

NOTERELLE SUL DIRITTO ALL'ABITARE DEGLI *HOMINES MIGRANTES*.

Antonio Gusmai*

Abstract [Ita]: il contributo ha ad oggetto l'analisi dei principali aspetti problematici che caratterizzano il diritto – «fondamentale» e «sociale» – all'abitare dei non cittadini. In particolare, il *paper* si sofferma sulle maggiori criticità della normativa nazionale, al fine di ricercare, anche alla luce delle indicazioni contenute nel PNRR, possibili rimedi all'attuale stato di scarsa attuazione di tale diritto.

Abstract [Eng]: *The essay aims to investigate the principal issues related to the migrant's fundamental and social right to housing. In particular, the focus is on the most critical issues of the national legislation to look for possible remedies to the current inadequate implementation of this right, also considering the information of the PNRR.*

SOMMARIO: 1. Annotazioni introduttive sul diritto fondamentale e sociale all'abitare spettante alla persona umana. 2. Lo spazio urbano come dimensione politica e relazionale. 3. Proiezioni attuali e future. 4. Paradigmi da "respingere".

1. Annotazioni introduttive sul diritto fondamentale e sociale all'abitare spettante alla persona umana

Le città del nuovo secolo – quelle che in diritto costituzionale vengono identificate con l'espressione "autonomie locali" – «stanno diventando luoghi in cui la realtà della globalizzazione si produce materialmente attraverso l'incremento dell'immigrazione, della povertà, ma anche attraverso esperimenti che gli attori della globalizzazione in essa realizzano»¹. Abitarci, ormai da molto tempo, non è più soltanto una questione «d'uso» funzionale del suolo, ma anche e soprattutto un fatto che riguarda «il valore di scambio» e la mercificazione di molti aspetti della vita umana².

¹* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro".

Così A.M. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Annuario 2019. Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*. Atti del XXXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Bergamo, 15-16 novembre 2019, Napoli, 2021, 535, rievocando gli studi di S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008, 40. Il fenomeno migratorio, poi, non può che incidere sulla tenuta degli equilibri sociali, politici ed economici delle realtà interculturali contemporanee, determinando un moto entropico destinato a riverberarsi sulla stessa morfologia della collettività statale e, per quel che più rileva, urbana. In argomento, possono tornare utili le considerazioni di F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e Welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2008; di L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2012, e, in una prospettiva di più ampio respiro, di V. DE CESARIS, *Il grande sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*, Milano, 2018.

² Ne dà ampiamente conto, H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014, 17 ss.

Eppure, come è stato detto, «la salute della democrazia comincia dalla difesa dei diritti dei cittadini»³, ossia di coloro che di fatto contribuiscono alla crescita spirituale e materiale di un territorio abitato. Non a caso, afferma il giudice delle leggi proprio a proposito del «diritto all'abitazione», esso «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»⁴. Uno Stato che, pertanto, non tollera discriminazioni di alcun tipo⁵.

Nondimeno, quando si parla di «diritto all'abitazione» si tende spesso a mettere in relazione la condizione di povertà in cui versano i cittadini con un bene immobile: la casa⁶. Per averne contezza, non serve addentrarsi nei molti studi giuridici che pure si sono occupati del tema, ma è sufficiente anche solo leggere l'unico riferimento testuale che, a tale diritto, dedica la legge fondamentale dello Stato: la Repubblica, si legge in Costituzione, «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione» (art. 47 Cost.). Espressione, questa, tale da indurre la speculazione degli interpreti fermi al dato letterale – e mossi da convinzioni proto-liberiste⁷ – a ritenere che, sin dal vertice della gerarchia delle fonti nazionali, per tale diritto debba avere precipua rilevanza il titolo giuridico gravante sulle mura di uno stabile. Derivandone, come corollario, l'idea di un diritto alla «proprietà» dell'abitazione operante esclusivamente nel recinto dei soli «cittadini risparmiatori»⁸.

A sconfiggere tale pregiudizio è la stessa storia costituzionale. Ed infatti, era già la *Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato del Ministero per la Costituente* ad aver fatto notare, nella Relazione indirizzata all'Assemblea, che «spetta [...] ai pubblici poteri [...] fornire o far fornire di abitazione civile coloro che non ne possono fruire per cause indipendenti dal loro volere. Tale compito pubblico può svolgersi sia attraverso una redistribuzione degli alloggi, sia con nuove edificazioni promosse o direttamente attuate; costituisce funzione pubblica il riordinamento urbanistico, inteso non nel senso limitato di ricostruzione cittadina, ma nel senso moderno di costituzione di complessi territoriali nei

3 S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Torino, 2014, 103, a detta del quale i «diritti dei cittadini» possono essere riassunti nel «diritto alla città»: «Perché non c'è diritto alla città senza il riconoscimento della priorità del bene comune e della funzione sociale della proprietà. E una città senza diritto alla città è una città senza cittadini, una scorza vuota». Sul rapporto fra diritti, istanze di partecipazione dei cittadini e forme della convivenza urbana, con particolare riferimento alle *smart cities* ragiona, da ultimo, F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2022, 155 ss.

4 Per richiamare le perspicue argomentazioni di Corte cost., sent. n. 217 del 1988, *Considerato in diritto* n. 4.2. In argomento, cfr. M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, 2009.

5 Sul «contenuto» del diritto all'abitazione riflette M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in *Quad. cost.*, 2007, 837 ss.

6 Concezione, questa, fortemente contestata dalle altre scienze, a partire da quella sociologica. Si veda, tra gli altri, P. VALERIO, *L'accesso all'abitazione: inefficienze normative e risposte dell'autonomia privata*, in *DPCE online*, n. 4/2022, 2150, la quale rammenta che «Il termine abitazione, in ambito sociologico, richiama una pluralità di funzioni e di significati. Tali funzioni possono mutare con il mutare dei contesti storici e geografici, ma pur ammettendo che l'idea di abitazione non abbia avuto – o non abbia tuttora – la stessa importanza in tutte le società, non può negarsi che la disponibilità di un riparo sicuro, confortevole e stabile rappresenti universalmente un bisogno unitario e imprescindibile, cui si ricollegano utilità essenziali per la dignità e la realizzazione dell'essere umano. E dunque, anche dal punto di vista giuridico, l'abitazione, o “casa”, può essere intesa come un bene di primario rilievo in quanto presupposto, e al contempo espressione, di un complesso di prerogative irrinunciabili».

7 Sul punto, restano ancora attuali gli studi di J. KEMENY, *The Myth of Home Ownership, Public versus Private Choices in Housing Tenure*, London, 1981; ID., *Housing and Social Theory*, London, 1992; ID., *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London, 1995.

8 In merito al «sistema costituzionale della proprietà», si veda S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, III ed., 2013, 273 ss.

quali abitazione, aziende agricole e industriali, comunicazioni, svaghi e servizi pubblici siano organicamente coordinati. Il diritto all'abitazione, riconosciuto come diritto della persona, legittima provvedimenti locali, anche limitativi di altri diritti, che possano essere deliberati»⁹.

