



9 MARZO 2022

Riflessioni sul diritto all'abitazione tra  
Carta sociale europea, Corte  
costituzionale e PNRR

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Brescia



# Riflessioni sul diritto all’abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR\*

**di Paola Lombardi**

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Brescia

**Abstract [It]:** La ricerca si propone di approfondire l’attuale consistenza in Italia del diritto all’abitazione alla luce della Carta sociale europea, anche nella specifica prospettiva dell’*Agenda 2030* (Obiettivo 11, *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*). Si cercherà altresì di individuare le nuove prospettive di tutela di questo diritto in Italia alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e delle missioni e degli investimenti previsti dal PNRR.

**Title:** Reflections on the right to housing between the European Social Charter, the Constitutional Court and the National Recovery and Resilience Plan

**Abstract [En]:** The research aims to deepen the right to housing’s current consistency according to European Social Charter, also in the specific perspective of *2030 Agenda* (Goal 11, *Sustainable Cities and Communities*). We will also try to identify new perspectives in Italy according to new jurisprudence of Constitutional Court and missions and investments of PNRR.

**Parole chiave:** Sviluppo sostenibile; Agenda 2030; Carta sociale europea; Diritto all’abitazione; PNRR

**Keywords:** Sustainable Development; 2030 Agenda; European Social Charter; Right to Housing; PNRR

**Sommario:** 1. Introduzione: le ragioni dell’indagine anche alla luce del PNRR. 2. Il diritto all’abitazione: quale tutela costituzionalmente rilevante? 3. Il diritto all’abitazione alla luce della Carta sociale europea. 4. Nuove prospettive di tutela nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale. 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione: le ragioni dell’indagine anche alla luce del PNRR

Il 23 dicembre 2021 la Cabina di regia per il PNRR ha presentato alle Camere la sua prima *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*<sup>1</sup>, la quale, come si legge nella premessa scritta da Mario Draghi, dà conto dell’utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* con specifico riferimento agli obiettivi e traguardi previsti per la fine dell’esercizio 2021, in vista della relativa rendicontazione alla Commissione europea.

Nella Relazione viene espressamente riconosciuto come l’Italia abbia rispettato l’impegno a conseguire tutti i primi 51 obiettivi del Piano entro la fine del 2021, traguardo necessario per presentare a Bruxelles

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo scritto costituisce rielaborazione ed ampliamento della Relazione tenuta dall’Autrice in occasione delle Giornate di Studio sul tema “*Attraversare ed abitare. Riflessioni sullo spazio domestico contemporaneo*” (Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica, 10-11 novembre 2021).

<sup>1</sup> La Relazione ed il testo del Piano sono reperibili sul sito istituzionale del governo italiano. Per un ampio approfondimento sull’articolazione del PNRR, sui suoi contenuti e sulle procedure messe in campo per la sua attuazione, P. CUCUMILE, *Il piano italiano di ripresa e resilienza: la sua architettura e lo stato attuale*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) e, soprattutto per alcuni rilievi critici, G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza?*, in questa Rivista.

la domanda di pagamento della prima rata di rimborso dei fondi europei, che ammonta a 24,1 miliardi di euro<sup>2</sup>.

Questa circostanza, unita al fatto che il PNRR prevede una *Missione 5*, intitolata *Inclusione e coesione*, articolata in tre componenti la cui seconda è dedicata a *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (M5C2)*, induce a riflettere sull'ampiezza della protezione del diritto all'abitazione in Italia, anche alla luce delle ragioni che qui di seguito vengono esposte.

Parlare di diritto all'abitazione significa certamente porre al centro dell'attenzione la città, contenitore di "spazi" di vita o, ancora meglio, di "luoghi" di vita: il concetto di "luogo" rimanda, infatti, ad uno spazio della città particolarmente significativo per l'esistenza e per le relazioni (familiari e non) di un soggetto, per il suo collegamento con la sfera più intima della persona e per la sua attitudine a creare momenti d'incontro che favoriscono il contatto sociale e lo sviluppo degli assi portanti della convivenza<sup>3</sup>.

E questo vale soprattutto per il luogo dove si abita, che si colloca evidentemente in ambiti della città intesi come spazi di relazioni socio-economiche e d'interazione interpersonale<sup>4</sup>: abitare vuol dire infatti creare anche un legame con il contesto in cui ci si colloca<sup>5</sup>.

Ciò che precede trova del resto una conferma nella lettura degli obiettivi posti dall'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, approvata dalle Nazioni Unite nel 2015.

Se è stato inserito un *Goal 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*, con un *Target 11.1: Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e garantire l'ammodernamento dei quartieri poveri*, è chiaro come si ritenga l'inclusività della città strumento importante per sconfiggere la povertà e tutte le forme di emarginazione sociale e, soprattutto, come l'accesso ad un alloggio venga considerato strumento di sviluppo sostenibile<sup>6</sup>, secondo quella dimensione schiettamente antropocentrica del principio giustamente evidenziata ormai da tempo dalla dottrina<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul punto, specie in relazione alle prospettive future, si vedano le osservazioni di A. POGGI, *Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica*, in questa Rivista.

<sup>3</sup> S. ZAMAGNI-P. VENTURI, *Da spazi a luoghi*, in AA.VV., *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, a cura di P. CHIRULLI-C. IAIONE, Napoli, 2018, 257.

