 2004-2007, con l'obiettivo generale di facilitare l'integrazione degli stranieri anche per quanto concerne l'accesso all'abitazione, con un *favor* particolare per la locazione in quanto opzione prioritaria della maggior parte dei non cittadini residenti sul territorio.

Dal punto di vista delle strategie concrete di intervento, il Piano prevedeva le seguenti misure: sostenere la ristrutturazione degli edifici in disuso, soprattutto se collocati nei quartieri storici dei

⁸⁰⁰ Cfr. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda ... cit.*, 299.

centri più grandi, al fine di evitare il degrado urbano, tramite la creazione di un sistema di prestiti e finanziamenti; potenziare la costruzione di abitazioni in regime di locazione, garantendo l'accesso alle stesse dei non cittadini in condizioni di parità con i cittadini spagnoli; aumentare il numero dei beneficiari degli aiuti pubblici per il pagamento del canone di locazione, cercando di garantire l'inclusione dei gruppi sociali più svantaggiati, tra i quali, appunto, quello migrante.

Il Piano prevedeva, inoltre, un potenziamento dei controlli sui requisiti minimi di abitabilità degli alloggi per evitare il sovraffollamento degli stessi.

Il Piano è stato poi rinnovato per il periodo 2009-2012 e, anche in questo caso, sono stati introdotti obiettivi specifici relativi all'accesso all'abitazione da parte dei non cittadini residenti nel territorio autonomo. Nello specifico, sono stati individuati sei obiettivi principali.

In primo luogo, in continuità con il Piano precedente, si trattava di “fomentar la rehabilitación de los inmuebles y viviendas, especialmente en los centros históricos y en el medio rural, para mejorar la calidad de vida, así como evitar la degradación urbana y la despoblación”⁸⁰¹, tramite un sistema di sovvenzioni e finanziamenti pubblici.

In secondo luogo, si trattava di “potenciar la promoción de viviendas protegidas con destino a compra, alquiler y alquiler con opción de compra”, tramite prestiti e convenzioni stipulati con gli acquirenti e i promotori.

In terzo luogo, si trattava di “incentivar el alquiler de viviendas a precios inferiores a los de mercado con garantías adicionales para las partes”, attraverso aiuti economici ai locatari di edilizia pubblica, l'implementazione di forma di mediazione pubblica per la risoluzione dei conflitti tra le parti, sostegno economico ai proprietari degli alloggi in locazione per permettere di far incontrare l'offerta e la domanda di *vivienda* espressa dal collettivo migrante, nonché sovvenzioni a favore dei proprietari di alloggi inutilizzati per incentivarli alla locazione.

In quarto luogo, si trattava di “facilitar el acceso a la vivienda libre en propiedad y a la vivienda usada en general”. Infine, si trattava di “mejorar el servicio de atención al ciudadano en la gestión de las ayudas en materia de vivienda”, nonché di “informar a ciudadanos y profesionales sobre los derechos y obligaciones en materia de vivienda”. Il Piano, tuttavia, neanche in questo caso chiarisce l'ammontare complessivo delle risorse che verranno destinate alla realizzazione di tali obiettivi.

Paesi Baschi

La Comunità dei Paesi Baschi ha affrontato per la prima volta in maniera strutturata la questione

⁸⁰¹ Cfr. *II Plan integral de inmigración de La Rioja 2009/2012* (<http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=445852&IdDoc=446620>).

dell'accesso all'abitazione per i non cittadini nell'ambito del *Plan Vasco de Inmigración*, relativo al periodo 2003-2005. Tale programma prevedeva la creazione di una rete di prima accoglienza tramite la predisposizione di alloggi e appartamenti e, nel medio periodo, un sistema efficace di aiuti economici per la locazione o l'acquisto di una *vivienda*. Nel complesso, dunque, il Piano si proponeva di rendere effettivo il godimento del diritto all'abitazione per i non cittadini in condizioni di parità con i cittadini spagnoli, evitando, allo stesso tempo, fenomeni di ghettizzazione e di concentrazione eccessiva nelle principali città della Comunità.

Già con il II *Plan Vasco de Inmigración*, relativo al periodo 2007-2009, gli obiettivi perseguiti sono stati ridimensionati e il suddetto Piano fa riferimento solo alla garanzia del diritto delle persone straniere ad un alloggio adeguato in quanto diritto sociale fondamentale. Dal punto di vista attuativo, il II Piano prevede l'elaborazione di un protocollo di intesa tra la *Dirección de Inmigración* e la EUDEL (l'Associazione dei Comuni dei Paesi Baschi), finalizzato alla diffusione delle buone pratiche relative all'attenzione al migrante, nonché l'inclusione, nella normativa relativa ai Servizi sociali municipali, di disposizioni che facilitino trasversalmente l'attenzione e l'integrazione sociale delle persone immigrate.

Infine, il Piano è stato rinnovato per la terza volta, per il periodo 2011-2013, senza dare però rilevanza adeguata all'accesso all'abitazione non viene riconosciuta: il tema della *vivienda* viene, infatti, incluso come sotto-obiettivo specifico del più vasto ambito di intervento relativo a “Acceso y gestión de la diversidad en los servicios y programas públicos”⁸⁰², depotenziando di fatto l'efficacia dell'intervento in un settore così delicato e fondamentale per la tutela della qualità della vita, qual è appunto quello della *vivienda*.

Comunità Valenziana

Anche la Comunità valenziana si è dotata di un *Plan Valenciano de Inmigración* a partire dal periodo 2004-2007, basato su una serie di obiettivi programmatici da attuare tramite l'intervento sinergico dei poteri autonomici e degli Enti locali.

Tali obiettivi prevedono l'elaborazione di un programma di accesso all'abitazione per i non cittadini in condizioni di parità con i cittadini spagnoli, secondo quanto disposto dall'art. 13 LODYLE; lo studio e l'analisi delle istanze dei non cittadini relative alla *vivienda*; la creazione e il miglioramento della dotazione di immobili destinate ai lavoratori stranieri stagionali affinché possano godere, durante la loro permanenza, di una sistemazione adeguata; un programma che

⁸⁰² Cfr. il III *Plan Vasco de Inmigración* 2011-2013 (http://www.euskadi.net/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/III%20Plan%20Inmigracion%20Ciudadania%20Convivencia%20Intercultural.pdf).

permetta di garantire un alloggio di emergenza agli stranieri residenti che si trovino in condizioni di difficoltà temporanea; nonché, infine, una programmazione abitativa che impedisca la concentrazione e la segregazione della popolazione straniera solo in alcune aree della Comunità, incentivando un'integrazione effettiva con la popolazione autoctona.

Per la realizzazione degli obiettivi del Piano in materia di abitazione, il legislatore autonomico ha stanziato un ammontare complessivo di 27, 8 milioni di euro, su un totale per tutte le aree di intervento del Piano pari a 939 milioni, senza, tuttavia, specificare nel dettaglio la ripartizione di tali risorse fra i vari programmi che il Piano ha introdotto per garantire l'accesso dei non cittadini alla *vivienda*.

Nel luglio del 2008, è stato, inoltre, approvato il *Plan director de Inmigración y Convivencia*, relativo al periodo 2008-2011, che, in relazione all'abitazione, riconfermava i due obiettivi già posti nel Piano precedente. Da un lato, infatti, viene riproposta la necessità di portare avanti attività di studio ed analisi sulle esigenze abitative degli stranieri e, quindi, di “desarrollar y activar acciones para conocer la problemática del colectivo inmigrante respecto a la vivienda”⁸⁰³. Dall'altro lato, il Piano riconosce come prioritario “facilitar el acceso a la vivienda digna en un entorno habitable a la población inmigrante”, tramite misure che tendano a “mejorar y ampliar las medidas de ayuda al acceso a la vivienda”.

Com'è evidente dall'analisi sopra riportata, i programmi intrapresi dalle differenti Comunità autonome in materia di abitazione per i non cittadini presentano numerose somiglianze e, inoltre, una stretta continuità nella formulazione degli obiettivi strategici con il *Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración*, elaborato a livello statale per il periodo 2007-2010.

In molti casi, anche a causa della scarsa dotazione di risorse, questi programmi autonomici “se limitan ... a enunciar objetivos de no discriminación, derivados de los principios constitucionales y del reconocimiento de derechos establecidos en la Ley de Extranjería, sin establecer medidas concretas de acción política y, desde luego, sin demasiada proyección nacional”⁸⁰⁴.

Mancano, inoltre, misure concrete capaci di incidere sui meccanismi reali che sono alla base del disagio abitativo, ovverosia le distorsioni del mercato edilizio che non permettono all'offerta di rispondere in maniera adeguata alla domanda crescente di alloggi, mantenendo il prezzo delle abitazioni eccessivamente alto.

Inoltre, un altro elemento critico dei piani autonomici sopra analizzati risiede evidentemente nella

⁸⁰³ Cfr. il *Plan director de Inmigración y Convivencia* 2008-2011 (<http://www.bsocial.gva.es/documents/610754/17349170/Plan%20Director%20de%20Inmigraci%C3%B3n%20y%20Convivencia%202008-2011/1354af9e-7b6d-4136-bc12-076d7c7b12ef>).

⁸⁰⁴ Cfr. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda ... cit.*, 305.

scarsa dotazione finanziaria che viene loro riconosciuta, soprattutto in relazione all'ammontare complessivo delle risorse a disposizione per la realizzazione del Piano: è come se non si riconoscesse ancora il ruolo centrale che l'abitazione ricopre ai fini della reale integrazione degli stranieri nel tessuto sociale e il suo ruolo strategico e imprescindibile per il godimento di numerosi altri diritti, primo tra tutti la tutela della vita familiare.

Un elemento positivo che connota, invece, la maggior parte dei Piani analizzati è il ruolo centrale teoricamente riconosciuto agli enti territoriali, quali i Comuni e i Municipi, in quanto livelli di governo vicini al territorio e che meglio possono conoscere le istanze della popolazione straniera residente.

3.2 Il ruolo degli Enti locali

Il ruolo degli Enti locali, per quanto concerne la garanzia del diritto all'abitazione per i non cittadini, seppur in linea teorica fondamentale per la vicinanza del livello di governo al territorio e alle istanze della popolazione straniera ivi residente, risulta nel corso del tempo depotenziato per due motivazioni fondamentali.