Almeno per tali ragioni, condividendo quanto sostenuto di recente da una parte della dottrina, sembra oggi preferibile discutere e argomentare di «diritto all'abitare», non già di un più angusto e riduttivo «diritto alla casa» o «diritto all'abitazione»¹⁰. Come meglio si comprenderà nel corso di questa pur breve trattazione, tali espressioni non paiono potersi ritenere equivalenti. Infatti, mentre queste ultime («casa»/«abitazione») appaiono imbrigliare «il discorso dentro logiche meramente proprietarie»¹¹ – per giunta legate ai criteri della «cittadinanza» o della prolungata «residenza» sul territorio dell'individuo destinatario di prestazioni sociali¹² – una più attenta lettura storico-evolutiva dell'insieme delle disposizioni della stessa Carta fondamentale sembra, invece, condurre al riconoscimento di un *diritto sociale e fondamentale all'abitare spettante di per sé alla persona umana*¹³.

Si tratta, cioè, di un diritto che in «società meticce»¹⁴ come quelle contemporanee, si è sganciato sempre più dai diritti spettanti in via esclusiva all'individuo (l'aspirante cittadino-proprietario dell'immobile di edilizia residenziale pubblica), a cagione delle sue concrete *attitudini relazionali e sociali*. Il diritto all'abitare, invero, preconditione di un'esistenza libera e dignitosa, non può che essere considerato tenendo conto dei molteplici profili e aspetti funzionali che lo caratterizzano¹⁵. Su tutti, il fatto che esso ormai operi in ordinamenti giuridici fortemente influenzati da contesti socio-urbanistici plurali e multietnici, in cui la «fobia della mescolanza si manifesta nella spinta a creare isole di similarità nel mare della varietà e della differenza»¹⁶. D'altronde, «l'inscindibile relazione tra la garanzia della effettività del diritto sociale ad un'abitazione e la, anche solo astratta, conseguente possibilità di aspirare al godimento di importanti ulteriori diritti fondamentali è già di immediata evidenza sol che si rifletta sui corollari del diritto ad un'abitazione salubre e dignitosa»¹⁷.

Tali aspetti, riguardanti l'«abitare adeguato»¹⁸, saranno messi sotto la lente d'ingrandimento anche alla luce delle disposizioni del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)¹⁹. E tanto, senza cercare di cadere in utopici irenismi, ma provando a cogliere quanto c'è di buono nelle indicazioni del Piano varato dal Governo per fronteggiare l'ampia finestra

9 Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946, 165-166.

10 Si vedano, in merito, le efficaci riflessioni di E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017, spec. 1-100.

11 E. OLIVITO, *op. ult. cit.*, 2.

12 In merito cfr., da ultimo, A. GUALDANI, *Servizi sociali e immigrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2019, 21 ss.

13 Si pensi all'orientamento interpretativo inaugurato con la celebre decisione della Corte cost., n. 217 del 1988 e, di recente, confermato e meglio chiarito nella pronuncia n. 166 del 2018. A commento di tale ultima decisione del giudice delle leggi, cfr. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2018, 1 ss.; e M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 gennaio 2019, 1 ss. Per un'ampia e generale analisi delle politiche abitative, attenta ai diritti degli stranieri, si veda C. DAMINATO - M. KULIC, *Disuguaglianze e differenze nell'abitare*, in C. SARACENO - N. SARTOR - G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, 2013, 175 ss.

14 Nella dottrina italiana, ha iniziato a parlare di «società meticce» G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, il quale ritiene «le società contemporanee prive di predefiniti confini etnici, votate ormai al meticcio» (p. 90, corsivo dello scrivente).

di opportunità, non solo economiche, dischiusa dalla pandemia²⁰. Nonostante, chiaramente, quest'ultima abbia non poco ridotto i fenomeni migratori nel nostro Paese²¹, presto però tornati drammaticamente a risalire con il graduale affievolirsi dell'aggressività del virus respiratorio²².

Il fattore dal quale sembra impossibile prescindere è, dunque, proprio questo: il diritto all'abitare, come del resto ogni altro diritto «positivo», dipende soprattutto dalle politiche sociali²³. Politiche che non dovrebbero più, anche in considerazione delle interpretazioni costituzionali del giudice delle leggi, tradursi in atti normativi contenenti requisiti escludenti e discriminatori del non cittadino²⁴. L'«obiettivo programmatico» resta, insomma, «non solo

15 Si veda, già, T. MARTINES, *Il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, spec. 392 e 394, secondo cui l'abitazione è «punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali» e «componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di 'valori' strettamente collegati a quel 'pieno sviluppo della persona umana' che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale». E aggiunge: «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 uguaglianza sostanziale».

16 Per dirla con le parole di Z. BAUMAN, *Città di paure, città di speranze*, Roma, 2018, 46.

17 F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, 232.

18 Sulle problematiche relative all'«accesso a un'abitazione adeguata», cfr. E. PAVOLINI – P. PALVARINI, *Housing Deprivation and Vulnerability in Europe*, in C. RANCI (ed.), *Social Vulnerability in Europe*, London, 2010, 126-158.

19 È possibile consultare il Piano al seguente indirizzo: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

20 Di «opportunità» parla, anche, B. ACCETTURA, *PNRR e diritti sociali: una nuova declinazione del diritto all'abitazione. Il paradigma della rigenerazione urbana*, in *Società e diritti*, n. 15/2023, 257. In particolare, l'A. fa notare che «Il nuovo piano rappresenta quindi un'opportunità per la predisposizione di nuovi strumenti di regolazione e gestione dello sviluppo delle aree urbane e periurbane in chiave di rigenerazione urbana e rivitalizzazione economica. Si tratta di obiettivi che intende perseguire muovendo dalla forza caratterizzante dei territori in cui si svolgono le attività economiche e sociali, che si rivelano, oggi più che mai, il recapito finale di tutti i processi di implementazione delle nuove politiche pubbliche».

21 Come evincibile dai dati del CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2021*, i quali evidenziano una contrazione di residenti stranieri in Italia, dopo un ventennio di continui incrementi. Più in generale, nonostante una consistente contrazione della mobilità umana rispetto al periodo pre-pandemia, nel corso del 2020 i flussi migratori hanno portato la popolazione straniera residente nell'Unione Europea a 77,4 milioni, di cui 13,7 milioni comunitari, per un'incidenza dell'8,4% sulla popolazione totale.