<sup>4</sup> K. LELO-S. MONNI-F. TOMASSI, *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, 2019, XIII.

<sup>5</sup> M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, 588.

<sup>6</sup> Sulla relazione esistente tra l'accesso all'abitazione e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, C. DI TURI, *L'evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale dei diritti umani: i Rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato*, in questa Rivista.

<sup>7</sup> F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA-F. SAITTA, Milano, 2012, spec. 446 ss., ID, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, *passim*, C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, 2018, 10 e ID., *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in AA.VV., *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di R. FERRARA-C.E. GALLO, 1° volume del *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Milano, 2014, 235 ss.

Il 28 settembre 2021 l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) ha pubblicato il suo *Rapporto 2021*, intitolato *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*<sup>8</sup>, documento redatto per il sesto anno consecutivo al fine di descrivere la situazione dell'Italia rispetto al raggiungimento degli Obiettivi dell'*Agenda*, grazie soprattutto al costante aggiornamento degli indicatori compositi ad essi relativi.

Secondo il Rapporto, che dedica uno specifico capitolo all'attuazione dell'*Agenda* in Europa, tra gli indicatori statistici elementari utilizzati per il calcolo degli indici compositi relativi all'UE è previsto, quanto alla realizzazione del *Goal 11*, il tasso di sovraffollamento delle abitazioni.

A quanto si legge<sup>9</sup>, l'*overcrowding rate* ha registrato negli ultimi anni in Europa un andamento positivo, passando, dal 2010 al 2019, dal 19,1% al 17,1%.

Si tratta di un dato che, tuttavia, vede l'Italia in controtendenza, poiché nel 2019 il nostro Paese ha fatto registrare un tasso di sovraffollamento pari al 28,3%, con un aumento di quattro punti percentuali rispetto al 2010: ben al di sotto della media europea, dunque, con una deludente diciannovesima posizione nella classifica degli Stati dell'Unione.

Ed è una posizione che preoccupa ancora di più nella misura in cui si pensi che i *Targets* del *Goal 11*, oltre ad incidere sulla realizzazione di molti altri Obiettivi dell'*Agenda*, svolgono un ruolo determinante proprio nell'attuazione delle riforme e delle missioni previste dal PNRR: l'abitazione incide infatti sia sui temi dalla fragilità, della povertà e della coesione sociale, sia sul contributo del settore edilizio al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, soprattutto avuto riguardo agli impegni assunti nel PNRR di aumentare dello 0,7% il tasso annuo di ristrutturazione profonda nel settore residenziale<sup>10</sup>.

La dotazione di edilizia residenziale pubblica costituisce del resto il principale strumento di risposta al disagio abitativo in Italia<sup>11</sup>, che tuttavia, a causa del tradizionale ridotto impegno finanziario pubblico in materia, si trova svantaggiata rispetto agli altri Stati europei, con più di un milione di famiglie in condizione di disagio abitativo, acuto o grave, ed un patrimonio gestito dalle *Aziende casa* (725.000 alloggi) che presenta più di 58.000 unità sfitte, di cui 8.600 inadeguate e non assegnabili.

Ed è proprio in questo specifico ambito che rileva il PNRR ed il collegato piano di investimenti: la sua M5C2 intende valorizzare la dimensione sociale delle politiche abitative anche in relazione al prezzo degli alloggi (c.d. *affordable housing*), supportando le situazioni di fragilità ed intervenendo sui principali fattori di rischio di esclusione sociale, individuale e collettiva.

---

<sup>8</sup> Il Rapporto è consultabile sul sito istituzionale dell'ASviS.

<sup>9</sup> Rapporto ASviS, 48 ss.

<sup>10</sup> Sul punto, si veda nuovamente il Rapporto ASviS, 156.

<sup>11</sup> Per alcuni approfondimenti sulle politiche abitative attuate nel tempo in Italia, a livello statale come regionale, G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in questa Rivista, F. GASPARI, *Smart city Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, spec. 105 ss. e ID., *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, 2019, 71 ss.

Questa componente presenta tra gli obiettivi generali quello di migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione e di deprivazione abitativa e quello di integrare politiche e investimenti nazionali per garantire la disponibilità di case più accessibili, specie in relazione all'edilizia residenziale pubblica: ad esempio, il suo *Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare* si prefigge lo scopo di realizzare nuove strutture di ERP e di riqualificare e rigenerare delle aree degradate, puntando principalmente sull'innovazione verde e sulla sostenibilità.

A dire il vero, l'occasione per riflettere sull'attuale consistenza del diritto all'abitazione in Italia non è offerta soltanto dall'approvazione del PNRR e dei suoi provvedimenti di attuazione, cui verrà dedicata nuovamente attenzione nelle pagine conclusive di questo lavoro.

È altresì offerta da recenti pronunce della Corte costituzionale, su cui si focalizzerà l'attenzione per il contributo che offrono a loro volta ad una tutela più effettiva del diritto all'abitazione ed al contrasto delle situazioni di fragilità.

Preliminarmente, tuttavia, e proprio in ragione di quanto fino ad ora esposto, è doveroso affrontare, seppur per rapidi cenni, alcune questioni definitorie, collocando l'indagine in una prospettiva tanto nazionale quanto europea.