In primo luogo, lo stesso art. 2-*bis* LODYLE, al primo comma⁸⁰⁵, nel tentativo di chiarificare le competenze dei vari livelli di governo per quanto concerne le politiche migratorie, fa riferimento agli Enti locali: tuttavia, questi non si trovano in una condizione di parità rispetto alle Comunità autonome per quanto concerne la chiarezza delle competenze loro riconosciute, “pues mientras las primeras disponen de la protección brindada en sus Estatutos, las Entidades Locales dependen en este aspecto de la LRBRL⁸⁰⁶, que en esta materia apenas contiene referencias expresas a su espacio competencial mínimo, hasta el punto que paradójicamente tal garantía se puede encontrar en algunos de los nuevos EA a un nivel muy mínimo”⁸⁰⁷.

In secondo luogo, a seguito della riforma della LODYLE introdotta con la L.O. n. 2/2009, lo strumento del *padrón municipal*, fondamentale secondo la L.O. n. 4/2000 per determinare il numero e il tipo di stranieri presenti sul territorio e, di conseguenza, i potenziali beneficiari a cui riconoscere l'accesso al godimento di una serie di diritti, tra cui quello all'abitazione, viene completamente accantonato, per lasciare spazio al sistema dei permessi di soggiorno regolato a livello dello Stato centrale, con una netta preferenza da parte del legislatore statale, come già evidenziato, per quello di lungo periodo. In tal modo, “las conexiones que ha establecido la última reforma de la LODYLE

⁸⁰⁵ Art. 2-*bis*, co. 1: “Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.^a de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales”.

⁸⁰⁶ Per LRBRL, si intende la l. 2 aprile 1985, n. 7, recante “Las Bases del Régimen Local”.

⁸⁰⁷ Cfr. MOYA, D., *La reforma ... cit.*, 22.

con el padrón vienen a consagrarlo como un instrumento de control en el ámbito de la política de extranjería”⁸⁰⁸. A tal proposito, l'art. 53.2, lett. d), della LODYLE considera un'infrazione grave della normativa spagnola in materia di immigrazione, “consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero”: questa previsione è stata introdotta per evitare l'esistenza delle cosiddette *piso-patera*, ovvero “viviendas en las que se multiplicaban las inscripciones padronales ficticias cuando de hecho el extranjero no residía en ellas, o las inscripciones en domicilios de terceros ... en los que no se vivía cuando no se disponía de uno propio para realizar la inscripción, o cuando se superaba el número de personas que de acuerdo con la normativa local al respecto se consideraba que podía alojarse en dicho lugar”⁸⁰⁹. Al fine, dunque, di contrastare il sovraffollamento degli immobili, il *padrón municipal*, o meglio il diniego di iscrizione allo stesso, si è rivelato uno strumento idoneo per attivare i servizi di ispezione e controllo dei poteri locali e assicurare le condizioni di vivibilità delle abitazioni.

Tenendo conto dei suddetti elementi, è possibile, ad ogni modo, analizzare il margine di intervento degli Enti locali a partire proprio dalla l. n. 7/1985, la quale, all'art. 25, co. 2, indica la competenza degli stessi in materia di “promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera” (lett. a), nonché di “protección de la salubridad pública” (lett. j).

Alla luce di tali competenze, gli Enti locali possono impegnarsi sia nella creazione di abitazioni di edilizia pubblica, sulla base del piano di gestione degli aiuti promosso dalla rispettiva Comunità autonoma; sia nella riabilitazione di alloggi inutilizzati o che non rispettino le condizioni minime di vivibilità.

Interessante è anche il ruolo di intermediazione che gli Enti locali possono svolgere tra il proprietario dell'immobile e il migrante che lo richiede in locazione: intermediazione che può concretarsi nel riconoscimento da parte dell'Ente di garanzie da offrire al proprietario affinché superi le reticenze che comunemente impediscono la cessione in locazione di abitazioni ai non cittadini.

Gli Enti locali risultano, infine, centrali per quanto concerne il procedimento di ricongiungimento familiare che, come già evidenziato, impone al familiare che lo richiede dei requisiti minimi in materia di abitazione, ovvero che disponga di una “vivienda adecuada” ad accogliere i suoi familiari. Per dimostrare il possesso di tale requisito, secondo quanto previsto dal regolamento esecutivo della LODYLE, il richiedente deve presentare “un informe expedido por la Corporación Local del lugar de residencia del reagrupante”: tale *informe* deve essere rilasciato in un periodo

⁸⁰⁸ Cfr. SOLANES CORELLA, Á., *Inmigración...* cit., 194.

⁸⁰⁹ *Op. cit.*, 195.

massimo di quindici giorni e notificato immediatamente all'interessato e alle autorità responsabili in materia di ricongiungimento familiare. L'ente locale, dunque, non deve decidere se lo straniero richiedente presenti i requisiti necessari per richiedere e vedersi riconosciuto il ricongiungimento familiare; deve, bensì, verificare se il non-cittadino richiedente dispone di un'abitazione con caratteristiche e ampiezza considerabili normali in relazione ai cittadini spagnoli che vivono nella stessa zona.

4. Considerazioni conclusive

Questo risulta essere il quadro dell'accesso all'abitazione degli stranieri nell'ordinamento giuridico spagnolo. Ordinamento questo che si è caratterizzato, come quello italiano, per un riconoscimento tardivo della rilevanza del fenomeno migratorio sulla composizione della società spagnola e per una tendenza normativa sempre più orientata al contenimento dei flussi in entrata piuttosto che alla creazione di politiche efficaci in materia di inclusione ed integrazione.

Il diritto all'abitazione, in tale contesto, ha visto la sua effettività variare in relazione all'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza in materia di riconoscimento dei diritti sociali ai non cittadini: in tal senso, è stata di assoluta centralità la giurisprudenza del Tribunale costituzionale e l'importanza da essa riconosciuta non solo alla stretta relazione tra i diritti sociali e la tutela della dignità dell'individuo, ma anche all'esistenza di un nucleo fondamentale e incompressibile di ciascun diritto che costituisce un limite imprescindibile alla discrezionalità del legislatore statale al momento di disciplinare l'accesso, da parte degli stranieri, ai principali diritti, tra cui, appunto, quello all'abitazione.

Per quanto concerne strettamente il diritto all'abitazione, questo si configura, così come nell'ordinamento italiano, come un onere a carico dei non cittadini che devono dimostrare un certo grado di integrazione socio-economica, di cui il possesso di una casa in regime di proprietà o di locazione costituisce un indicatore centrale, al fine di poter accedere al riconoscimento di altri diritti centrali per la sua vita in Spagna, quale, ad esempio e soprattutto, il diritto al ricongiungimento familiare. In questo senso, l'integrazione e l'inclusione, anche tramite la garanzia di una soluzione alloggiativa adeguata, risultano solo parzialmente un onere a carico delle politiche dei pubblici poteri ma, *in primis*, un prerequisito per la piena integrazione in Spagna.

È, necessario, considerare, infine, che il legislatore statale non si è dimostrato in grado di attuare, negli anni, delle politiche efficaci che tutelassero gli stranieri per quanto concerne il disagio abitativo: i non cittadini risultano, infatti, essere uno dei gruppi sociali che più spesso presenta condizioni alloggiative precarie e che più è stato colpito, anche sotto questo aspetto, dalla crisi

economica degli ultimi anni che ha avuto la sua origine proprio dal mercato immobiliare. Centrale risulta, quindi, essere l'intervento delle Comunità autonome, in sinergia con i livelli di governo inferiori, nell'elaborazione di strategie efficaci per risolvere i problemi che i non cittadini incontrano quotidianamente nell'accesso ad un'abitazione adeguata.

Conclusioni

Investigare il tema dell'accesso all'abitazione per i non cittadini ha significato analizzare i temi dell'inclusione, dell'integrazione e della trasformazione degli ordinamenti giuridici in risposta alle sfide poste dall'immigrazione, utilizzando come punto di analisi il godimento di un bene, quale la casa appunto, che presenta delle specificità rilevanti, rispetto agli altri diritti sociali tradizionalmente intesi. Innanzitutto, perché la casa è un bene materiale che, in quanto tale, è sottoposto strettamente alla commercializzazione e all'appropriazione privatistica: come è stato evidenziato, in entrambi gli ordinamenti, ed in particolare in quello spagnolo, la casa è stata utilizzata dai pubblici poteri, nell'ambito più generale del mercato che intorno ad essa ruota, come un bene di investimento, come un settore economico, quello edilizio, fondamentale per la crescita del prodotto interno lordo statale, per l'aumento dei capitali in entrata nel sistema economico e per la diminuzione della disoccupazione. Un settore economico, dunque, che, se tradizionalmente ha presentato una dinamicità tale da essere considerato come la punta di diamante della crescita economica, è stato, in realtà, uno dei più colpiti dalla recente crisi economica, anche come conseguenza delle politiche di finanziarizzazione del settore, di afflusso massiccio di capitali privati e di svendita del patrimonio residenziale pubblico per il risanamento dei bilanci statali e regionali o autonomici.

La casa, inoltre, è un bene materiale che, da sempre, viene considerato elemento simbolico ed imprescindibile per assicurare il benessere economico familiare: le politiche della casa, sia in Spagna che in Italia, hanno avuto come obiettivo principale quello di incentivare l'accesso alla casa in regime di proprietà, contribuendo ad alimentare l'immaginario della classe media che vede nell'acquisto della casa un traguardo evidente di agiatezza e sicurezza economica. L'effetto di politiche di questo tipo è stato duplice. Da un lato, la creazione, negli anni, di un'ampia classe media di proprietari di casa, indebitati a causa dell'incentivo da parte dei poteri pubblici all'accesso ingente di capitali privati di origine finanziaria e dell'intervento pervasivo degli istituti di credito nel finanziamento dei mutui per l'acquisto dell'abitazione, che si è trovata ad essere fortemente colpita dalla crisi economica che ha portato alla necessità, da parte delle istituzioni pubbliche, di intervenire con misure di emergenza per arginare l'aumento sensibile degli sfratti per morosità che hanno interessato non solo le fasce più marginali della società ma anche i proprietari di casa. Dall'altro, il considerare la casa non come una prestazione a carico dei pubblici poteri ma come un bene economico, e in quanto tale scarso rispetto alla domanda espressa dalla popolazione residente, ha innescato un meccanismo competitivo per l'accesso al bene casa che, sempre più, ha contrapposto i

cittadini che, in quanto tali rivendicano il diritto di accedere prioritariamente alle misure che facilitano l'accesso all'abitazione, e i nuovi arrivati, i non cittadini che non possono dimostrare con il territorio un rapporto originale ma solamente successivo e volontario e che, tuttavia, necessitano, tanto quanto i cittadini, dell'abitazione per avanzare nel percorso di integrazione ed inclusione sociale. Competizione, questa, che ha trovato una sponda in molte politiche, sia statali che regionali o autonome, che hanno tentato di introdurre criteri più o meno esplicitamente discriminatori per favorire i cittadini o particolari gruppi di stranieri nell'accesso alla casa.