22 Non può non venire alla mente l'ultima tragedia del naufragio di Cutro, ennesima riprova dell'incapacità della politica nazionale ed europea di gestire i flussi migratori. Nel 2020 gli effetti contrattivi causati dalla sindemia da Covid-19 (blocchi della mobilità internazionale, riduzione delle nascite e aumento dei decessi, rallentamenti nel rilascio e nel rinnovo dei titoli di soggiorno) hanno concorso a una diminuzione consistente del numero dei non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia (-242.000, -6,7%). A fine 2021, a seguito della ripresa dei flussi migratori e degli effetti delle nuove misure di *governance* (come quelle del "Decreto immigrazione" del dicembre 2020), tale numero è risalito a 3.561.540 (+187.664, +5,6%), attestando una sorta di "riassestamento fisiologico" dopo i consistenti cali del biennio precedente. Sono 241.595, più del doppio rispetto al 2020, i nuovi permessi di soggiorno rilasciati nell'anno e, per la prima volta dal 2015, quelli per lavoro superano il tetto del 10% del totale (50.927: 21,1%), mentre si attestano al 47,0% i motivi di famiglia (113.455) e al 13,5% i motivi di protezione (32.667, di cui 27.401 per richiesta d'asilo). Ma se l'aumento dei nuovi permessi per famiglia (+82,1%) e richiesta di asilo (+112,3%) è direttamente connesso alla riduzione dei blocchi alla mobilità, quello dei nuovi permessi per ottenuta protezione (poche migliaia, ma cresciuti di quasi 8 volte) e per lavoro (quasi quintuplicati) rimanda innanzitutto agli interventi normativi attuati: da un lato, a dicembre 2020, le nuove disposizioni sulla cosiddetta "protezione speciale" che, dopo l'abolizione della protezione umanitaria del 2018, hanno contribuito a elevare il tasso di riconoscimento delle richieste d'asilo (42% in prima istanza, contro il 24%

la previsione di misure per la riduzione del divario di cittadinanza», ma, «in un’ottica di più ampio respiro, la coesione territoriale stessa, nella sua interezza»²⁵.

Occorre pertanto prendere l’abbrivio avendo a mente un dato ben preciso: un complesso di beni immobili non è ancora uno spazio urbano²⁶. Per averlo occorre includere la dimensione politica e relazionale di chi li abita, oggi tanto più viva quanto più capace di reagire ai fenomeni di esclusione²⁷.

2. Lo spazio urbano come dimensione politica e relazionale

del 2020); e, dall’altro, la regolarizzazione, indetta nel 2020 col “Decreto rilancio”, in favore dei lavoratori del comparto domestico e agricolo. Oltre i tre quarti dei nuovi permessi per lavoro rilasciati nel 2021 (38.715, il 76,0%) si riferiscono, infatti, non a nuovi ingressi, ma all’emersione di lavoratori già presenti sul territorio nazionale. Sui risvolti costituzionali di tali indici, si veda, tra gli altri, A. PATRONI GRIFFI, *La gestione dell’immigrazione in Europa*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, 746 ss.

23 ...e, pertanto, sul nascere del rapporto rappresentativo, esso è condizionato dalla selezione delle forze politiche operata dal corpo elettorale. Giova qui rievocare le fini osservazioni di G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ – F. PALLANTE, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, Firenze, 2019, a proposito della fondamentale distinzione esistente tra diritti «positivi» e «negativi». Così si legge: «Esiste una differenza essenziale tra i diritti negativi e i diritti positivi. I primi possono essere fatti valere direttamente davanti ai giudici, chiedendo condanne di persone e annullamenti di atti (chiedendo cioè la salvaguardia della non interferenza); i secondi, invece, richiedono la messa in atto di politiche sociali (politiche del lavoro, sanitarie, dell’istruzione ecc.) che si esprimono attraverso la cosiddetta legislazione sociale. In altri termini, mentre i diritti negativi si rivolgono contro il potere pubblico, temendone gli abusi, i diritti sociali si rivolgono innanzitutto alla legge e poi all’amministrazione pubblica. Mentre i garanti dei diritti negativi sono i giudici, i garanti dei diritti positivi o «sociali» sono, in fin dei conti, i cittadini stessi i quali, con il proprio voto, possono orientare il legislatore e il Governo verso scelte politiche adeguate ai diritti stessi» (p. 220).

24 Per maggiori approfondimenti, da ultimo si veda, anche con riferimento al diritto all’abitare, P. MASALA, *L’inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2022, 22 ss.

25 In tal senso, C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 332, il quale, poco più oltre aggiunge: «Da questo punto di vista, non vi è dubbio che una delle Missioni di maggiore interesse – tra quelle di cui si compone l’intero PNRR – sia la quinta, intitolata “Inclusione e coesione”. Si tratta di un programma di riforme e investimenti caratterizzati da uno stampo fortemente *solidaristico*, il cui intento principale non sembra essere solo quello di *evitare* che – a causa della pandemia – *emergano* nuove *diseguaglianze*, ma più che altro di *porre le condizioni per superare quelle già esistenti*» (p. 336). In argomento, *ivi*, anche A. SCIORTINO, *L’impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, 273 ss. e G.P. MANZELLA, *Il «tempo» della politica di coesione*, in *federalismi.it*, n. 13/2021, 13 ss.

26 Sulla genealogia del concetto di «spazio urbano», H. LEFEBVRE, *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Verona, 2000, 37 ss.

27 Ad evidenziare un inserimento sociale degli immigrati «ancora subalterno» è, di recente, la 32esima edizione (2022) del *Dossier Statistico Immigrazione*, realizzato dal Centro Studi Confronti e l’Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, che analizza il quadro dell’immigrazione in Italia negli ultimi anni. Lo studio (che è reperibile al seguente indirizzo: <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3622>) mette in rilievo un dato ben preciso: «Una presenza di lungo corso e sempre più stabilmente radicata nel Paese non è ancora sufficiente, oggi, per vedere gli immigrati accedere in condizioni di parità, rispetto agli italiani, a beni e servizi fondamentali di *welfare*, o partecipare pienamente e attivamente alla vita collettiva, riconoscere loro un’eguale dignità (anche giuridica) negli ambiti della quotidianità. Al contrario, sul piano dell’inserimento sociale essi vengono sempre più strutturalmente sottoposti a dinamiche e meccanismi, anche burocratici, di inferiorizzazione». Con particolare riferimento alle «condizioni abitative», gli immigrati appaiono sottoposti ad «emarginazione» e a «distanziamento sociale». Specie nelle grandi aree urbane, gli stranieri vivono in

Le migrazioni hanno da sempre costituito un processo di arricchimento e sviluppo di un territorio politicamente organizzato²⁸. Se si riflette attentamente, finanche quando uno Stato lasci entrare “stranieri” per impiegarli come forza-lavoro a basso costo (specie gli uomini, in agricoltura e con funzioni di “badanza”, le donne), il non detto dell’“accoglienza” sembra risiedere nel raggiungimento di una qualche forma di (presunto) vantaggio sociale²⁹. Lo dimostra, da ultimo, il tenore del «Decreto flussi» varato dall’attuale Governo, il cui obiettivo sembra essere proprio quello di contingentare gli ingressi dei migranti al precipuo fine di impiegarli in mansioni lavorative ormai trascurate dai cittadini italiani³⁰.

Sia chiaro, si può fortemente dubitare che un approccio di questo tipo al fenomeno migratorio costituisca un reale accrescimento per la comunità tutta. Ma questo solo a patto che si prendano le distanze da prospettive governate da logiche mercatorie, e si adottino politiche di integrazione fondate sull’*homo dignus*³¹. Come insegna la storia, a migrare sono spesso flussi di persone che abbandonano i propri territori sospinti dalle prepotenze altrui, quando non proprio dall’affermarsi di tragiche geopolitiche imperialiste³².