## **2. Il diritto all'abitazione: quale tutela costituzionalmente rilevante?**

Nella nostra Costituzione, non è espressamente contemplato il diritto all'abitazione.

Vi è tuttavia ampio consenso in dottrina<sup>12</sup> nel riconoscere come questo diritto sia comunque configurabile nel nostro ordinamento, specie in virtù di una serie di disposizioni costituzionali che lo pongono quale logico presupposto del godimento di numerosi altri diritti e libertà fondamentali dalla Costituzione riconosciuti e protetti, come, a mero titolo esemplificativo, la libertà di domicilio, i diritti della famiglia, alla salute o al lavoro.

Il tutto in stretta connessione con il secondo comma dell'art. 3 Cost., nella parte in cui assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

L'articolo che viene considerato come maggiormente espressivo della sensibilità costituzionale nei confronti del diritto in questione è però il 47, il cui secondo comma chiama la Repubblica a favorire «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», con una disposizione che richiede tuttavia qualche precisazione.

---

<sup>12</sup> In materia, si rinvia alle riflessioni di G. MARCHETTI, *op. cit.*, F. GASPARI, *Smart city Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa, op. cit.*, 109 ss., G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017 e P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in questa Rivista.



Si noti in primo luogo la scelta di utilizzare il termine “abitazione” al posto di “casa”, quasi a voler sottolineare la maggiore importanza delle esigenze che l’immobile è destinato a soddisfare nella direzione del godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, rispetto al suo valore patrimoniale in sé. Lungo questa via, si accentua quella connotazione marcatamente “funzionale” del diritto all’abitazione più sopra richiamata.

In secondo luogo, la disposizione è focalizzata non tanto sulla proprietà dell’abitazione, bensì sull’accesso a questa dal parte del risparmio, il quale, nella misura in cui assuma una connotazione “popolare” (il c.d. risparmio “lento”, com’è stato efficacemente ricordato<sup>13</sup>), chiama per di più la Repubblica ad un intervento “di favore”, e non “di garanzia”, a differenza di quanto accade per la proprietà privata nelle previsioni dell’art. 42 Cost.

È probabilmente questa la principale ragione che ha spinto la dottrina a riconoscere, nel diritto all’abitazione, un diritto sociale “debole”, di cui non è possibile invocare una pretesa forte ed immediata. Quest’ultima affermazione sarebbe del resto confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: essa, infatti, già alla fine degli anni ottanta del secolo scorso giunge a riconoscere il diritto all’abitazione come “diritto sociale fondamentale”, la cui protezione costituisce un argine efficace per le situazioni di fragilità, e come parte del novero dei «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», essendo compito dello Stato garantirlo, affinché «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217/1988)<sup>14</sup>.

Lo definisce tuttavia come diritto “finanziariamente condizionato”, di cui tra l’altro non è neppure garantito un contenuto minimo<sup>15</sup>, come invece accade per il diritto alla salute.

Proprio questa circostanza accentua il rischio che il diritto all’abitazione, rispetto agli altri diritti sociali, risenta maggiormente del carattere sistemico che nel tempo hanno progressivamente assunto le difficoltà economiche, specie al tempo della pandemia da COVID-19.

D’altra parte, il suo stesso “carattere debole”<sup>16</sup> sarebbe comprovato dal profondo legame che intrattiene con le scelte – a loro volta finanziariamente condizionate – che il legislatore compie in materia di edilizia residenziale pubblica che, come già rilevato, consentirà in effetti di svolgere alcune riflessioni utili all’economia del presente lavoro.

---

<sup>13</sup> G. CATALDO, *op. cit.*

<sup>14</sup> Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 217, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>15</sup> Sul diritto all’abitazione come diritto finanziariamente condizionato, privo di un contenuto minimo da tutelare a prescindere dalle ristrettezze economiche, si rinvia agli approfondimenti di P. VIPIANA, *op. cit.* e di G. MARCHETTI, *op. cit.*

<sup>16</sup> G. CATALDO, *op. cit.*

A fronte delle suddette caratteristiche della protezione che la nostra Costituzione offre al diritto all'abitazione, tutto sommato non particolarmente soddisfacenti, vi è tuttavia un'altra disposizione in grado di ampliare la prospettiva di tutela: si tratta del primo comma dell'art. 117 Cost., che chiama lo Stato e le Regioni ad esercitare la potestà legislativa nel rispetto non solo della Costituzione, ma anche «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Vista la premessa, vale la pena di verificare se sia possibile individuare disposizioni di tutela del diritto all'abitazione che possano essere in qualche modo raggiunte dall'effetto vincolante che scaturisce dalla suddetta norma.

### 3. Il diritto all'abitazione alla luce della Carta sociale europea

Limitando l'indagine al contesto europeo<sup>17</sup>, si noti in primo luogo che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno in diverse occasioni riconosciuto l'esistenza di un diritto all'abitazione, occupandosi della protezione di aspetti ad esso strettamente legati<sup>18</sup> ed accogliendo, in particolare, un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (dedicato al «Diritto al rispetto delle vita privata e familiare», il cui primo comma prevede che «ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza») e dell'art. 7 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea (intitolato «Rispetto della vita privata e della vita familiare», secondo il quale «ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni»)<sup>19</sup>.