La scelta di questo tema, oltre a contribuire alla ricerca in un settore scarsamente investigato fino ad ora, permette, dunque, di interrogare i rapporti tra il “noi” e gli “altri”, tra i cittadini e gli stranieri, a partire dal godimento di una prestazione sociale, l'abitazione appunto, che tocca il cuore dei privilegi di cui i cittadini godono, ovvero il rapporto primordiale e indissolubile con il territorio, e che, a causa della crisi economica e della compressione della spesa pubblica anche in questo settore, ha scoperto il nervo della chiusura protezionistica verso quei soggetti, gli stranieri, che, pur essendo parte integrante del tessuto sociale italiano e spagnolo, vengono, tuttora, considerati competitori illegittimi nel godimento dei servizi pubblici.

L'abitazione: un diritto costituzionalmente garantito

Quando si parla di abitazione, si parla, innanzitutto, di un diritto costituzionalmente garantito: questo perché la sua definizione è di derivazione direttamente costituzionale. Entrambi i testi costituzionali, sia quello italiano che quello spagnolo, infatti, prevedono delle disposizioni relative all'accesso all'abitazione.

Per quanto concerne l'Italia, l'art. 47, Cost., nel favorire la tutela del risparmio, incentiva l'abitazione come uno dei possibili impieghi dello stesso. La Costituzione spagnola, invece, prevede esplicitamente il diritto di godere di un'abitazione degna e adeguata (art. 47, CE). In entrambi i casi, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, hanno permesso di dare di tali disposizioni una lettura sistematica, evidenziando come la tutela e la garanzia effettiva del diritto all'abitazione, siano assolutamente funzionali per il godimento di numerosi altri diritti costituzionalmente garantiti, quali la tutela della vita familiare, del diritto al lavoro, della dignità personale, del domicilio ecc. Cogliere la centralità dell'abitazione in quanto diritto di natura sociale, permette, da un lato, di ampliare la visione della casa come bene economico di consumo e di scambio e come indicatore di ricchezza; dall'altro, di superare l'apparente contrasto tra la tutela del diritto all'abitazione e la garanzia del diritto alla proprietà civilistica della casa.

Quest'ultimo aspetto, presente in entrambi gli ordinamenti, è superabile se si considera che, in

entrambi i casi, la proprietà privata non costituisce un diritto fondamentale ma un diritto costituzionalmente garantito che, in quanto tale, è sottoposto al bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, quale, ad esempio, la necessità di garantire a tutti un luogo sicuro e dignitoso dove vivere. La compatibilità tra le due istanze, all'apparenza inconciliabili, può essere superata se si considera che, sia la Costituzione italiana che quella spagnola, prevedono la necessità di contemperare il diritto alla proprietà privata con la tutela dell'utilità sociale della stessa (art. 42, Cost., e art. 33, CE); e se si considera, inoltre, che il diritto all'abitazione viene considerato, generalmente, nella sua accezione debole, ovvero non come pretesa immediatamente esigibile di una abitazione in regime di proprietà, di locazione o di assegnazione, ma come un mandato costituzionale imposto ai poteri pubblici affinché ne diano attuazione tramite la legislazione nonché come diritto strumentale rispetto ad altre situazioni soggettive di vantaggio.

La considerazione del diritto all'abitazione come diritto sociale costituzionalmente garantito pone, ovviamente, degli interrogativi che si ricollegano direttamente al dibattito rispetto alla natura effettivamente vincolante o meramente programmatica dei diritti sociali in quanto tali: dibattito risalente che interroga la dottrina e la giurisprudenza. In particolare, questa questione rileva nel caso dell'ordinamento spagnolo per il fatto che l'art. 47, CE, è inserito nel cap. III, Tit. I, Cost., ovvero nella sezione dedicata ai “principios rectores de la política social y económica”, sottoposti, in quanto tali, alla clausola dell'art. 53.3, CE., che lega la giustiziabilità degli stessi all'applicazione che di essi viene data dalla legislazione ordinaria. Come evidenziato nel capitolo II della presente trattazione, tuttavia, grazie soprattutto all'opera ricostruttiva della giurisprudenza costituzionale, il diritto all'abitazione nell'ordinamento spagnolo, pur non costituendo un diritto fondamentale, impone un mandato programmatico ai poteri pubblici e ha costituito un parametro fondamentale nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi. Inoltre, per la sua funzionalità rispetto alla garanzia di altri diritti costituzionalmente previsti, e per la sua stretta connessione con la tutela della dignità della persona, il diritto all'abitazione non può essere sicuramente ridotto ad un diritto di derivazione legale, senza riconoscerne un nucleo fondamentale di diretta derivazione costituzionale, meritevole di una garanzia forte e non comprimibile. Similmente, nel caso dell'ordinamento italiano, di fronte alla stringatezza delle disposizioni costituzionali in materia di abitazione, centrale è stato il ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale che, già con la sent. n. 404/1988, ha evidenziato come l'abitazione costituisca un diritto fondamentale, direttamente collegato alla protezione della dignità umana, di cui all'art. 2, Cost.

Nonostante sia stato, nel tempo, stabilito che l'accesso all'abitazione costituisce un diritto costituzionalmente garantito, rimane problematica la ricostruzione delle competenze dei vari livelli di governo in materia. In entrambi i casi, ci troviamo di fronte ad ordinamenti multilivello nei quali

la ripartizione delle competenze legislative non sempre risulta semplice e lineare, soprattutto per quanto riguarda l'abitazione, appunto, rispetto alla quale sono assenti disposizioni costituzionali che delimitano chiaramente le competenze dello Stato centrale e delle Regioni e delle Comunità autonome, configurando l'accesso alla casa come una materia trasversale. Questo è vero soprattutto per l'ordinamento italiano: il titolo V della Costituzione, nella formulazione successiva alla riforma operata con l. cost. n. 3/2001, non inserisce esplicitamente la suddetta materia né tra le competenze esclusive dello Stato, né tra quelle di competenza concorrente, facendo presupporre che essa rientri tra le materie di competenza residuale delle Regioni: tale interpretazione è stata, negli anni, smentita e resa più complessa dalla giurisprudenza costituzionale. Si è arrivati, infatti, nel tempo e più recentemente con la sent. n. 94/2007 a strutturare la materia dell'accesso all'abitazione su tre livelli differenti di competenze. Il primo, relativo alla determinazione dell'offerta minima di alloggi da destinare alla soddisfazione delle esigenze dei gruppi sociali più deboli, rientra nella competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), che è responsabile di garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello, di competenza concorrente tra Stato e Regioni, rientra nella materia *governo del territorio*, di cui all'art. 117, co. 3, Cost., consiste nella programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica. L'ultimo livello, infine, relativo alla gestione del patrimonio e.r.p., rientra nella competenza residuale regionale, di cui all'art. 117, co. 4, Cost.

Per quanto concerne la Spagna, invece, la situazione risulta differente data la presenza nel testo costituzionale di una disposizione (art. 148, co. 1, par. 3, CE), che sembra riconoscere esplicitamente alle Comunità Autonome la piena potestà legislativa ed esecutiva in materia di abitazione. Tale disposizione deve però combinarsi sia con l'art. 47, CE, che, non disciplinando le competenze in materia sembra attribuire un mandato a tutti i poteri pubblici; sia con l'art. 149, co. 1, par. 13, CE, che attribuisce allo Stato la competenza assoluta in materia di programmazione economica; sia, infine, con l'art. 149, co. 1, par. 1, CE, che attribuisce al legislatore centrale la garanzia del pari accesso di tutti i cittadini alla garanzia dei diritti fondamentali. È stata, appunto, la Corte costituzionale a tentare, a partire dalla STC n. 152/1988, di combinare tali competenze, avallando la potestà statale di intervento in materia di programmazione economica purché non invadesse la competenza autonoma in materia di abitazione. Di particolare interesse risultano essere, in tal senso, in nuovi statuti delle Comunità Autonome, approvati a partire dal 2004, che contengono cataloghi di diritti, fondamentalmente simili a quelli previsti dalla Costituzione spagnola, che sembrano configurare un nuovo patto sociale tra le Comunità stesse e i loro cittadini. In materia è intervenuta la giurisprudenza costituzionale, con la STC n. 247/2007, che ha chiarito come le dichiarazioni di diritti previste dai nuovi Statuti non costituirebbero diritti soggettivi

immediatamente esigibili ma un mandato imposto al legislatore autonomico da parte dello Statuto affinché orienti le politiche pubbliche al raggiungimento di determinati obiettivi, comunque nel rispetto delle prerogative statali in materia di diritti e doveri fondamentali.

Nel complesso, comunque, le politiche statali in materia di abitazione sono state caratterizzate nel corso degli anni, sia per quanto concerne il caso dell'ordinamento spagnolo che di quello italiano, da un forte *favor* del legislatore per l'accesso alla casa in regime di proprietà, dallo stanziamento discontinuo di risorse spesso insufficienti e dall'orientamento per una programmazione pluriennale degli interventi, molto più adeguata alla garanzia di un diritto che richiede, per la sua realizzazione effettiva, di tempi molto lunghi. Per quanto riguarda, infine, le politiche in materia di abitazione messe in atto dalle Regioni o dalle Comunità Autonome, anche a causa del quadro competenziale non completamente chiaro ed organico, gli interventi sono stati discontinui nel tempo e molto differenti tra di loro, anche come conseguenza della diversa dotazione finanziaria a disposizione che, non sempre, ha potuto contare su di un contributo rilevante da parte dello Stato centrale.

L'abitazione per i non cittadini: un onere più che un diritto

Per quanto concerne l'accesso dei non cittadini all'abitazione, in entrambi gli ordinamenti la legislazione che disciplina il fenomeno dell'immigrazione ha previsto una disposizione esplicitamente dedicata alla materia.

Preliminarmente, è stato utile ricostruire la condizione giuridica di cui il non-cittadino gode nei due ordinamenti giuridici. L'art. 10, co. 2, Cost., e l'art. 13, co.1 CE, nel disciplinare lo *status* giuridico dello straniero, sembrano delegare al legislatore ordinario il compito di individuare i diritti e i doveri afferenti ai non cittadini. Tuttavia, sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale, hanno nel tempo argomentato la necessità di una lettura sistematica di tali disposizioni, in relazione soprattutto alla tutela del principio di uguaglianza e della dignità dell'individuo.