Chiarito che – specie a causa di ragioni economiche, politiche e sociali – è lo stesso divenire dell’umanità ad essere storia di *homines migrantes*, resta qui da affrontare un tema che attanaglia molte città nell’«epoca ultramoderna»³³: quello della

monolocali «di scadente qualità» e «in oltre 9 casi su 10 in quartieri periferici (34,3%) o in Comuni decentrati (56,7%)» (p. 8).

28 Si veda C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 1 ss.

29 Auspica una «rivalutazione del territorio nella sua dimensione culturale, inteso come spazio che è capace di integrare non perché luogo di comunanza di lingua, tradizioni, religioni, ma perché comunanza di un fine: il bene comune di quella società», L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 27.

30 Si veda il d.P.C.M. del 29 dicembre 2022 (“*Programmazione transitoria dei flussi d’ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l’anno 2022*”), che stabilisce in 82.705 unità il numero di lavoratori stranieri ammessi nel territorio italiano «per motivi di lavoro subordinato stagionale e non stagionale e di lavoro autonomo» (art. 1) provenienti da un puntuale elenco di Paesi stabilito nell’art. 3. Più della metà di tali lavoratori, infatti (44.000 unità), è destinata a svolgere «lavoro stagionale nei settori agricolo e turistico-alberghiero» (art. 6). Ambiti, come noto, in cui la domanda di lavoro dei cittadini italiani è in continua decrescita. Per una riflessione di ampio respiro che tenga conto delle influenze delle politiche neoliberaliste sullo stesso concetto costituzionale di lavoro all’interno dello spazio europeo, si veda P. DIGENNARO, *The effects of neoliberalism in European labour law: The meaning of labour and the need for a different constitutional compromise*, in *European Labour Law Journal*, Vol. 13(2), 2022, 249 ss.

31 Come lapidariamente afferma Z. BAUMAN, *Consumo, dunque sono*, Roma-Bari, 2010, 79, i cittadini del mondo globale «sono, dalla culla alla tomba, consumatori *de iure* – sebbene lo *ius* che li ha definiti tali non sia mai stato votato da alcun parlamento né sia entrato a far parte di alcun codice».

32 Nel 2021, i 32 conflitti nel mondo, dei quali 17 ad alta intensità, hanno congiunto i propri effetti devastanti a quelli dell’emergenza climatica e della pandemia da COVID-19, rendendo inabitabili aree sempre più vaste del Pianeta. A questi fattori di espulsione si è aggiunta, di recente, la guerra tra Russia e Ucraina, che a fine settembre 2022 aveva già spinto 7,4 milioni di profughi ucraini nei Paesi UE. Stando ai dati forniti dal Ministero dell’Interno, solo in Italia, ad oggi, i profughi ucraini sono 151.791. Cfr. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/profughi-dallucraina-150791-quelli-giunti-finora-italia>.

33 Secondo l’interessante qualificazione del nostro tempo offerta da E.C. SFERRAZZA PAPA, *Le contraddizioni del mondo globale tra flussi migratori e cambiamento climatico*, in *federalismi.it*, n. 1/2022, 180 ss. Si tratterebbe, in particolare, di «una fase che non può essere ricondotta né all’impianto moderno né al suo superamento postmoderno».

ghettizzazione e segregazione urbana di interi gruppi di migranti, specie se “rifugiati” e/o richiedenti asilo. È proprio grazie a costoro, ossia ai flussi migratori, che si è avuta la possibilità di meglio comprendere quanto l’«abitare» il territorio dello Stato non si riduca mai ad una mera occupazione fisica del suolo. E che, per dirla con Kant, occorre quanto più possibile riconoscere «il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo nella terra di un altro»³⁴.

Di qui le problematiche relative all’«abitare sociale», anche per il migrante. Ma occorre procedere per gradi.

È evidente che si è ancora molto lontani dal riconoscimento di una kantiana «cittadinanza universale», in un’ottica che proceda verso la realizzazione di una «Costituzione per la Terra»³⁵.

Intanto, però, e non è affatto cosa da poco, restano da coltivare i diritti di rilevanza costituzionale che germogliano “dal basso”, ossia dentro le «città»³⁶, che pure si sono fatte «globali»³⁷. Forse è vero. La democrazia si alimenta, «comincia» dai «cittadini» tradizionalmente intesi, in quanto abitanti tendenzialmente radicati in un territorio e saldamente legati da un vincolo giuridico allo Stato di appartenenza³⁸. Ma, occorre precisare, non può esaurirsi in tali soggetti, dacché la «socialità» richiede mescolanza, ossia integrazione ben oltre i formali legami di appartenenza ad un determinato ordinamento³⁹.

Mentre, sul piano internazionale, non sembra potersi revocare in dubbio l’affermazione di un diritto all’abitare *incondizionato* della persona umana, da includersi nel più ampio diritto ad uno *standard* di vita adeguato⁴⁰, a livello europeo e

34 I. KANT, *Per la pace perpetua* (1795), Milano, 1991, 65.

35 In linea con l’approccio metodologico da ultimo adottato e suggerito da L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L’umanità al bivio*, Milano, 2022.

36 Si veda H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, op. cit., spec. 50 ss.

37 Sulle cui problematiche si veda, ancora, S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, op. cit., 47 ss.

38 Anche se qui non possono non tornare alla mente, se si riflette sulle origini del legame assolutistico che storicamente si è istaurato tra comunità e Stato, le caustiche parole di Hobbes spese a proposito della «libertà dei sudditi», rinvenibili nel Cap. XXI del *Leviatano*: «...gli uomini, per raggiungere la pace e, con ciò, la propria conservazione, hanno fatto un uomo artificiale, che chiamiamo Stato; e così hanno fatto anche catene artificiali, chiamate leggi civili, che essi stessi, con patti reciproci, hanno fissato, per una estremità, alle labbra di quell’uomo, o di quell’assemblea, cui hanno dato il potere sovrano e, per l’altro alle proprie orecchie. Questi legami, ancorché deboli per loro natura, possono nondimeno essere resi resistenti dal pericolo (ma non dalla difficoltà) di infrangerli». Cfr. T. HOBBS, *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile*, Roma-Bari, 2004⁹, 177.

39 Tra i molti, si veda D. KOCHENOV, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Bologna, 2020, 117 ss.

40 Il diritto all’abitare, infatti, viene sancito per la prima volta nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, promossa dalle Nazioni Unite e firmata nel 1948, dove all’art. 25 viene incluso nel più ampio diritto ad uno *standard* di vita adeguato. Ogni persona, si legge, «ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari». Dello stesso tenore è, inoltre, l’art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali. Chiaramente, non è questa la sede per discutere dello scarso grado di realizzazione dei diritti riconosciuti nei documenti internazionali. Come noto, infatti, nonostante i progressi fatti dall’elaborazione normativa a livello universale, «se esaminiamo l’azione internazionale per garantire il rispetto effettivo dei diritti umani», bisogna registrare «un notevole scarto tra il piano dell’*essere* e quello del *dover essere*». Così, A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2005, 212.

nazionale⁴¹, invece, la pretesa di tale diritto sembra subire un robusto affievolimento⁴². Per i «non cittadini» appare infatti condizionato: *a)* dall'esistenza e dal soddisfacimento di alcuni presupposti giuridici; e, come presto si vedrà, *b)* dal concreto atteggiarsi sul territorio dello Stato della «trasversalità» della materia «edilizia residenziale pubblica», «spacchettata» dalla Consulta in tre dimensioni normative⁴³.