E questo nonostante il fatto che né la Convenzione, né la Carta, contengono un espresso riferimento al diritto all'abitazione ed alla sua salvaguardia.

Quest'ultima circostanza non è di poco conto, poiché le norme della CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, assumono ormai pacificamente rilevanza nell'ordinamento italiano quali norme interposte, essendo alla Convenzione riconosciuta l'efficacia necessaria ad integrare il parametro di cui al già citato primo comma dell'art. 117 Cost.: detto in altre parole, un esplicito riconoscimento in quella

---

<sup>17</sup> In generale, sul riconoscimento e sulla tutela del diritto all'abitazione nei diversi documenti europei ed internazionali, G. MARCHETTI, *op. cit.*, C. DI TURI, *op. cit.*, F. BIONI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, 200 ss., G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011 e M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, 2009, 15 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, anche G. MARCHETTI, *op. cit.*

<sup>19</sup> Ad esempio, nella sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. III, 10 settembre 2014, n. 34, in *Dir. del comm. internaz.*, 2015, 2, 627, è stato ricordato come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbia considerato la perdita dell'abitazione come una delle più gravi violazioni al diritto al rispetto del domicilio e che, nel diritto dell'Unione, il diritto all'abitazione è un diritto fondamentale.

sede avrebbe evidentemente esercitato un effetto vincolante ben più forte, nei confronti dei singoli Stati, quanto ai profili di protezione del diritto all'abitazione.

Esiste tuttavia un diverso documento nel quale questo diritto gode di un riconoscimento esplicito: si tratta della Carta sociale europea (Cse), approvata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa nel 1961 e qui considerata nella sua versione revisionata del 1996<sup>20</sup>, che «integra sul piano sociale il catalogo tradizionale dei diritti della CEDU»<sup>21</sup>.

Nella sua Parte I, si legge che «le Parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale ed internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire l'esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi: (...) 31. Tutte le persone hanno diritto all'abitazione». Inoltre, ai sensi dell'art. 31 della Parte II, dedicato al «Diritto all'abitazione», «per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo *status* di «senza tetto» in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

A fronte di disposizioni così puntuali, è del tutto evidente che, qualora si attribuisse alla Cse la stessa capacità delle disposizioni della CEDU di penetrare nel diritto italiano attraverso l'art. 117, co. 1, Cost., il problema della protezione del diritto all'abitazione avrebbe già trovato una soluzione efficace.

Purtroppo la Corte costituzionale ha, per molto tempo, negato questa capacità alla Carta, disconoscendo la possibilità di configurare un rinvio mobile a beneficio di tutti gli atti internazionali di origine pattizia che incidano in qualche modo sulla tutela dei diritti umani, quand'anche si trattasse di atti in concreto indispensabili per l'attuazione di principi costituzionali<sup>22</sup>.

Per quanto la Consulta abbia spesso attribuito rilievo nelle sue decisioni all'interpretazione fornita ai contenuti della Cse dal Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds), nel solco di quella che può essere definita un'"interpretazione socialmente conforme"<sup>23</sup> delle norme interne, della Carta sociale europea ha predicato «una posizione sostanzialmente subalterna rispetto alla più "matura" Carta sui diritti»<sup>24</sup>, e questo anche alla luce di una particolare considerazione delle decisioni del Ceds su cui a breve si tornerà.

---

<sup>20</sup> Per un breve approfondimento della Cse, si veda A. POSO, *Carta Sociale Europea*, Pisa, 2003.

<sup>21</sup> A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Sulla complementarietà tra i due documenti, anche S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 luglio 2018.

<sup>22</sup> G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in questa Rivista.

<sup>23</sup> Sul punto, B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in questa Rivista.

<sup>24</sup> Così G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

La svolta giurisprudenziale sembra tuttavia compiersi nel 2018, quando la Corte, in due diverse sentenze<sup>25</sup>, che peraltro non si occupano specificamente del diritto all'abitazione, giunge comunque a riconfigurare il proprio orientamento circa la possibilità di attribuire alle disposizioni della Cse la natura di parametro interposto nel senso più sopra precisato.

In particolare, nella sentenza n. 120/2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva che i militari non potessero costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali, anziché prevedere che i militari potessero costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge: ciò sul dichiarato presupposto che un divieto di questo tipo contrasta non solo con la CEDU, ma anche con la Cse, avendo quest'ultima «spiccati elementi di specialità» che la collegano alla CEDU, della quale costituisce «il naturale completamento sul piano sociale», e dovendo quindi essere qualificata fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost.<sup>26</sup>.

Analogamente, nella sentenza n. 194/2018, la Corte ha riconosciuto incostituzionale la disposizione che, in tema di risarcimento del lavoratore ingiustamente licenziato, prevedeva un'indennità fissa e crescente in funzione della sola anzianità di servizio, anche per violazione dell'art. 24 Cse<sup>27</sup>, confermando il nuovo rilievo conferito alla Carta e la necessità di operare «un'integrazione tra fonti e – ciò che più rileva – tra le tutele da esse garantite»<sup>28</sup>.

È questo il fronte più avanzato della protezione dei diritti sociali riconosciuti dalla Cse raggiunto dalla Corte costituzionale, su cui occorre tuttavia effettuare alcune precisazioni.