Grazie alla contestualizzazione della disciplina costituzionale della condizione giuridica dello straniero nel più ampio contesto della tutela della persona umana, è stato possibile, da un lato, affermare che il principio di uguaglianza non si applica solamente ai cittadini, italiani o spagnoli, superando, quindi, il dato letterale delle disposizioni costituzionali; dall'altro, è stata riconfermata la tutela del nucleo essenziale dei diritti fondamentali estesa a tutti gli individui, indipendentemente dalla cittadinanza, nonché la possibilità per il legislatore di differenziare nell'accesso ai diritti sulla base di requisiti quali la regolarità della presenza sul territorio statale, la cittadinanza e la residenza. Nel caso spagnolo, in particolare, la discrezionalità riconosciuta al legislatore è inversamente proporzionale al grado di connessione del diritto in questione con la tutela della dignità

dell'individuo, come argomentato dalla STC 236/2007. Per quei diritti, o aspetti di essi, non strettamente legati alla tutela della dignità della persona, l'ampliamento del riconoscimento degli stessi anche ai non cittadini non potrà che avvenire tramite l'intermediazione del legislatore: si tratta, dunque, di diritti di derivazione legale, pur nel rispetto del contenuto minimo del diritto e del principio di proporzionalità. Nel caso dell'ordinamento italiano, la Corte ha sostenuto la possibilità del legislatore di differenziare nell'accesso al godimento dei diritti: tuttavia le differenziazioni introdotte devono essere conformi ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

La questione dell'accesso dei non cittadini al godimento dei diritti sociali, ed in particolare del diritto all'abitazione, non può essere affrontata se non si tiene conto, inoltre, della legislazione ordinaria in materia di immigrazione. Sia la Spagna che l'Italia si sono dotate tardi di un sistema legislativo organico in materia, a causa, sia della tardiva inversione del trend migratorio che li ha resi entrambi Paesi di immigrazione; sia, a causa della tendenza a gestire il fenomeno migratorio in una chiave di emergenza, concentrando l'attenzione più sul contenimento e la regolazione degli ingressi e il contrasto all'immigrazione irregolare che a politiche continuative e strutturali finalizzate a facilitare l'inclusione e l'integrazione.

L'abitazione, in tal senso, rappresenta una chiave di analisi ottimale per comprendere il cambiamento che nel corso degli anni ha caratterizzato le politiche in materia di immigrazione. Sia il Testo Unico italiano in materia di immigrazione che la LODYLE, frutto di una stratificazione normativa derivante da interventi di revisione e modifica molto frequenti e di intento e finalità politiche differenti, hanno disciplinato l'accesso dei non cittadini all'abitazione. Nello specifico l'art. 40 del Testo Unico e l'art. 13 della LODYLE, disciplinano l'accesso degli stranieri alle varie soluzioni alloggiative, e nello specifico all'edilizia residenziale pubblica che costituisce lo strumento principale per garantire un inserimento stabile dei non cittadini, così come in generale dei soggetti socialmente svantaggiati, nel tessuto sociale.

Al di là, delle modificazioni che a tali articoli hanno apportato le varie revisioni che, negli anni, sono intervenute sui due testi legislativi è possibile individuare delle linee di tendenza che accomunano i due ordinamenti qui studiati.

In primo luogo, un progressivo assottigliamento del numero dei beneficiari stranieri autorizzati dal legislatore a godere del diritto all'abitazione. In entrambi i casi, il punto di partenza era l'accesso all'abitazione per tutti gli stranieri regolarmente presenti sul territorio statale. Nel caso italiano, la l. n. 189/2002 (c.d. Bossi-Fini) ha limitato il godimento di tale diritto agli stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale. Nel caso spagnolo, sia con la L.O. n. 8/2000 che con la successiva L.O. n. 2/2009, sono stati, innanzitutto, esclusi gli stranieri in situazione di irregolarità

amministrativa ma iscritti al *padrón municipal*; successivamente, è stato esplicitamente previsto che l'accesso alle misure relative all'accesso all'abitazione in condizione di parità con i cittadini spagnoli, venisse garantito solo ai non cittadini residenti di lunga durata, dunque in possesso del permesso di soggiorno CE. Questa scelta, finalizzata a premiare gli stranieri da tempo presenti sul territorio statale, escludendo, allo stesso tempo, quelli presenti da meno tempo e quindi, ipoteticamente, meno integrati, veicolando le già scarse risorse pubbliche a garantire la permanenza solo di quegli stranieri che abbiano dimostrato la volontà di far parte del tessuto sociale italiano e spagnolo, finisce, tuttavia, per far sì che le politiche di accesso alla casa riguardino solo quei non cittadini meno bisognosi delle misure di assistenza sociale, lasciando al margine quegli stranieri che invece versano, nella maggior parte dei casi, in situazioni di emergenza abitativa assoluta. Questo risulta evidente se si considera, ad esempio, che nel caso italiano per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, vengono richiesti requisiti abitativi e di reddito onerosi (art. 9 del Testo Unico): in altre parole, si garantisce il godimento degli aiuti pubblici per l'accesso all'abitazione a stranieri che sono in possesso di un documento di soggiorno che già prova il loro pieno inserimento economico, nonché abitativo.

In secondo luogo, l'abitazione per i non cittadini, più che costituire, come avviene per i beneficiari che sono cittadini italiani o spagnoli, un onere a carico dei pubblici poteri che sono chiamati, direttamente dalla Costituzione, ad assolvere all'obbligo di favorire l'accesso degli individui bisognosi all'abitazione come requisito necessario per una vita dignitosa; risulta essere un onere a carico dei non cittadini stessi. Infatti, il requisito dell'abitazione, in regime di proprietà o di locazione, viene richiesto come preconditione imprescindibile per il godimento di una serie di altri diritti, indispensabili per condurre una vita dignitosa nel Paese di residenza: primo tra tutti, ma non solo, il ricongiungimento familiare (art. 29 del Testo Unico e art. 18 LODYLE). Questa considerazione desta particolare interesse perché si ricollega ad un dibattito di natura squisitamente politica che interessa, più in generale, il tema dell'integrazione: ovvero se questa debba considerarsi come un onere a carico dello straniero che deve dimostrare la volontà e lo sforzo compiuto per entrare a far parte a pieno della popolazione affinché tale sua inclusione venga riconosciuta anche formalmente dai pubblici poteri – e questo sembra appunto il caso dei requisiti abitativi e di reddito richiesti ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE per residenti di lungo periodo –; e l'impostazione che vede, invece, nell'integrazione un onere a carico dei poteri pubblici che devono garantire le misure necessarie affinché lo straniero venga accompagnato e dotato degli strumenti, anche economici, necessari per un pieno inserimento nella società di accoglienza. Secondo la prima impostazione, che sembra prevalere nella legislazione ordinaria sia in Italia che in Spagna, l'accesso all'abitazione risulta essere, in un'ottica premiale, il risultato di un percorso di integrazione già

avvenuto grazie all'impegno del non-cittadino; nella seconda, l'abitazione, così come il godimento di tutte le prestazioni di natura sociale, costituisce il presupposto imprescindibile per una piena integrazione.

In terzo luogo, un notevole peso è stato riconosciuto, ai fini dell'accesso alle misure destinate all'accesso all'abitazione per i non cittadini, al requisito della residenza. Per residenza non si intende, tuttavia, il mero fatto che il beneficiario risieda, al momento dell'avanzamento della richiesta, regolarmente sul territorio statale o della Regione o Comunità Autonoma che fornisce la provvidenza, ma un requisito di residenza continuata certificabile negli anni precedenti al momento della richiesta. Questo tipo di requisiti, che hanno caratterizzato sia la legislazione statale che quella degli enti di governo di livello inferiore, sia in Italia che in Spagna, seppur teoricamente finalizzati a garantire che le misure relative all'accesso all'abitazione, ed in particolare l'e.r.p., vengano riconosciute a soggetti che presentano un legame solido con il territorio, finiscono, spesso, per costituire una nuova frontiera della discriminazione, nel momento in cui impongono delle condizioni irragionevolmente più restrittive ai richiedenti stranieri, rispetto a quelli italiani. Questa è la posizione adottata, anche se non senza contraddizioni nel corso del tempo, anche dalla Corte costituzionale italiana che, seppur riconoscendo la libertà da parte del legislatore di introdurre requisiti che garantiscano che i beneficiari abbiano un collegamento duraturo con il territorio su cui insiste la provvidenza sociale fornita, si è pronunciata contro quelle disposizioni di legge, siano esse statali o regionali, che introducevano requisiti chiaramente discriminatori e finalizzati a penalizzare specificatamente i richiedenti stranieri. Inoltre, l'irragionevolezza dell'introduzione di un requisito pluriennale di residenza ai fini dell'accesso all'e.r.p., risulta ancor più evidente se si considera che le politiche per l'immigrazione – ovvero quelle misure e previsioni di legge finalizzate all'integrazione e all'inclusione dei non cittadini nel tessuto sociale – non possono essere considerate disgiuntamente da quelle dell'immigrazione – ovvero quelle finalizzate alla regolamentazione dei flussi in entrata e alla disciplina delle modalità di permanenza sul territorio statale: se, nella disciplina legislativa in materia di immigrazione, hanno prevalso nel corso degli anni le politiche dell'immigrazione, con una tensione sempre maggiore al contrasto degli ingressi irregolari e l'imposizione di requisiti via via più restrittivi per il rilascio dei permessi di soggiorno, che hanno comportato la sempre più frequente alternanza di momenti di regolarità e di irregolarità nella presenza di ciascuno straniero sul territorio statale, non può stupire che siano molto esigui quei non cittadini che possano vantare una residenza regolare continua e pluriennale ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali erogati dai poteri pubblici.

Infine, le caratteristiche della legislazione statale in materia di abitazione, evidenziate sia nel corso della trattazione che poco sopra, hanno avuto un impatto anche su quelle misure in materia

specificatamente destinate ai beneficiari non cittadini. Il ruolo del legislatore statale in materia è stato, infatti, sempre marginale, con misure discontinue, scarsamente strutturate e dotate di finanziamenti insufficienti. Questo ha fatto sì che, sia nell'ordinamento italiano che in quello spagnolo, un ruolo centrale nelle politiche per l'abitazione sia stato giocato dagli enti di governo di livello inferiore, nello specifico le Regioni e le Comunità Autonome.