Sotto il primo aspetto, ad assumere centrale rilievo è l'art. 40 del T.U. sull'immigrazione (TUIM). Tale disposizione, invero, dopo aver stabilito che «lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati...» (comma 4), subito dopo precisa: «gli stranieri titolari di carta di soggiorno (ossia del permesso di soggiorno di lungo periodo) 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» (comma 6)⁴⁴.

A rilevare è anche l'art. 12, comma 5-bis del TUIM, il quale punisce, con la sanzione penale (reclusione da sei mesi a tre anni), «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», finanche prevedendo la confisca dell'immobile⁴⁵.

41 Sulla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre che sugli orientamenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si veda, in argomento, I. DOMURATH – C. MAK, *Private Law and Housing Justice in Europe*, in *The Modern Law Review*, 83, 2020, 1188-1220. Quanto agli altri ordinamenti costituzionali, si pensi, però, alla portata dell'art. 65, comma 1, della Costituzione portoghese del 1976, ove si afferma che «tutti hanno diritto, per sé e per la famiglia, ad un'abitazione di dimensione adeguata, in condizioni di igiene e di conforto che preservi l'intimità personale e la vita privata familiare»; e all'art. 47 della Costituzione spagnola del 1978, che sancisce il diritto «ad un'abitazione decorosa ed adeguata».

42 Per un'analisi del diritto all'abitazione alla luce della Carta sociale europea e dell'obiettivo n. 11 dell'Agenda 2030 (rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili), cfr. P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione fra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it*, n. 7/2022, 125 ss. Sul punto, si veda anche 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.

43 Un'approfondita disamina della tutela «multilivello» del diritto all'abitazione è rinvenibile, di recente, nel contributo di G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, 184 ss.

44 Il riferimento normativo è contenuto nel d.lgs. n. 286/1998, per come modificato dalla L. n. 189/2002.

45 Stando all'interpretazione offerta dalla Corte di cassazione (cfr. punto 3 del *Considerato in diritto* della sent. n. 20889/2017, Sez. III pen.), la *ratio* della disposizione è quella di «contrastare [...] il fenomeno della clandestinità colpendo gli immigrati in uno dei bisogni primari (l'abitazione) e, dall'altro, quello di reprimere efficacemente il mercato nero degli affitti».

Cosicché, si potrebbe dire, per gli stranieri il diritto all'abitare nell'ordinamento italiano è subordinato alla «regolarità dell'ingresso e soggiorno» nel territorio nazionale⁴⁶; in alcuni casi, anche all'attestazione di un *periodo di residenza* nel territorio regionale⁴⁷. Requisiti, questi, peraltro irrigiditi nella prima fase della precedente Legislatura, dal rigore delle leggi n. 132 del 2018 e n. 77 del 2019⁴⁸, soltanto in parte corretti dai governi successivi⁴⁹ e dall'intervento del giudice delle leggi⁵⁰.

In secondo luogo, come si accennava in riferimento agli interventi pubblici posti a garanzia dell'abitazione, la materia «edilizia residenziale pubblica» è stata qualificata dalla Consulta come materia «trasversale», in quanto lambisce tutte e tre le competenze legislative previste dall'art. 117 della Carta repubblicana⁵¹.

Il primo livello di incidenza normativa riguarda, s'è precisato, la competenza legislativa *esclusiva* dello Stato, dovendo ritenersi indispensabile assicurare in egual modo a tutta la popolazione *la determinazione dell'offerta minima di alloggi* destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (*ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost.*). Quel che invece afferisce alla *programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale* rientra nella materia «governo del territorio» e, dunque, nella competenza legislativa *concorrente* ai sensi del terzo comma della disposizione costituzionale citata. Spetta,

46 Probabilmente in una logica «preventiva», come sembra ritenere F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e Welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, op. cit., 1101.

47 Cfr. M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, 2014, 415 ss. Sul punto, si vedano altresì le considerazioni di 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.

48 Il riferimento è alle leggi di conversione dei cosiddetti «Decreti sicurezza», che hanno introdotto l'abolizione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria e il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Quest'ultima disposizione è stata poi travolta, come noto, dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della Corte cost., sopraggiunta con sent. n. 186 del 2020.

49 Si veda, ora, l'art. 32, comma 3, del d.lgs n. 25 del 2008, per come modificato dal d.l. n. 130 del 2020, convertito *ex l.* n. 173 del 2020. In particolare, è stato introdotto un nuovo «permesso per protezione speciale» che sostanzialmente rievoca la vecchia «protezione umanitaria».

50 Proprio su tali requisiti, si veda Corte cost., sent. n. 9 del 2021 e sentt. nn. 107 del 2018 e 44 del 2020, con cui il giudice delle leggi neutralizza alcune criticità presenti in leggi regionali che enfatizzano la prolungata residenza del non cittadino nei Comuni, rilevante per l'attribuzione dei punteggi al fine della graduatoria di assegnazione degli alloggi E.R.P. A commento della sentenza n. 44 del 2020, si vedano i contributi di C. PADULA, *Uno sviluppo della saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *ConsultaOnLine*, Studi, 2020/I; 173 ss.; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, condiviso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020; C. CORSI, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *Questione Giustizia*, 5 maggio 2020. Ed invero, le discriminazioni perpetrate da talune leggi regionali in materia di accesso e godimenti degli alloggi di edilizia residenziale pubblica attengono anche alla qualifica lavorativa dei soggetti richiedenti: si pensi a quanto statuiva l'art. 31, comma 3 e comma 4, lett. a) della l.r. Lombardia n. 27 del 2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), la quale, ai fini della determinazione dei canoni di locazione tollerabili dagli assegnatari degli alloggi di ERP, escludeva la collocazione nell'area di protezione dei soggetti che percepivano redditi da lavoro autonomo. Tale disposizione è stata poi dichiarata illegittima dal giudice delle leggi con la sentenza n. 112 del 2021, a commento della quale si veda E. VIVALDI, *La Corte torna sul diritto all'abitazione: precarietà economico reddituale e ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore*, in *Diritti Comparati*, 29 luglio 2021.

51 Si veda, M. MAZZOTTA, *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, n. 3/2012, 6 ss.

infine, alla competenza legislativa *residuale* delle Regioni (*ex art. 117, comma 4, Cost.*), *la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica* di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti territoriali diversamente denominati dalle singole Regioni⁵².