In primo luogo, e come risulta in particolare dalla sentenza n. 120/2021, si noti come la Consulta riaffermi in senso forte il proprio ruolo di garante dell'uniforme applicazione della Carta nell'ordinamento interno, «tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura si caratterizza prevalentemente come

---

<sup>25</sup> Il riferimento è qui fatto alle sentenze 13 giugno 2018, n. 120 e 8 novembre 2018, n. 194, in *Giur. cost.*, 2018, rispettivamente 1335 e 2329.

<sup>26</sup> Punto 10.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>27</sup> L'art. 24 Cse, dedicato al «Diritto ad una tutela in caso di licenziamento», prevede che, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere, tra l'altro, il diritto dei lavoratori, licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione.

<sup>28</sup> Punto 14 del *Considerato in diritto*. Per un approfondimento della giurisprudenza di merito che, già prima del 2018, aveva valorizzato la prospettiva della tutela integrata più sopra evidenziata, G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, op. cit. Proprio la giurisprudenza di merito, sulla scia della richiamata pronuncia di Corte costituzionale, ha successivamente sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione alla disciplina del licenziamento dei lavoratori nelle imprese minori, nella parte in cui prevede che l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dalla disposizione di cui si è occupata Corte cost. n. 194/2018 sia dimezzato e non possa in ogni caso superare il limite di sei mensilità. Il giudice *a quo* ha allo scopo ripreso proprio i contenuti dell'art. 24 Cse e le decisioni del Ceds, «pur non assistite, nel sistema nazionale, dalla forza vincolante propria dello *ius cogens* ma certamente dotate di un peso orientativo *soft* sull'interpretazione del diritto interno» (Trib. Roma, sez. lav., 24 febbraio 2021, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, 447). Sulla forza cogente delle decisioni del Comitato, si veda comunque *infra* nel testo.

affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione»<sup>29</sup>.

In altre parole, il Collegio, riprendendo la distinzione tra norme “precettive” e norme “programmatiche”<sup>30</sup>, sottolinea la propria funzione di garanzia dei diritti fondamentali, per la protezione dei quali viene rigorosamente posta al centro, rispetto a Carte e Convenzioni europee, la Costituzione italiana<sup>31</sup>.

In secondo luogo, la Corte puntualizza la consistenza del condizionamento di tipo ermeneutico prodotto dalle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, organo deputato al controllo sull’applicazione della Cse.

Pur riconoscendone l’autorevolezza in entrambe le sentenze del 2018, a testimonianza della volontà di confrontarsi sempre con la prassi del Comitato<sup>32</sup>, afferma tuttavia la possibilità per i giudici nazionali di utilizzarle unicamente come valido supporto argomentativo, negando che dalle stesse possa discendere un vero e proprio vincolo interpretativo<sup>33</sup>.

Per quanto la ragione giustificatrice di questo orientamento possa rinvenirsi nella carente natura giurisdizionale del Cse<sup>34</sup>, che priverebbe le sue decisioni della forza di cui godono le sentenze della Corte di Strasburgo e ridurrebbe la sua capacità di dialogare su di un piano paritario con le altre Corti europee che si occupano di diritti sociali<sup>35</sup>, il Giudice delle leggi si attribuisce per questa via un «margine di manovra ermeneutico»<sup>36</sup> ben più ampio di quello che possiede nel momento in cui si confronta, grazie all’applicazione dell’art. 117, co. 1, Cost., con le disposizioni della CEDU.

---

<sup>29</sup> È ancora il punto 10.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Definisce questa categorizzazione come “antica” G. CAMPANELLI, *op. cit.* Sul rilievo di questa distinzione nelle argomentazioni della Corte costituzionale, anche G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in questa Rivista.

<sup>31</sup> G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

<sup>32</sup> In questo senso, A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, in *Riv. dir. internaz.*, 2019, 501. Per la giurisprudenza costituzionale in tal senso orientata, quanto al periodo precedente alle pronunce del 2018, B. LIBERALI, *op. cit.*

<sup>33</sup> Critica nei confronti di questo orientamento è C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell’art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in questa Rivista, secondo la quale, dal corretto inquadramento della Cse tra le fonti interposte, dovrebbero discendere la difficoltà di negare che le stessa s’imponga nel significato precisato dal Ceds e la necessità di riconoscere alla Cse le stesse condizioni operative della CEDU.

<sup>34</sup> Sul punto, G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l’utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 settembre 2018.

<sup>35</sup> G.E. POLIZZI, *op. cit.*

<sup>36</sup> Così G. CAMPANELLI, *op. cit.*

#### 4. Nuove prospettive di tutela nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale

Se dalla giurisprudenza costituzionale del 2018 è emersa chiaramente la volontà della Consulta di affermare in senso forte il proprio ruolo di garanzia dei diritti fondamentali, può essere utile ampliare la riflessione verificando se questo giudice abbia in qualche modo proseguito lungo questo cammino nello specifico ambito che qui viene in rilievo, vale a dire quello del diritto all'abitazione, e ciò a prescindere dal ruolo svolto, per il tramite dell'art. 117 Cost., dalla Carta sociale europea.

Allo scopo, può essere utile concentrare l'attenzione su alcune sentenze pronunciate tra il 2020 ed il 2021 sulle scelte compiute dai legislatori regionali nell'edilizia residenziale pubblica, materia profondamente legata al diritto all'abitazione secondo quanto già rilevato nelle prime pagine di questo lavoro.