Considerazioni conclusive

Il presente studio, che non intende in alcun modo essere esaustivo di tutti gli aspetti relativi al tema dell'accesso dei non cittadini all'abitazione, ha tentato di mettere in luce le questioni teoriche e pratiche connesse alle politiche dell'integrazione e dell'inclusione degli stranieri nel tessuto sociale italiano e spagnolo.

Ad oggi, non si può certamente affermare che l'abitazione sia un diritto pienamente garantito ai non cittadini o, perlomeno, che essi possano accedervi in condizioni di piena parità con i cittadini italiani o spagnoli. Sicuramente, alcuni tentativi rilevanti sono stati compiuti sia a livello della legislazione statale che, soprattutto, a livello della legislazione regionale ed autonoma.

E, tuttavia, sembra opportuno sottolineare che l'accesso all'abitazione risulta essere un elemento imprescindibile per intraprendere un percorso di integrazione e non può essere considerato un onere a carico del non-cittadino che deve provare, in tal modo, il suo pieno inserimento nella società italiana o spagnola. Perseverare nella scelta legislativa e politica che vede nell'integrazione un percorso che deve essere compiuto autonomamente dal non-cittadino, senza il supporto anche materiale della società di accoglienza, risulta, oltre che irrealistico, anche escludente di un folto numero di individui che la legislazione stessa in materia di immigrazione continua a relegare al limite della regolarità.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V., COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2012
- PÉREZ LUÑO, A., RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., *Artículo 33 in Comentarios a la Constitución española*, Ed. Edersa, 1996, 493
- AA. VV., *Crisi dello stato sociale e contenuto minimo della proprietà*, Università degli studi di Camerino, 1982
- AA.VV., *Il Forum: Immigrazione e Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001
- AA.VV., *La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de estudios constitucionales, 2005
- AA.VV., *Servizi pubblici e stato assistenziale*, in LIPARI, N. [a cura di], *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974, 85
- AAVV., *Encuesta en torno a la constitucionalidad de la Ley de Extranjería*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 7/2001, 9
- ABBONDANTE, F., PRISCO, S., *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in SCUDIERO, M., *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, 2009, 747
- ADINOLFI, A., *Tecniche legislative e rispetto di obblighi comunitari nei recenti interventi normativi in materia di immigrazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2008
- AGUDO ZAMORA, M., *Consideraciones acerca del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 763
- AGUDO ZAMORA, M., *Derecho a la vivienda y reformas estatutarias*, in *Anuario da facultade de dereito da universidade da Coruña*, n. 14/2010, 163
- AGUELO NAVARRO, P., *Comentarios a la ley de extranjería*, Colex, 2013
- AINIS, M., *Se la casa è un diritto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, 837
- AJA, E. (a cura di), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Tirant lo blanch, 2000
- ALÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática*, in PRESNO LINERA, N. (a cura di), *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant lo blanch, 2004, 43
- ALEMÁN BRACHO, C., SORIANO MIRAS, R.M., *Servicios sociales e inmigración en tiempo de crisis económica*, in ALEMÁN BRACHO, C., SORIANO MIRAS, R.M. (a cura di), *Anuario de la*

- Inmigración en España 2012. Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*, 2013, 90
- ALGABA, A., *La discriminación en el acceso al mercado de la vivienda: las desventajas de la inmigración. Novedades y permanencias*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003
 - ALGOSTINO, A., *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2003, 622
 - ALLEGRETTI, U., *Diritti fondamentali e globalizzazione. Dialogando con Pietro Barcellona (e altri)*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2002, 565
 - ALLI ARANGUREN, J., *Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda*, in *Revista de derecho urbanístico y del medio ambiente*, n. 219/2005, 59
 - ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Artículo 149.1.1., 4., 5., 7., 10. a 32., 2 y 3*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. Edersa, 1999, 260
 - ALÓS, F., *Aportaciones al debate sobre vivienda*, in *Acciones e Investigaciones Sociales*, n. 16/2002, 81
 - ALPA, G., *Equo canone e diritto all'abitazione* in *Politica del diritto*, n. 1/1979, 155
 - ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F., *El derecho a la vivienda o el mito de Sísifo. A propósito del art. 25 del estatuto de autonomía para Andalucía*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 779
 - ÁLVAREZ LATA, N., *A modo de conclusión: vivienda y crisis económica*, in BUSTO LAGO, J.M., *El consumidor ante la crisis económica: vivienda, mercado hipotecario y concurso*, Universidade Da Coruña, 2010, 67
 - AMOROSINO, S., *Politiche pubbliche e regolazioni dell'edilizia e delle infrastrutture nella «costituzione economica»*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, 2010, vol. II, 1283
 - ANTONELLI, V., *Cittadinanza e inclusione sociale*, in PINELLI, C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, 2012, 55
 - ARANA GARCÍA, E., *Derechos y principios relacionados con el fomento a la vivienda*, in BALAGUER CALLEJÓN, F. (Director), ORTEGA, L., CÁMARA VILLAR, G., MONTILLA MARTOS, J. A. (Coordinadores), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, 253
 - ARANDA AZNAR, J., *Acceso a la propiedad de vivienda de la población inmigrante*, Ministerio de Fomento, 3 maggio 2006
 - *Artículo 47*, in AA.VV., *Comentario a la Constitución*, Ed. Centro de estudios Ramon

Areces, 1993

- *Artículo 47*, in AA.VV., *Constitución española*, Centro de estudios constitucionales, 1988
- ÁVILA ORIVE, J.L., ARNÁEZ ARCE, V.M., *Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional*, in *Revista vasca de administración pública*, n. 87-88/2010, 199
- AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., *El régimen jurídico de la extranjería en España*, in AA.VV., *Nacionalidad y extranjería*, Tirant lo blanch, 2011, 75
- AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., *Los derechos de la esfera personal, los derechos políticos y los derechos de ámbito educativo de los extranjeros en España*, in AA.VV., *Nacionalidad y extranjería*, Tirant lo blanch, 2011, 89
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *Il ruolo dei diritti fondamentali nel processo di formazione del diritto costituzionale comune europeo*, in VESPAZIANI, A. (a cura di), *Diritti fondamentali europei*, Giappichelli Editore, 2009, 1
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *La competencia del urbanismo, ordenación del territorio y vivienda*, in BALAGUER CALLEJÓN, F. (a cura di), *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración, 2007, 575
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Comentario a «La Reforma de los Estatutos de Autonomía»*, in VIVER I PI SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F., TAJADURA TEJADA, J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Derechos, Principios y objetivos en los estatutos de autonomía reformados*, in *Anuario jurídico de la Rioja*, n. 13/2008, 11
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *El contenido esencial de los derechos constitucionales y el régimen jurídico de la inmigración. Un comentario a la STC 236/2007 de 7 de noviembre*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 10/2008, 481
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *El estado social y democrático de derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del estado social*, in AA.VV., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, 2002, 89
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *I diritti degli stranieri in Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2003, 663
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de derecho constitucional*, Ed. Tecnos, Vol. II, 2013
- BALDASSARRE, A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, 8
- BARBERA, A., *Art. 2*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 50

- BARBERA, A., *Art. 2*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 74
- BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli Enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, 1978
- BARBIERA, L., *Dal diritto di abitazione al diritto di proprietà: un nuovo statuto di proprietà urbana nella legge sulla riforma della casa*, in *Rivista di diritto civile*, n. 2/1973, 365
- BARGELLI, E., *Interesse alla conservazione e all'acquisto dell'alloggio: profili applicativi del diritto all'abitazione nella nuova locazione abitativa*, in *Rivista di diritto civile*, n. 6/2001, 585
- BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, 1984
- BARONCELLI, S., *Art. 47*, in Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006
- BARTOLE, S., BIN, R., *Art. 42*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, 2008, 430
- BARTOLE, S., BIN, R., *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, 2008, 474
- BASCHERINI, G., CIERVO, A., *I diritti sociali degli immigrati*, in PINELLI, C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, 2012, 17
- BASCHERINI, G., *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, 2007
- BASCHERINI, G., *Immigrazione*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XV, 2001
- BASCHERINI, G., NICCOLAI, S., *Regolarizzare Mary Poppins. Lavoro nello spazio domestico e qualità della cittadinanza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2010, 499
- BASSOLS COMA, M., *Artículo 47. Derecho a la vivienda*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. de derecho reunidas, 1996
- BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Ed. Montecorvo, 1973
- BASSOLS COMA, M., *La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda*, in *Revista de estudios de la administración local*, n. 291/2003, 103
- BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Ed. Lex Nova, 2000
- BENVENUTI, M., *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*, in *Questione giustizia*, n. 3/2014, 80

- BENVENUTI, M., *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. V Aggiornamento*, UTET, 2012
- BERNARDOS DOMÍNGUEZ, G., *Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España*, in *Información Comercial Española*, n. 850/2009, 23
- BERTI, G., *Il diritto dell'abitazione*, in *Jus*, 1986, 71
- BESSONE, M., *Equo canone e "diritto" all'abitazione nella prospettiva delle norme costituzionali*, in *Il Foro Padano*, 1978, p. 83
- BESTAGNO, F., *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in VENTURINI, G., BARIATTI, S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Giuffrè, 2009, 19
- BETRÁN ABADÍA, R., *De aquellos barrios, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista*, in *Acciones e Investigaciones Sociales*, n. 16/2002, 25
- BIEDMA FERRER, J.M., *Reflexiones sobre el derecho a la vivienda: posibilidades de realización efectiva*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 795
- BILANCIA, F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Editoriale Scientifica, 2011, 347
- BIN, R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè Editore, 1992
- BIN, R., *Giudizio "in astratto" e delega del bilanciamento "in concreto"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, 3574 (commento a sent. 419/91)
- BIN, R., *Tra matrimonio e convivenza di fatto: un difficile esercizio di equilibrio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, 2518
- BIONDI DAL MONTE, F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli Editore, 2013
- BIONDI DAL MONTE, F., *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNA, M. (a cura di), *La Governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 91
- BIONDI DAL MONTE, F., *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in CAMPANELLI, G., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, 2010, 213
- BIONDI DAL MONTE, F., *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non*

- discriminazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2008, 1099
- BIONDI DAL MONTE, F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, Prerelazione al Convegno del Gruppo di Pisa, 8/9 giugno 2012 Trapani
 - BISIGNANO, V., *L'integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 513
 - BONETTI, P., CITTI, W., *L'accesso degli stranieri all'alloggio*, ASGI, 13/03/2009
 - BONETTI, P., *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Maggioli, 1993
 - BONETTI, P., MELICA, L., *L'accesso all'alloggio*, in NASCIMBENE, B., *Diritto degli stranieri*, CEDAM, 2004, 1014
 - BONETTI, P., *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1994, 3
 - BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Ed. Dikynson, 2012
 - BORRAJO INIESTA, I., *El status constitucional de los extranjeros*, in AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García De Enterría*, Vol. II, Civitas, 1991
 - BRECCIA, U., *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1980
 - BRUNELLI, G., *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'uguaglianza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 541
 - CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M., *Sí, pueden: declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 79/2007, 33
 - CALVO ORTEGA, R., *Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica*, in *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n. 37/2007, 27
 - CÁMARA VILLAR, G., *Los derechos estatutarios non han sido tomado en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana)*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 85/2009, 259
 - CÁMARA VILLAR, G., *Veste y realidad de los derechos estatutarios*, in *Revista de estudios políticos*, n. 151/2011, 57
 - CAMPOMORI, F., CAPONIO, T., *Immigration and social inequalities: Italian integration policies revisited*, in *Politiche sociali*, n. 1/2015, 43
 - CANNIZZARO, E., *Art. 10*, in BIFULCO, R., OLIVETTI, M., CELOTTO, A., *Commentario alla*

Costituzione, UTET, 2006, 242

- CANO, G., ETXEZARRETA, A., *La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas*, in www.revistaeconomiacritica.org, marzo 2014, 44
- CAPONIO, T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, 789
- CARETTI, P., *I diritti fondamentali*, Giappichelli Editore, 2002
- CASAMASSIMA, V., *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13/2009*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 471
- CASAS BAAMONDE, M.E., *El tribunal constitucional ante el fenómeno de la extranjería*, in AA.VV., *Derecho, inmigración e integración. XXIX Jornadas de estudio, 21, 22 y 23 de noviembre 2007*, Ministerio de Justicia, 2007, 483
- CASCAJO CASTRO, J.L., *Los derechos sociales, hoy*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 38/2009, 21
- CASSESE, A., *Lo Stato e la comunità internazionale*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 461
- CASTILLO BLANCO, F. A., *Artículo 148*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. Edersa, 1999, 147
- CEINOS SUÁREZ, Á., *Art. 18*, in AA.VV., *Comentario a la ley y al reglamento de extranjería, inmigración e integración social*, Ed. Comares, 2012, 296
- CERRONE, F., *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Politica del diritto*, n. 3/1995, 441
- CIERVO, A., *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in RONCHETTI, L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, 2012, 265
- CIOCIA, M., *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009
- CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 163
- CIVITARESE MATTEUCCI, S., *La política de vivienda en Italia*, in LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, 2010, 90
- COLECTIVO IOÉ, *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante. Estudio promovido por la Organización Internacional para las Migraciones*, 2012
- COLECTIVO IOÉ, *Inmigración y vivienda en España*, 2005

- COMENALE PINTO, M. M., *La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1/1984, 889
- CONOSCIANI, L., D'ALBERGO, S., MATTIONI, E., TORTORETO, E., *L'organizzazione pubblica dell'edilizia*, Franco Angeli Editore, Milano, 1969
- CONTRERAS PELÁEZ, F.J., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, 1994
- CORSI, C., *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24 ottobre 2014
- CORSI, C., *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2008, 141
- CORSI, C., *Lo Stato e lo straniero*, CEDAM, 2001
- CORSO, G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 755
- CORVAJA, F., *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2009, 90
- CORVAJA, F., *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 611
- CRISAFULLI, V., PALADIN, L., *Art. 42*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, 1990, 294
- CRISAFULLI, V., PALADIN, L., *Art. 47*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, 1990
- CROCE, M., *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 ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 537
- CUFFARO, V., *Equo canone (riforma dell')*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994, 1
- CUGURRA, G., *Profili evolutivi della programmazione del territorio* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 133
- CUNIBERTI, M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, 510
- CUNIBERTI, M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM, 1997
- CUYÁS PALAZÓN, M., *Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 38/2009, 221

- D'ORAZIO, G., *Condizione dello straniero e "società democratica"*, CEDAM, 1994
- D'ORAZIO, G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, CEDAM, 1992
- DALFINO, E., *Disciplina dell'attività costruttiva edilizia e spazio abitabile* in LIPARI, N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974
- DAMINATO, C., KULIC, N., *Disuguaglianze e differenze nell'abitare*, in SARACENO, C., SARTOR, N., SCIORTINO, G., *Straniero e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, 2013, 175
- DE ASÍS, R., *La apertura constitucional: la «dignidad de la persona» y «el libre desarrollo de la personalidad» como fundamentos del orden político y de la paz social*, in AA.VV., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, 2002, 153
- DE CUPIS, A., *Acquisto della proprietà e costituzione italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 1984, 210
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. 5/2008
- DE LUCAS MARTÍN, J., *El objetivo de integración en las políticas de inmigración*, in PECES MORATE, J.E. (a cura di), *Estudios de derecho judicial*, n. 41/2002, 127
- DE LUCAS, J., *Sobre las garantías de los derechos sociales de los inmigrantes*, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n. 4/2001
- DE MATEO MENENDEZ, F., *Una aproximación a la nueva Ley de Extranjería*, in *Jueces para la Democracia*, marzo 2001, 9
- DE VIRGILIIS, G., SPANTIGATI, F., *Un esperimento di opinione dissenziente alla sentenza n. 55 del 1968 della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1968, 865
- DE VITA, A., *Diritto alla casa in diritto comparato* in *Dig. Disc. Priv.*, UTET, Torino, 34
- DE VITA, A., *Per un diritto alla casa: dalle aspirazioni alla possibilità giuridica* in AA. VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà: scritti in onore di Paolo Barile*, CEDAM, 1990
- DELGADO GODOY, L., *Los determinantes y las dimensiones de la política de inmigración en España, 1985-2005*, in PALOMAR OLMEDA, A. (a cura di), *Tratado de extranjería*, Aranzadi, 2006, 39
- DELI, M.B., *Il ricongiungimento familiare nell'attuazione in Italia della direttiva 2003/86*, in BENVENUTI, P. (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, il Sirente, 2008, 247
- DI CARLO, A., *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle*

- regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 593
- DÍAZ RODRÍGUEZ, C., *La vivienda en España, reflexiones sobre un desencuentro*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003
 - DIEZ-PASTOR IRIBAS, C., *La vivienda mínima en España: primer paso del debate sobre la vivienda social*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003
 - DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la constitución*, in *Estudios sobre la Constitución española*, vol. II, Civitas, 1991, 1257
 - DÍEZ-PICAZO, L. M., *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 78/2006, 63
 - DÍEZ-PICAZO, L. M., *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 81/2007, 63
 - DINELLI, F., *Le «cittadinanze regionali»: un problema “nuovo” dal sapore “antico”*, in www.astrid-online.it, 2011
 - DOMENICHELLI, V., *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 13
 - DOMÍNGUEZ VILA, A., *El derecho constitucional a la vivienda. Teoría y práctica*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 589
 - DONAIRE VILLA, F.J., *Derechos y libertades de los extranjeros*, in AA.VV., *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Tirant lo blanch, 2012, 85
 - EICHENHOFER, E., *L'utilizzazione del diritto privato per scopi di politica sociale*, in *Rivista di diritto civile*, 1973, 193
 - EINAUDI, L., *Il problema delle abitazioni*, Fratelli Treves Editori, Milano, 1920
 - ENTRENA CUESTA, R., *Artículo 148*, in AA. VV., *Comentarios a la constitución*, Ed. Civitas, 1985
 - ESCOBAR, G., *Vías constitucionales para la integración social de los inmigrantes*, VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, 23 gennaio 2009
 - ESPINAR VICENTE, J.M., *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, Ed. Civitas, 1994
 - ESPINOLA ORREGO, G., *Buscando arraigo. Inmigrantes y vivienda: otro modo de exclusión*, in *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 6/2007, 91

- ESPÍNOLA ORREGO, G., *Las obligaciones del Estado en materia de vivienda derivadas de los convenios internacionales*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012, 809
- ESPINOSA CALABUIG, R., *Los derechos de ámbito laboral y de ámbito económico y social de los extranjeros en España, y sus deberes*, in AA.VV., *Nacionalidad y extranjería*, Tirant lo blanch, 2011, 105
- ESPINOSA CALABUIG, R., *Permanencia de los extranjeros en España*, in AA.VV., *Nacionalidad y extranjería*, Tirant lo blanch, 2011, 179
- FALCON, G., *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, 1998
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El nuevo regimen juridico de los derechos y libertades de los extranjeros en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 7/2001, 65
- FERRARI, G.F., *Diritto alla casa e interesse nazionale* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, 842 (commento a sent. 217/88)
- FERRARI, G.F., *La tutela dell'aspettativa all'abitazione nel costituzionalismo contemporaneo*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 97
- FERRARI, G.F., *Relazione conclusiva*, Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti, "Lo statuto costituzionale del non cittadino, Cagliari, 16-17 ottobre 2009
- FRANCARIO, L., *Bisogni sociali e diritto all'abitazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 5/1981, 128
- GALVEZ, J., *Artículo 47*, in GARRIDO FALLA, F. (a cura di), *Comentarios a la constitución*, Civitas Ediciones, 1985
- GARCÍA ÁLVAREZ, G., *El derecho a la vivienda en España*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2010, 325
- GARCÍA AMADO, J.A., *¿Por qué no tienen los inmigrantes los mismos derechos que los nacionales?*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n. 3/2003, 9
- GARCÍA BLASCO, J., DE VAL ARNAL, J.J., *Art. 13*, in AA.VV., *Comentario a la ley y al reglamento de extranjería, inmigración e integración social*, Ed. Comares, 2012, 243
- GARCÍA GIL, F. J., *Codigo de la vivienda*, Ed. Aranzadi, 1985
- GARCÍA HERRERA, M.A., MAESTRO BUELGA, G., *Marginalidad, Estado social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, 1999
- GARCÍA MACHO, R., *Las aporias de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una*

vivienda, Instituto de estudios de administración local, 1982

- GARCÍA MACHO, R., *Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 38/2009, 67
- GARCIA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, 1977
- GARCÍA ROCA, J., *Inmigración, Integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales*, in AA.VV., *Derecho, inmigración e integración. XXIX Jornadas de estudio, 21, 22 y 23 de noviembre 2007*, Ministerio de Justicia, 2007, 53
- GARCÍA ROCA, J., *La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos*, in REVENGA SÁNCHEZ, M. (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 71
- GARCÍA RUIZ, J.L., *La condición de extranjero y el Derecho Constitucional español*, in REVENGA SÁNCHEZ, M. (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 489
- GARRIDO FALLA, F., *Artículo 33*, in *Comentarios a la constitución*, Ed. Civitas, 1985, 691
- GARRIDO GUTIÉRREZ, P., *The role of the State in the realisation of the right to housing. Special reference to subsidised housing*, in LÓPEZ-BASAGUREN, A., ESCAJEDO, L., *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*, Ed. San Epifanio, 2013, 655
- GASCÓN ABELLÁN, M., *La responsabilidad de los jueces ante la integración*, in PECES MORATE, J.E. (a cura di), *Estudios de derecho judicial*, n. 41/2002, 145
- GASCÓN ABELLÁN, M., *Nosotros y los otros: el desafío de la inmigración*, in *Jueces para la Democracia*, marzo 2001, 3
- GILARDI, G., *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione giustizia*, n. 1/2008, 111
- GILI, L., *La condizione di reciprocità non può essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2005, 98
- GILI, L., *Una singolare pronuncia giurisprudenziale in materia di diritto all'accesso agli alloggi pubblici da parte degli stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2002, 73
- GIORGIS, A., *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, n.6/2007, 1129