Si tratta, come evidente, di distinzioni fluide e poco determinabili che possono condurre alla produzione di normative regionali in grado di trattare differenzialmente tanto i cittadini, quanto gli immigrati stanziati nel territorio della Repubblica. Specie se ad andare a regime dovesse essere la normativa sull'«autonomia differenziata», per come da ultimo punteggiata dal D.d.l. Calderoli⁵³. È evidente, infatti, che a seconda del significato che ciascuna Regione discrezionalmente attribuisce alla «programmazione degli insediamenti», o alla «gestione» degli stessi, i soggetti possono trovarsi a subire disparità di trattamenti all'interno dello Stato. Con la paradossale conseguenza che, in concreto, all'unicità del diritto fondamentale all'abitazione spettante alla persona umana, possono corrispondere ben venti declinazioni regionali diverse dell'accesso agli alloggi, aggravate – peraltro – dalle molteplici politiche sociali di fatto adottate dagli enti locali⁵⁴.

Il mescolarsi di questi due condizionamenti giuridici – ingresso e soggiorno regolare, sommato alle singole scelte operate da ciascuna Regione nell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di programmazione e gestione degli insediamenti – ha pertanto condotto alla positivizzazione di requisiti nel complesso discriminatori riguardanti lo *straniero*, incapace, come il cittadino non abiente, di reperire un alloggio a condizioni di mercato⁵⁵.

A tanto, poi, si aggiungano gli effetti distorsivi della parità di trattamento rinvenibili in alcuni bandi predisposti dagli enti locali, quest'ultimi giunti, in alcuni casi, a subordinare l'accesso degli stranieri agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) alla presenza di «clausole di reciprocità». In non pochi casi, infatti, l'accesso a tali abitazioni è stato (illegittimamente) condizionato dalla presenza, nella legislazione dello Stato di origine dell'interessato, di analoga possibilità per il

52 Cfr. Corte cost., sentt. n. 486 del 1995; n. 451 del 2006; n. 94 del 2007; n. 61 del 2011. Come bene ha messo in evidenza P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, 8, sebbene «nell'attuale testo dell'art. 117 Cost. (novellato dalla l. cost. n. 3/2001) l'edilizia residenziale pubblica non viene menzionata - così come non lo era nel testo originario - [...] essa per certi profili può ricomprendersi nella materia "governo del territorio" elencata fra le materie di legislazione concorrente dal terzo comma di tale articolo, per altri profili presenta un nesso con la materia "politiche sociali" ricadente nella potestà legislativa residuale delle Regioni in virtù del quarto comma del medesimo articolo». Pertanto, «in materia di edilizia residenziale pubblica [...] le Regioni possono legiferare ampiamente, ma spetta allo Stato stabilire i principi fondamentali nella summenzionata materia di legislazione concorrente "governo del territorio" [...] e soprattutto, in base all'art. 117 secondo comma, lett. m), Cost., determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti... sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" in quanto il diritto all'abitazione è annoverabile fra i diritti sociali: al riguardo il legislatore statale è intervenuto ad esempio con la l. n. 9/2007, il cui art. 5 rinvia ad un decreto del ministro delle infrastrutture la definizione di alloggio sociale».

53 Come da ultimo ricorda F. PALLANTE, *L'autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico*, in *Rivista di cultura e di politica il Mulino*, 17 febbraio 2023, la Regione Veneto ha già manifestato la volontà di voler gestire finanche «il controllo dei flussi migratori».

54 Si vedano, da ultimo, le argomentazioni contenute in Corte cost., sent. n. 9 del 2021.

55 Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 6 ss.

cittadino italiano di usufruire dell'edilizia pubblica⁵⁶. Quasi che, in relazione alla persona umana – e, quindi, di riflesso, in materia di diritti sociali fondamentali⁵⁷ – potesse vigere la deprecabile logica del *do ut des*⁵⁸.

Non sembra potersi trascurare, invero, che la «disponibilità di un alloggio assume per gli stranieri un'importanza peculiare in quanto rileva ai fini della stipula del contratto di soggiorno, per l'ingresso per motivi di lavoro autonomo, per l'ingresso e soggiorno per cure mediche, per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e per il ricongiungimento familiare, tanto che si può dire che costituisce un onere da soddisfare prima ancora che un diritto di cui fruire»⁵⁹.

Ciò significa, in sostanza, che si è dinanzi ad una vera e propria tautologia: per lo straniero, il diritto d'accesso all'abitazione (*recte*: all'ERP) è condizionato dalla previa disponibilità dell'alloggio. Si pretende, cioè, che egli disponga di ciò che auspica e ancora non ha. Al punto che, s'è detto, «non sembra fuori luogo affermare che la legislazione italiana in tema di accesso all'abitazione da parte degli stranieri risulta, nel suo complesso, segnata da un corto circuito logico: di fatto per il non-cittadino, l'accesso al diritto all'abitazione è effettivo solo a condizione [...] che egli risulti già titolare della disponibilità del bene oggetto di quel medesimo diritto!»⁶⁰.

3. Proiezioni attuali e future

Come sottolineato di recente da una sensibile dottrina, «la cittadinanza, l'identità e i diritti evocano passaggi fondamentali della storia del costituzionalismo moderno, sintetizzandone fondamentali nodi problematici, rispettivamente racchiusi nell'appartenenza alla comunità politica, nella complessità dei rapporti di vita che incrociano le esperienze individuali, nel diritto di ognuno di realizzare sé stesso»⁶¹.

Si tratta di tre ambiti interconnessi (cittadinanza, identità e diritti) oggi più che mai bisognosi di essere studiati in chiave «glocale»⁶², «solidale»⁶³ e alla luce del

56 Si leggano, ad esempio, le argomentazioni del TAR Lombardia, sez. Brescia, contenute nell'ordinanza n. 254 del 25 febbraio 2005. Il giudice amministrativo ha correttamente stabilito che, ai sensi dell'art. 2 del TUIM, i cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel nostro Paese debbono poter godere degli stessi diritti in materia civile ed economica, dovendosi escludere qualunque altro potere derogatorio da parte delle amministrazioni pubbliche.

57 Sui diritti sociali da intendersi come diritti fondamentali, si vedano, almeno, le argomentazioni di L.R. PERFETTI, *Diritti sociali. Sui diritti fondamentali intesi come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2013, 61 ss.

58 Per maggiori ragguagli, si veda, sul punto, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, 209 ss.

59 C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, op. cit., 14.

60 Così, F. PALLANTE, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. GIORGIS – E. GROSSO – M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti?*, Milano, 2017, 255.

61 È così che prende l'abbrivio la riflessione di P. RIDOLA, *Cittadinanza, identità, diritti*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2022, 1.

62 Basti pensare alle varie forme di resistenza del «locale» alle minacce di omologazione derivanti dall'avanzata del «globale»; vicende queste che hanno portato Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005, a coniare il noto neologismo «glocalization».

63 Sul punto cfr. A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, la quale, per ciò che qui rileva, opportunamente sottolinea come oggi «la solidarietà travalica i confini di gruppo e di nazionalità per evolversi

«principio di eguaglianza» letto in chiave interculturale⁶⁴. Invero, accreditati studi internazionali rilevano che «l'approfondimento della situazione delle città porta quasi inevitabilmente a riconoscere l'esistenza di una moltitudine di gruppi sociali, di vicinati, di contestazioni, di pretese e disuguaglianze»⁶⁵.