Con la sentenza 9 marzo 2020, n. 44<sup>37</sup>, si è occupata della compatibilità con l'art. 3 Cost. dei requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica previsti dall'art. 22, comma 1, lett. b), della legge regionale lombarda n. 16/2016, secondo il quale i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in regione Lombardia da almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

Si noti che la suddetta questione era già stata prospettata in passato alla Corte costituzionale con riferimento alla disposizione, di contenuto identico, di cui all'abrogata legge lombarda n. 1/2000: il Collegio aveva tuttavia dichiarato la lamentata violazione dell'art. 3 Cost. manifestamente infondata, ritenendo il requisito della residenza continuativa non irragionevole in quanto coerente con le finalità perseguite dal legislatore regionale, realizzando le stesse un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco<sup>38</sup>.

Nella medesima prospettiva si sarebbe posto di lì a poco il T.a.r. Lombardia, riconoscendo manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione, prospettata questa volta con riferimento agli art. 117 e 120 Cost., poiché tale previsione costituisce «parametro senza dubbio idoneo ad assicurare che l'intervento pubblico si diriga verso nuclei stabilmente insediati sul territorio dell'ente regionale», specie al fine di consentire di «programmare le risorse scarse a disposizione in vista delle esigenze delle comunità ivi stanziata»<sup>39</sup>.

Si aggiunga che la Consulta, nel riconoscere successivamente l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge ligure che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia economica popolare, imponeva il requisito della regolare residenza da ben dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, aveva altresì affermato che «le politiche sociali delle regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale

<sup>37</sup> In *Riv. giur. edil.*, 2020, 3, I, 434.

<sup>38</sup> Il riferimento è fatto a Corte cost., ord. 21 febbraio 2008, n. 32, in *Foto it.*, 2008, 11, I, 3055.

<sup>39</sup> Così T.a.r. Lombardia, Milano, sez. III, 15 settembre 2010, n. 5988, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 6, I, 2026 e, negli stessi termini, Id., 5 agosto 2011, n. 2094, in *Foro amm. – T.a.r.*, 2011, 2242.

continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza» e che «l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come 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 (...). Ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli»<sup>40</sup>.

Alla luce di ciò che precede, secondo i giudici costituzionali ed amministrativi le politiche abitative, soprattutto per la loro implicazione con scelte pianificatorie di lungo periodo, e di inevitabile peso economico, giustificano correlazioni tra radicamento territoriale ed accesso ai benefici regionali: pertanto, il diritto all'abitazione si conferma quale diritto finanziariamente condizionato, il cui principale presidio è costituito dalla verifica circa la non arbitrarietà e ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore<sup>41</sup>.

In verità, anche nel 2020 il vaglio di costituzionalità è tutto incentrato sul giudizio di ragionevolezza, ma questa volta proprio per ritenere irragionevole, ed in contrasto con l'art. 3 Cost., co. 1 e 2, il requisito della residenza e della previa occupazione protratte per almeno cinque anni: infatti, il giudizio sul nesso tra i mezzi impiegati dal legislatore regionale ed il fine pubblico della normativa si "sbilancia" apertamente in favore dei bisogni che soddisfa l'edilizia residenziale pubblica<sup>42</sup>.

Partendo proprio dalla concezione del diritto all'abitazione come diritto fondamentale, comparsa fin dalla sua già citata giurisprudenza degli anni ottanta<sup>43</sup>, la Consulta ancora la sua decisione alla funzione che l'edilizia residenziale pubblica svolge nei confronti di un diritto fondamentale e che verrebbe negata in radice dalla richiesta di uno stabile collegamento con il territorio come requisito di accesso al beneficio: l'edilizia residenziale pubblica «serve a "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti" (sentenza n. 168 del 2014)»<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106, in *Giur. cost.*, 2018, 1202, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> Sulla centralità del controllo di ragionevolezza nei giudizi di costituzionalità in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica, A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, f. 3/2018, G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018 e C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, 629 ss.

<sup>42</sup> Così M. GORLANI, *op. cit.*, 591.

<sup>43</sup> Si confronti la nota n. 14.

<sup>44</sup> Corte cost. n. 44/2020, punto 3 del *Considerato in diritto*.

Si tratta di un’impostazione che sarebbe stata seguita anche nella successiva sentenza 28 maggio 2021, n. 112<sup>45</sup>: nel dichiarare l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 31 l.r. Lombardia n. 27/2009, nella parte in cui non consentiva d’inquadrare nell’area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile per alloggi di edilizia residenziale pubblica, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area, ma solo quelli con redditi da pensione o da lavoro dipendente o assimilato, non ha ritenuto il suddetto differente trattamento come supportato da una ragionevole giustificazione e coerente con la funzione dell’edilizia residenziale pubblica così come delineata nella sentenza n. 44/2020.

A dire il vero, e per tornare alla sentenza del 2020, ci si potrebbe chiedere come mai la suddetta funzione non sia stata dalla Corte valorizzata anche nelle precedenti pronunce che hanno riguardato il requisito della residenza prolungata: il percorso argomentativo seguito, in effetti, non risulta particolarmente originale.