- GIRELLI, F., *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in *Rivista AIC*, 27 gennaio 2006
- GÓMEZ CALLE, E., *Vivienda de protección oficial*, in AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Ed. Civitas, 1994
- GÓMEZ CIRIANO, E., *La invisibilidad de los inmigrantes irregulares en el nuevo marco normativo de extranjería*, in PECES MORATE, J.E. (a cura di), *Estudios de derecho judicial*, n. 41/2002, 217
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L., *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Ed. Montecorvo, 2006
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Artículo 47*, in *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2008
- GOTTI, P., *La sub-materia dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: una fattispecie atipica di competenza legislativa regionale (luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale al riguardo)*, in *Il Foro amministrativo*, n. 2/1989, 2970
- GROSSO, E., *Straniero (condizione giuridica dello)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, 1993
- GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1999, 156
- GUAZZAROTTI, A., *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Questione giustizia*, n. 1/2009, 87
- GUILLÉN CARAMÉS, J., *Artículo 149.1.13*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2008
- GUTIERREZ GUTIERREZ, I., *Constitución española, derechos de los extranjeros*, in *Jueces por la democracia*, n. 41/2001, 19
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Sueños rotos. El impacto de la crisis de la vivienda española en los grupos vulnerables*, 2014
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración pública y vivienda*, Ed. Montecorvo, 2000
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles*, in *Documentación administrativa*, n. 271-272/2005, 515
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen Jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Ed. Aranzadi, 2000
- IZQUIERDO SANS, C., *Los derechos fundamentales de los extranjeros*, in AA.VV.,

Comentarios a la Constitución española, Wolters Kluwer, 2008

- JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Ed. Trotta, 1999
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., *La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda*, in *Documentación administrativa*, n. 240/1994, 229
- JIMÉNEZ LUNA, P., *La afectación de suelo a la construcción de viviendas de protección oficial como determinación del planteamiento general en suelo urbanizable programado*, in *Revista de derecho urbanístico*, n. 1/1985, 13
- JULIANO, D., *Un lugar en el mundo: identidad, espacio e inmigración*, in *Documentación Social*, n. 97/2004, 91
- KENNA, P., *El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos)*, in *Revista de derecho político*, n. 74/2009, 479
- LEAL, J., *La política de vivienda en España*, in *Documentación Social*, n. 138/2005, 63
- LEAL, J., MAYEUR, C., *Vivienda e integración social de los inmigrantes. Seminario europeo*, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, 1997
- LENZI, R., *La famiglia di fatto e la locazione della casa di abitazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, 1802 (comentario a sent. 404/88)
- LERALTA PIÑÁN, O., *Ser inmigrante: factor de riesgo en el acceso a la vivienda*, in *Documentación Social*, n. 138/2005, 157
- LOMBARDI, G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Giuffrè Editore, 1986
- LÓPEZ DÍAZ, J., *Vivienda social y falange: ideario y construcciones en la década de los 40*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003
- LÓPEZ MENUDO, F., *Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía*, in *Revista andaluza de administración pública*, n. 73/2009, 71
- LÓPEZ RAMÓN, F. (a cura di), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons, 2010
- LUCARELLI, F., GIOVA, S., *Sostenibilità e vivibilità urbana. Dal centro storico alla periferia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007
- LUCIANI, M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Revista critica del diritto privato*, 1992, 203
- LUCIANI, M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)* in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 345
- LUCIONI, C., *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne, 2008

- MACARIO, F., *Art. 42* in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di) *Commentario alla Costituzione, vol. I*, UTET, 2006, 864
- MAESTRO BUELGA, G., *Los derechos sociales de los emigrantes*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 40/2010, 53
- MALO, M., *La terza fase dell'edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n.1/1990, 609
- MANGIAMELI, S., *Regioni e politica della casa*, in *Le Regioni*, n. 2/1996, 745
- MARTINES, T., *Il diritto alla casa* in LIPARI, N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974, 12
- MARTÍNEZ ABASCAL, V., *Ciudadanía social y políticas inmigratorias de la Unión Europea*, Comares, 2005
- MARTÍNEZ-LOSA, M.L., *El estatuto jurídico del inmigrante extracomunitario*, in *Anuario Jurídico de la Rioja*, n. 13/2008, 35
- MATTEI, U., *Qualche riflessione su struttura proprietaria e mercato*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1997, 19
- MAZZOTTA, M., *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, 8/9 giugno 2012, Trapani
- MELIADO, G., *Il mancato rinnovo del contratto nelle locazioni di immobili destinati ad uso abitativo: profili di incostituzionalità*, in *Il nuovo diritto*, n. 1/1983, 94
- MERLONI, F., *Alcune note sulla distribuzione delle funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica tra Regioni ed Enti locali* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 415
- MERUSI, F., *Art. 47* in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, 1980
- MESSINEO, D., *Cittadinanza sociale regionale e parità di trattamento dello straniero alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2007, 143
- MIDIRI, M., *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale* in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 2235
- MINELLI, A. R., *Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 3/2006, 11
- MIRAVET BERGÓN, P., *Derechos sociales e inmigración: un análisis evolutivo*, in NOGUERA FERNÁNDEZ, A., GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. (a cura di), *Lecciones sobre estado social y derechos sociales*, Tirant lo blanch, 2014, 505

- MODUGNO, F., *I nuovi diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli Editore, 1995
- MONEREO PÉREZ, J.L., *Ciudadanía, solidaridad y extranjería: el derecho a la inserción de los inmigrantes*, in AA.VV., *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, 203
- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., *Los derechos sociales de los inmigrantes en el marco de los derechos fundamentales de la persona: puntos críticos a la luz de la nueva reforma «pactada»*, in *Lan Harremanak*, n. 8/2003, 99
- MONEREO PÉREZ, J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ, L.Á., *Estudio preliminar: avances, retrocesos y perspectivas de futuro inmediato en la regulación jurídico-legal de la inmigración extranjera en España*, in AA.VV., *Comentario a la ley y al reglamento de extranjería, inmigración e integración social*, Ed. Comares, 2012, 3
- MONEREO PÉREZ, J.L., TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Repensar los derechos sociales fundamentales de los extranjeros. A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre y 259/2007 de 19 de diciembre*, in *Relaciones Laborales*, n. 6/2008, 329
- MONTILLA MARCOS, J.A., *El derecho a la reagrupación familiar*, in AJA, E., *Los derechos de los inmigrantes en España*, Tirant lo blanch, 2009, 159
- MORBIDELLI, G., *Art. 93*, in BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli Enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, 1978, 507
- MORELL OCAÑA, L., *Vivienda*, in AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Ed. Civitas, 6870
- MOYA, D., *La reforma de la legislación de extranjería por la LO 2/2009*, in MOYA, D. & NAVARRO, P.A., *La reforma de la ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 15
- MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Ed. Colex, 2000
- NASCIBENE, B., *La condizione giuridica dello straniero. Disciplina vigente e prospettive di riforma*, CEDAM, 1997
- NASCIBENE, B., *Straniero (condizione giuridica dello)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXX, 1993
- NAVARRO, P.A., *La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión general de la reforma*, in MOYA, D. & NAVARRO, P.A., *La reforma de la ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 71

- NIGRO, M., *Assetto e utilizzazione del territorio*, in BARBERA, A., BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli Enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, 1978, 445
- NIGRO, M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, 118
- NOGUEIRA GUASTAVINO, M., *La doctrina del Tribunal Constitucional español sobre los derechos sociales de los extranjeros no comunitarios*, in *Relaciones Laborales*, n. 15/2009, 335
- NUZZO, M., *Equo canone. 1) Profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1983
- OLIVÁN LÓPEZ, F., *Constitución y extranjería*, Dykinson, 2004
- ONIDA, V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, "Lo statuto costituzionale del non cittadino, Cagliari, 16-17 ottobre 2009
- ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., *Vivienda e inmigración en España: situación y políticas públicas*, in *Presupuesto y Gasto Público*, n. 61/2010, 273
- ORNAGHI, L., *Origini e natura "politica" dell'intervento pubblico per l'edilizia abitativa: le case popolari ed economiche in AA.VV., La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè, 1986, 9
- ORTEGA GIMÉNEZ, A., *La última reforma de la ley de extranjería española y la protección de datos de carácter personal*, in *Revista chilena de derecho informático*, n. 5/2004, 109
- ORTEGO GIL, P., *Las Casas Baratas*, Ed. Iustel, 2006
- PACE, A., *Il convivente more uxorio, il "separato in casa" e il c.d. Diritto "fondamentale" all'abitazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, 1801 (commento a sent. 404/88)
- PACE, A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, CEDAM, 1990
- PACIULLO, G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008
- PAGLIETTI, M. C., *Percorsi evolutivi del diritto all'abitazione* in *Rivista di diritto privato*, n. 1/2008, 55
- PALOMAR OLMEDA, A., *Apuntes sobre el desarrollo legal postconstitucional de la regulación de extranjeros en España*, in PALOMAR OLMEDA, A. (a cura di), *Tratado de extranjería*, Aranzadi, 2006, 101
- PARREÑO CASTELLANO, J.M., *El destino social de la vivienda protegida de promoción privada: el caso de Las Palmas de Gran Canaria (1940-1978)*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003