D'altronde, «la globalizzazione del mondo, se ha abbattuto barriere di tipo economico e sociale, non ha affatto abbattuto le barriere politiche e culturali le quali, invece, sembrano non solo perdurare ma anche, per nulla paradossalmente, assumere caratteri sempre più aggressivi perché privi di valvole di sfogo»⁶⁶. E questo perché «il mondo globale, saturo di spazi e di risorse dove i forti rivendicano il loro diritto assoluto al proprio «stile di vita», genera al suo interno masse d'individui, quasi una nazione senza patria e senza diritti: anzi, precisamente, senza il 'diritto di avere diritti'»⁶⁷. Di qui l'invocazione di limiti all'espansione indiscriminata dei «diritti» e la valorizzazione, in chiave egualitaria e solidaristica, dei «doveri»⁶⁸.

Se quanto sinora visto in riferimento al nostro ordinamento appare corrispondere a realtà, si potrebbe allora concordare con quanto rilevato da una parte della dottrina a proposito dell'effettività dei diritti sociali nel nostro ordinamento giuridico: per gli

verso dimensioni internazionali e sempre più globali» (p. 41).

64 Si veda A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio "sconfinato"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, spec. 59 ss. . Con riferimento specifico al rapporto tra il diritto all'abitazione e il principio di uguaglianza, si veda F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2016, 135 ss., il quale, dopo aver rilevato che «A favore di un'accezione del diritto all'abitazione più ampia di quella che si potrebbe ricavare ragionando in termini strettamente economici depone senz'altro il diffuso riconoscimento – dovuto inizialmente alla dottrina, poi anche alla giurisprudenza – del diritto all'abitazione come diritto sociale, vale a dire come elemento che contribuisce a definire quel quadro volto alla realizzazione sostanziale, e non solo formale, del principio di eguaglianza, che l'art. 3, co. 2, Cost. pone, assieme ad altri, a fondamento dell'edificio costituzionale»; sottolinea come, «però, subito si apre la questione inerente al grado di effettività assicurabile al diritto stesso. Che cosa significa, concretamente, riconoscere il diritto all'abitazione nel novero dei diritti sociali costituzionalmente garantiti? Che i poteri pubblici hanno il dovere di garantire a tutti l'accesso a un'abitazione, quale che sia il titolo legale reso disponibile? O la garanzia implica, più rigidamente, l'acquisto in proprietà? E come si configura il corrispettivo di tale dovere: come diritto immediatamente azionabile (alla stregua del diritto alla salute) o come vincolo anzitutto politico (com'è per il diritto al lavoro)? E ancora, con più specifico riferimento all'oggetto di questo scritto: a chi spetta il diritto all'abitazione? Ai soli cittadini o anche agli stranieri residenti?» (p. 137). Sul diritto all'abitare dei cittadini extracomunitari si veda altresì P. CAPRIOTTI, *Il diritto all'abitare per i nuovi abitanti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2019, 77 ss.

65 S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2010, 16.

66 Così G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 33.

67 *Op. ult. cit.*, 83.

68 In merito non può che rinviarsi a G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, uno dei primi studi della dottrina costituzionalistica ad occuparsi dei «doveri» in chiave personalistica. Sul contributo offerto da Giorgio Lombardi alla problematica dei doveri costituzionali è ora dedicato il lavoro di V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4/2021, 303 ss. Su tali tematiche si veda, anche, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, al quale ha fatto da contrappunto, con un titolo rovesciato, L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014. Come noto, l'espressione «diritto di avere diritti» fu coniata da H. ARENDT (1948), *Le origini del totalitarismo*, Torino, 1999, 404 ss., con riferimento al popolo ebraico, un popolo che si intendeva espellere dal continente europeo che, nei suoi riguardi, veniva collocato *off limits*. In tema di migranti, fa accenno alla categoria dei «doveri» già A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta OnLine*, fasc. 1/2015, 148 ss.

stranieri, la tutela di tali diritti risulta essere una variabile dipendente dalla «continua interazione dei livelli di governo»⁶⁹.

Come accennato, a causa dell'articolazione territoriale delle competenze stabilite in Costituzione, si tratta di prendere atto dell'esistenza di una tutela «frammentata» che, soprattutto per i non cittadini, determina uno *status* giuridico disomogeneo all'interno della Repubblica. L'abitare dello straniero, infatti, dipende «dal luogo di residenza sul territorio nazionale, in riferimento al quale Regioni ed enti locali, nell'esercizio della propria autonomia, riconoscono, garantiscono o limitano l'esercizio di determinati diritti sociali». E, come evidente, tale regime di «cittadinanze locali» non può che «generare meccanismi fortemente escludenti»⁷⁰.

Sul piano costituzionale, entrano primariamente in gioco gli artt. 2 e 3 della Carta fondamentale, i quali, imponendo il rispetto della dignità umana in condizioni di sostanziale eguaglianza della persona, dovrebbero indurre a ritenere illegittime tutte quelle disposizioni normative territoriali che alterino il pur difficile equilibrio sociale previsto ed imposto dagli articoli citati⁷¹.

Ciò significa che, dinanzi al diritto sociale-fondamentale dell'abitare, l'autonomia normativa delle Regioni e degli enti locali dovrebbe essere legislativamente compressa tutte le volte in cui, pretendendo oneri ulteriori a quelli già imposti dall'art. 40 del TUIM, impedisca la realizzazione di uno *standard* uniforme di trattamento dello straniero sul territorio dello Stato. Lo impone il rispetto dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti [...] sociali» degli stranieri residenti sul territorio *ex art.* 117, comma 2, lett. *m*), Cost., letto congiuntamente al principio fondamentale di «unità e indivisibilità» della Repubblica, previsto dall'art. 5 della Carta costituzionale: la suddivisione delle competenze legislative non può, invero, in alcun modo “dividere” la tutela della persona umana. Le competenze «concorrenti» ed «esclusive» delle Regioni possono, al contrario, consentire agli enti territoriali di attuare nel proprio territorio discipline più favorevoli⁷².

A tal proposito, quello che per le Regioni potrebbe tornare utile sembra essere un maggior potenziamento degli strumenti di *welfare collaborativo*, ossia di esperienze che implicano

69 F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, op. cit., 217.

70 Così, ancora, F. BIONDI DAL MONTE, *op. ult. cit.*, 219-220, la quale riporta, come esempio, il fatto che «lo straniero titolare di un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo dovrebbe accedere in condizioni di parità con i cittadini italiani agli alloggi di edilizia residenziale pubblica; tuttavia in Lombardia egli deve essere residente o lavorare sul territorio regionale da almeno 5 anni, mentre in Emilia-Romagna vi potrebbe accedere anche se in possesso di un semplice permesso di soggiorno».

71 In merito, tra gli altri, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002, 345 ss.; E. ROSSI, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 151 ss.; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in *Quad. cost.*, 2003, 629 ss.; E.A. FERIOLO, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e uguaglianza*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2006, 571 ss.