Per provare a comprendere le ragioni di questa scelta, si può osservare come il problema dell’accesso ad una casa non sia legato solo a quanto la pubblica amministrazione decida d’investire nelle politiche sull’edilizia residenziale pubblica, ma anche alla generale percezione dei problemi legati alla sicurezza ed all’immigrazione.

Se, dalle disposizioni censurate, emerge il tentativo del legislatore regionale di privilegiare il cittadino in senso “sostanziale”<sup>46</sup>, come soggetto che ha già portato a compimento il proprio processo d’integrazione sociale, è principalmente su questo tentativo di demarcazione per così dire “fattuale” dei confini della comunità regionale che la Corte ha voluto intervenire, reinterpretando le istanze provenienti da un mutato contesto sociale in cui la deriva identitaria è ormai tale da non potersene più disconoscere l’irragionevolezza<sup>47</sup>.

Lungo questa via, la riaffermazione da parte della Corte del proprio ruolo di garante di un diritto fondamentale come quello all’abitazione diventa, a ben vedere, un semplice effetto collaterale prodotto dalla realizzazione di un obiettivo diverso.

Va peraltro aggiunto che, sempre nel 2021, la Consulta ha inserito un ulteriore tassello nel complesso mosaico della tutela del diritto all’abitazione.

Se nel 2020 non giunge ad una netta chiusura nei confronti della valorizzazione della stabile presenza sul territorio nell’assegnazione degli alloggi, che viene recuperata come possibile e ragionevole criterio

---

<sup>45</sup> In *Foro it.*, 2021, 9, I, 2658.

<sup>46</sup> F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, 237-238.

<sup>47</sup> Sul punto, si riprendono le considerazioni svolte in P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in questa Rivista e in ID., *Diritto amministrativo e nuove forme di schiavitù*, in AA.VV., *Schiavi. Passato e presente*, a cura di A. CALORE-P. DE CESARI, Torino, 2021, 296 ss.

premiare (non escludente) nella formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi<sup>48</sup>, a dimostrazione di una perdurante sensibilità nei confronti dei profili economici implicati nelle scelte di edilizia residenziale pubblica, l'anno successivo la Consulta coglie l'occasione per spostare ulteriormente in avanti il fronte di tutela.

Nella sentenza 29 gennaio 2021, n. 9<sup>49</sup> si è occupata di una disposizione di legge abruzzese che dava rilievo all'anzianità di residenza nei comuni della regione prevedendo, proprio al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 punti».

Nel ritenere sussistente la violazione degli art. 3 e 117, co. 1, Cost., la Corte rileva nella disposizione censurata «l'evidente “sopravvalutazione”, operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. (...) Emerge quindi un assetto normativo che tende a “sopravvalutare” una «condizione del passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente»<sup>50</sup>.

È proprio a conclusione del suo ragionamento che la presa di posizione diventa più decisa: «coglie nel segno l'argomentazione del ricorrente che, nel censurare la norma impugnata, sottolinea come la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della “*persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza*”» (corsivo aggiunto).

Con questo passaggio, il Collegio pare addirittura andare oltre la distinzione tra “sopravvalutazione” e “ragionevole valutazione” della situazione connessa all'anzianità di residenza: ponendosi quasi in contraddizione con quanto più sopra affermato, sembra manifestare l'intenzione di stigmatizzare la considerazione dell'anzianità di residenza “in quanto tale”.

Di rilievo è infine la frase che conclude l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte: «è il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia

---

<sup>48</sup> Sulla distinzione tra criterio escludente e criterio premiale fatta dalla sentenza si leggano le osservazioni di M. GORLANI, *op. cit.*, 594-595. Nel punto 3.1 del *Considerato in diritto* si legge infatti: «Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria - e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al “periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare” e alla “durata del periodo di residenza in Regione” (art. 23, comma 10, lettera d) - ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

<sup>49</sup> In *Riv. giur. edil.*, 2021, 2, I, 405.

<sup>50</sup> Punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo»<sup>51</sup>.

## 5. Conclusioni

Alla luce di quanto da ultimo esposto, pare potersi concludere che la Corte costituzionale si sia spinta nel 2021 ben oltre la volontà di ricondurre a maggior rigore il giudizio sulla ragionevolezza della scelta di utilizzare la stabile residenza sul territorio come criterio anche solo premiale e non escludente per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, giungendo, attraverso la leva dell'art. 3 Cost., a rivolgere un monito piuttosto chiaro al legislatore nel dettare una precisa regola di condotta da osservare nella disciplina in materia.

In altri termini, un ulteriore giro di vite rispetto a possibili derive estremiste che sembrano continuare a destare preoccupazione e, al tempo stesso, un ulteriore passo in avanti nella protezione dei soggetti più fragili con la riaffermazione da parte del Giudice delle leggi, in modo ancor più netto rispetto al 2020, del proprio ruolo di garanzia nei confronti di un diritto fondamentale come quello all'abitazione.

Se questo è il fronte di tutela più avanzato offerto dalla giurisprudenza costituzionale, tutto incentrato sul controllo della ragionevolezza delle scelte operate dai legislatori regionali, può essere interessante a questo punto chiedersi in quale direzione si sta attualmente rivolgendo il legislatore statale in materia.