- PASSAGLIA, P., *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costruzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNIA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 437
- PASSAGLIA, P., ROMBOLI, R., *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte Costituzionale*, in REVENGA SÁNCHEZ, M., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 11
- PATRONI GRIFFI, A., *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in CHIEFFI, L. (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, CEDAM, 1999, 327
- PATRONI GRIFFI, A., *Stranieri non per la Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, 2010, Vol. II, 987
- PECES MORATE, J.E., *Las declaraciones de derechos y su efectividad respecto de los inmigrantes*, in PECES MORATE, J.E. (a cura di), *Estudios de derecho judicial*, n. 41/2002, 177
- PEMÁN GAVIN, J., *Art. 149*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución*, Ed. Wolters Kluwer, 2008
- PEREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1984
- PÉREZ SAIZ, J.L., *Inmigración, derechos prestacionales y otros derechos del colectivo inmigrante*, in RUZ-GALLEGOS, M.B., *Inmigración, Estado y derecho*, Bosch, 2008, 345
- PÉREZ SAIZ, J.L., *Inmigración, derechos prestacionales y otros derechos del colectivo migrante*, in PALOMAR OLMEDA, A. (a cura di), *Tratado de extranjería*, Aranzadi, 2006, 345
- PÉREZ VERA, E., *Artículo 13*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, 1997
- PÉREZ-UGENA, M., CANO LINARES, A., *Consideraciones acerca de los derechos de los extranjeros en España*, in AA.VV., *Las tensiones entre la criminalidad internacional y las garantías propias de un Estado de Derecho en un mundo globalizado*, Dykinson, 2008, 77
- PEZZINI, B., *Lo statuto costituzionale dei non cittadini: i diritti sociali*, Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, "Lo statuto costituzionale del non cittadino, Cagliari, 16-17 ottobre 2009
- PEZZINI, B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2009*, Jovene, 2010, 163
- PIEPOLI, G., RESTA, E., TUCCI, G., *Tendenze giurisprudenziali e tutela degli assegnatari di alloggi economici e popolari* in LIPARI, N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della*

persona, Laterza, Roma, 1974, 423

- PIRAINO, A., *Appunto sulla condizione giuridica degli "stranieri" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 989
- PISARELLO, G., *¿Qué es el derecho a la ciudad? Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia*, in AA.VV., *El derecho a la ciudad*, Institut de Drets Humans de Catalunya, ottobre 2011, 30
- PISARELLO, G., *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: elementos para la democratización del espacio urbano*, in AA.VV., *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*, Ed. Ararteko, 2011, 285
- PISARELLO, G., *El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 38/2009, 2
- PISARELLO, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Ed. Icaria, 2003
- POGGIO, T., *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, *La Rivista delle politiche sociali*, n. 3/2006, 27
- POMED SANCHEZ, L., *Art. 148*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución*, Ed. Wolters Kluwer, 2008
- PONCE SOLÉ, J., *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007, de 28 diciembre, del derecho a la vivienda*, in AA.VV., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Ed. Marcial Pons, 2008, 65
- PONCE SOLÉ, J., *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Ed. Marcial Pons, 2008
- PONZO, I., RICUCCI, R., *Passaporto e città di residenza. Quanto contano nell'accesso al welfare locale?*, in SARACENO, C., SARTOR, N., SCIORTINO, G., *Straniero e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, 2013, 277
- POZZO, A. M., *I numeri della casa*, Federcasa, 2003
- PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J.L., *Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico-constitucional*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 122/2003, 269
- PRIETO SANCHÍS, L., *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*, in *Revista del centro de estudios constitucionales*, n. 22/1995, 15
- PUGIOTTO, A., *«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*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, 333
- PUGLIATTI, S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, 1954
 - QUIRÓS FONS, A., *Derecho a la reagrupación familiar*, in SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A. (a cura di), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del Régimen Jurídico del extranjero en España*, Ed. Diego Marín, 2005, 211
 - RECCHIA, G., *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in GAMBARO, A., (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Ed. Giuffrè, Milano, 1976, 33
 - RESCIGNO, G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 1990
 - RESCIGNO, P., *Per uno studio sulla proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, n.1/1972
 - RIGGIO, V., *L'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici*, I.L.A. Palma, 1983
 - RIMOLI, F., *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2005, 4675
 - RODOTÀ, S., *Art. 42* in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Tomo II*, Zanichelli Editore, 1982
 - RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Artículo 33*, in *Comentarios a la Constitución española*, Ed. Wolters Kliner, 2008, 899
 - RODRÍGUEZ PARDO, E., *Las políticas de integración de los inmigrantes*, in RUZ-GALLEGOS, M.B., *Inmigración, Estado y derecho*, Bosch, 2008, 187
 - RODRÍGUEZ, J., *La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos*, in AA.VV., *Las grandes ciudades en la decada de los Noventa*, Ed. Sistema, 1990, 241
 - ROEHRSEN, G., *Edilizia popolare ed economica* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, 313
 - ROIG MOLÉS, E., *Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación*, in REVENGA SÁNCHEZ, M. (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 587
 - RONCHETTI, L., *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in RONCHETTI, L., *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, 2012, 185
 - ROSSI, E., *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNNA, M. (a cura di), *La Governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 61

- ROSSI, E., *Art. 2*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, Vol. I, 38
- ROSSI, E., *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari*, in REVENGA SÁNCHEZ, M., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Tirant lo blanch, 2003, 109
- RUIZ MIGUEL, A., *Derechos liberales y derechos sociales*, in *Doxa*, n. 15-16/1994, 651-674
- RUIZ-RICO, G., *Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística*, in *Cuadernos de derecho público*, n. 31/2007, 31
- RUIZ-RICO, G., *El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los estatutos de autonomía*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 65/2002, 11
- SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., *Vivienda y pluralismo ordinamental: sobre el decreto-ley andaluz 6/2013 en un contexto de crisis y globalización*, en AA.VV., *Desahucios y ejecuciones hipotecarias*, Ed. Tirant lo Blanch, 2014, 519
- SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., *La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España*, in *Scripta Nova*, n. 146/2003
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A. (a cura di), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del Régimen Jurídico del extranjero en España*, Ed. Diego Marín, 2005
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A., *Derechos del ámbito social y económico*, in SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A. (a cura di), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del Régimen Jurídico del extranjero en España*, Ed. Diego Marín, 2005, 239
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Derecho a la protección social como factor de integración del inmigrante: la dialéctica universalidad/ciudadanía*, in *Revista del Ministerio de trabajo y asuntos sociales*, n. 63/2006, 249
- SANDULLI, A. M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, 465
- SANTINIELLO, P., *Norme regionali in materia di edilizia abitativa tra riproduzione e novazione di norme statali: ancora tre pronunzie della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1989, 1024
- SANTOLAYA MACHETTI, P., *El derecho de sufragio de los extranjeros*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2008
- SANTOLAYA MACHETTI, P., *Extranjería y nuevos estatutos de autonomía*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 4/2007, 159
- SCAGLIARINI, S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza*

- costituzionale, in *Atti del Convegno di Trapani 8-9 giugno 2012*, Gruppo di Pisa
- SCUTO, F., *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»: livelli di tutela*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2008, 381
 - SCUTO, F., *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2013, 56
 - SELMA PENALVA, A., *Art. 13*, in CAVAS MARTÍNEZ, F. (a cura di), *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento*, Thomson Reuters, 2011, 237
 - SERRANO ALBERCA, J.M., *Art. 13*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1985, 214
 - SICARDI, S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, n. 1/2003, 115
 - SIRIANNI, G., *Il disagio abitativo*, in PINELLI, C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editori, 2012, 247
 - SOLANES CORELLA, Á., *El buen inmigrante: regular e integrado*, in *REDUR*, n. 9/2011, 99
 - SOLANES CORELLA, Á., *Inmigración y responsabilidad municipal*, in *Documentación Social*, n. 158/2010, 191
 - SOLANES CORELLA, Á., *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 90/2010, 77
 - SORACE, D., *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, 1977, 1035
 - SORACE, D., *Su una sentenza della Corte costituzionale in materia di cessione in proprietà del patrimonio abitativo pubblico con un'appendice sull'art. 47 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/1987, 1393
 - SOTO MOYA, M., *Art. 18*, in CAVAS MARTÍNEZ, F. (a cura di), *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento*, Thomson Reuters, 2011, 299
 - STRAZZARI, D., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, 1036
 - STUPPINI, A., *Tra centro e periferia: le politiche locali per l'integrazione*, in SARACENO, C., SARTOR, N., SCIORTINO, G., *Straniero e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, 2013, 61
 - TATARANO, G., *Accesso al bene casa e tutela privatistica*, in LIPARI, N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma, 1974, 407
 - TATJER, M., *La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada*

- a la promoción pública*, in *Scripta Nova*, n. 194/2005
- TEJEDOR BIELSA, J., *Viviendas protegidas “...como azucarillos en el agua...”*, in www.administracionpublica.com, 16 gennaio 2009
 - TOLIVAR ALAS, L., *Servicios locales e inmigración*, in RUIZ-GALLEGOS, M.B., *Inmigración, Estado y derecho*, Bosch, 2008, 1071
 - TOMUSCHAT, C., *I diritti sociali nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2007, 231
 - TORCHIA, L., *La programmazione dell'intervento pubblico fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, vol. I, Giuffrè, 1986, 355
 - TRABUCCHI, A., *il diritto ad abitare la casa d'altri riconosciuto a chi non ha diritti*, in *Giur. It.*, 1988, 1628
 - TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., *Dogmática constitucional, interpretación y tutela de los derechos sociales fundamentales de los extranjeros inmigrantes*, in *XXXI Jornadas de derecho del trabajo y relaciones laborales: Constitución Española y relaciones laborales ante el actual escenario social y económico*, Cadiz, 13 e 14 dicembre 2012
 - TRIMARCHI BANFI, F., *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 53
 - URBANI, P., *L'organizzazione centrale dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè Editore, 1986, 323
 - VIANA GARCÉS, A., *Derecho a la vivienda para inmigrantes*, in AJA, E., *Los derechos de los inmigrantes en España*, Tirant lo blanch, 2009, 529
 - VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V., *El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI*, Fundación Alternativas, 2011
 - VIVALDI, E., *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*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 569
 - VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, in VIVER I PI SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F., TAJADURA TEJADA, J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005
 - VRENNA, M., *La riforma Bossi-Fini e le misure di integrazione sociale: la questione abitativa*, in *Gli Stranieri*, n. 2/2003, 192

- VRENNA, M., *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in ROSSI, E., BIONDI DAL MONTE, F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 397
- ZORZELLA, N., *I nuovi poteri dei sindaci nel “pacchetto sicurezza” e la loro ricaduta sugli stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2008, 57