È indubbio che il COVID-19, se per un verso ha acuito (o contribuito a creare) situazioni di fragilità individuale o collettiva, per altro verso ha provocato una risposta di carattere globale capace, a ben vedere, di spostare in avanti anche la tutela della protezione del diritto all'abitazione, qualora ben concretizzata.

Per restare al contesto europeo, è ormai noto come il piano *Next generation EU* (NGEU), la cui componente principale è rappresentata dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery Fund*), costituisca la strategia – senza precedenti – messa in campo dall'Unione Europea per sostenere gli Stati membri contro la crisi provocata dalla pandemia, cui hanno fatto seguito i PNRR nazionali<sup>52</sup>.

Nell'introduzione di questo lavoro si è già dato conto della previsione, da parte del nostro Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di una quinta Missione relativa a *Inclusione e coesione*, caratterizzata da una componente dedicata a *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (M5C2)*, tesa a valorizzare la dimensione sociale delle politiche abitative supportando le situazioni di fragilità ed intervenendo sui principali fattori di rischio di esclusione sociale.

---

<sup>51</sup> Gli ultimi due periodi tra virgolette sono nuovamente tratti dal punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>52</sup> Per un'analisi puntuale della sequenza degli interventi europei previsti per governare gli effetti economici della crisi pandemica, utile anche per le precisazioni terminologiche ivi contenute, A. MARTINELLI, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in questa Rivista. In materia, si legga altresì l'approfondimento in chiave critica di G. DE MINICO, *op. cit.*

Una componente, si è detto, che ha come principale obiettivo quello d'integrare politiche e investimenti nazionali per garantire la disponibilità di case più accessibili, anche di nuova costruzione, specie in ambito di edilizia residenziale pubblica.

Proprio per questo motivo, il PNRR delinea uno specifico ambito d'intervento denominato *Rigenerazione urbana e housing sociale*, destinando 3,3 miliardi di euro all'*Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale* e 2,8 miliardi di euro all'*Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare*.

A ciò vanno aggiunte le risorse di provenienza nazionale che sono state specificamente destinate a supporto della realizzazione degli obiettivi del PNRR in questi ambiti.

Si considerino infatti le previsioni contenute nel d.l. 6 maggio 2021, n. 59, recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, il cui art. 1 ha approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare gli interventi del PNRR, prevedendo una provvista di complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026, successivamente incrementata di 20 milioni di euro per l'anno 2023 e di 30 milioni di euro per l'anno 2024 dalla l. 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022).

Di queste risorse nazionali, proprio al fine di favorire l'incremento del patrimonio di ERP, 200 milioni di euro per l'anno 2021, 400 milioni di euro per l'anno 2022 e 350 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 sono stati destinati al finanziamento del programma *Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica* (art. 1, co. 2).

Solo attraverso la legge di conversione del decreto legge (l. 1° luglio 2021, n. 101) è stato inserito nell'articolo un comma 2-*septies* che ha precisato come, al fine di favorire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, le risorse destinate al finanziamento del suddetto programma riguardino la realizzazione di interventi relativi alla sicurezza sismica e statica, di interventi di efficientamento energetico e di razionalizzazione di spazi, edifici ed alloggi di quel patrimonio (anche mediante demolizione e ricostruzione), nonché di operazioni di acquisto o di locazione di immobili da destinare alla sistemazione temporanea degli assegnatari di alloggi di ERP oggetto dei suddetti interventi.

Il d.p.c.m. 15 settembre 2021 ha quindi stabilito gli indicatori di riparto delle risorse su base regionale, le modalità e i termini di ammissione a finanziamento degli interventi a valere su di esse, le modalità di erogazione dei finanziamenti e la tabella di riparto delle annualità 2021-2026.

Avendo il decreto altresì fissato al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale doveva avvenire la predisposizione del piano degli interventi ammessi al finanziamento da parte delle regioni e delle province autonome, ed al 15 gennaio 2022 il termine per la relativa trasmissione al Ministero delle infrastrutture e

della mobilità sostenibili, quest'ultimo dovrà procedere all'approvazione dei piani, d'intesa con il Dipartimento Casa Italia, entro il 31 marzo 2022.

Da ultimo, l'art. 20 del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, in considerazione della necessità di utilizzare al meglio le risorse del PNRR, ha introdotto ulteriori disposizioni relative all'attribuzione ai comuni di contributi statali in materia di efficientamento energetico, rigenerazione urbana, messa in sicurezza e valorizzazione del territorio e degli edifici, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale ed al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

Questo ha fatto valorizzando, in sintonia con gli obiettivi dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, il collegamento di queste risorse nazionali non solo con la già citata Missione 5 del PNRR, ma anche con la *Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica* che, nell'ambito della sua componente *M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica*, prevede un ambito d'intervento 2. *Prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio*, contenente un *Investimento 2.2* destinato agli *Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni*<sup>53</sup>.

Se la prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR ha riconosciuto la piena capacità dell'Italia di conseguire gli obiettivi del Piano nei tempi stabiliti, l'auspicio è che tutti i traguardi ivi previsti possano essere compiutamente realizzati, nel loro complesso, in modo efficace, anche quanto al diritto all'abitazione.

---

<sup>53</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda il *Dossier 16 dicembre 2021, Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*. D.L. 152/2021 – A.C. 3354-A, del Servizio Studi di Camera e Senato, pubblicato sui siti istituzionali del Parlamento.