72 Come ha da tempo stabilito la Consulta in riferimento alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», essa non è «una “materia” in senso stretto», bensì «una competenza del legislatore statale idonea a investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sul territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». Così Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

interazione, scambio, sostegno reciproco tra individui e organizzazioni, in una logica di connessione, inclusione e prevenzione delle fragilità. In realtà, paiono qui rintracciabili elementi di quella nuova concezione di «*Welfare Community*» che, una parte sempre più cospicua della dottrina, ormai contrappone alla classica definizione di «*Welfare State*». Alcuni sostengono, infatti, che i «problemi sociali di oggi [...] sono generati sia dai mercati che dalle istituzioni pubbliche». E che, ad essi, «si deve rispondere con un approccio diverso, ugualmente critico verso entrambi, fondato su programmi di modernizzazione che non intendono far prevalere l'uno o l'altro, ma piuttosto promuovono l'intervento (diverso ma) congiunto di entrambi, nell'intento di arrivare a una più ampia e solida affermazione di ideali di solidarietà e di giustizia sociale»⁷³.

Ciò che si vuol dire è che, in un'ottica di sussidiarietà anche «orizzontale» (e, dunque, di *partnership* tra pubblico e privato), occorre incentivare nuove forme di collaborazione tra le istituzioni, le famiglie, il privato sociale e il mercato, che sappiano valorizzare le capacità di iniziativa dei singoli e delle formazioni sociali, in stretta connessione con le funzioni pubbliche⁷⁴.

In un tale contesto, a farsi determinanti sono soprattutto le politiche urbanistiche adottate dall'ordinamento giuridico⁷⁵. Di tutto ciò è consapevole l'Unione Europea⁷⁶,

73 Così, R. BIN – D. DONATI – G. PITRUZZELLA, *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, Torino, 2019, 297, i quali ancora precisano che proprio grazie «a questa differenziazione e alla moltiplicazione dei soggetti e degli strumenti deputati alla lotta all'esclusione e alla diseguaglianza che comporta, la sussidiarietà da una parte contrasta la tendenza alla defezione sociale, e dall'altra innalza la soglia di tutela dei singoli, aprendo la via per una prospettiva che alcuni definiscono di *Welfare Community* (come opposta al *Welfare State*), in ragione dello sforzo collettivo e congiunto di tutti (attori istituzionali, sociali ed economici) per la soddisfazione solidale dei bisogni delle persone». In argomento, si veda anche V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, secondo cui «una volta svincolati dal rapporto obbligato ed esclusivo con l'azione dei pubblici poteri, i diritti sociali afferiscono a un diverso sistema di servizi; più protagonisti, istituzionali e della solidarietà, vengono parimenti chiamati a realizzare in modo pluralistico il diritto soggettivo alla prestazione, rispondendo alle diverse esigenze presenti nel corpo sociale ed egualmente meritevoli di tutela» (p. 9). Da ultimo, ragiona intorno alla dimensione costituzionale del c.d. Terzo Settore M. CARRER, *Terzo Settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale*, in *Società e diritti*, n. 15/2023, 30 ss. e, *ivi*, cfr. altresì il contributo introduttivo di A. MITROTTI, *Introduzione al dossier – Il terzo settore e la sua trascendentale settorialità: per una amministrazione condivisa*, I-III, e le riflessioni di G.A. FERRO, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, 7 ss.; A. PATANÈ, *Enti del Terzo Settore e principio di solidarietà. Le opportunità del PNRR per rigenerare una rete a sostegno della società*, 55 ss.; F. GASPARI, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, 71 ss.; A. LORENZETTI, *Amministrazione penitenziaria, Volontariato, Terzo Settore*, 105 ss.; C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell'ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a confronto*, 128 ss.

74 In argomento, G. BRUNETTA – S. MORONI (a cura di), *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Roma, 2011.

75 Dello stesso avviso sembra essere A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2019, 29 ss.

76 Si pensi, da ultimo, al Regolamento 2021/1060 del Parlamento e del Consiglio europeo, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'agricoltura. A ben vedere, infatti, all'art. 32 si può leggere che «Al fine di mobilitare meglio le potenzialità a livello locale è necessario rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo. Tale attività dovrebbe tenere presenti le esigenze e le potenzialità locali, oltre alle pertinenti caratteristiche socioculturali, e dovrebbe prevedere cambiamenti strutturali, costruire capacità nelle comunità e stimolare l'innovazione. Dovrebbero essere rafforzati la stretta cooperazione e l'utilizzo integrato dei fondi e del FEASR per realizzare strategie di sviluppo locale. È

come del resto avveduto è apparso anche il precedente Governo politico-tecnico, il quale ha mostrato di saper bene che la stessa emergenza sanitaria, sul piano sociale, altro non ha fatto che accendere una serie di riflettori su questioni già note e prossime al collasso⁷⁷. Invero, si legge nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), «la pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale» (PNRR, p. 9)⁷⁸.

E così, all'interno della Missione 5 – “*Coesione e Inclusione*” dello stesso PNRR (in particolare, si veda M5C2 intitolata “*Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo settore*”), sono stanziati risorse sia per la rigenerazione urbana e territoriale, che per il c.d. *housing sociale*⁷⁹. Investimenti, questi, finalizzati ad incrementare la «qualità dell'abitare» nell'ottica di un «benessere» che sappia essere «equo e sostenibile» (“BES”, come si legge nel glossario del PNRR), senza incorrere in discriminazione alcuna (tant'è che nel PNRR si fa esplicito riferimento alla «multiculturalità», oltre che all'«equità tra i generi», p. 209) attraverso anche la predisposizione di «programmi urbanistici partecipati» (PNRR, p. 214)⁸⁰.

In questa prospettiva, anche le Regioni potrebbero risultare un volano per la diffusione di forme di *co-housing* sociale destinato ad una migliore ed effettiva integrazione dei migranti presenti sul territorio⁸¹.

di importanza cruciale che ai gruppi di azione locale, che rappresentano gli interessi della comunità, siano responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Al fine di agevolare il sostegno coordinato di fondi diversi e del FEASR alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e di facilitarne l'attuazione si dovrebbe privilegiare il ricorso a un “fondo capofila”. Quando è selezionato come fondo capofila, il FEASR dovrebbe seguire le norme stabilite per l'approccio basato sul “fondo capofila”». Sulla crescente, oggi più consapevole, attenzione riservata allo sviluppo urbano dalle fonti europee si soffermano G. COMAZZETTO, *La città nel processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021, spec. 484 ss.; C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, 56 ss.; L. GRAZI (a cura di), *La città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2013; E. CARLONI – M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, 865 ss.

77 Ne dà ampiamente conto, A.M. NICO, *L'emergenza sanitaria “guarisce” lo Stato sociale dai condizionamenti economici e finanziari?*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, fasc. 1/2021, 112 ss.

78 Per un'approfondita analisi dei condizionamenti del PNRR sui processi di decisione politica, si veda S. NICCOLAI, *Sull'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 222 ss. Sulla genesi del PNRR e sul suo inquadramento giuridico cfr., invece, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, nn. 8-9/2021, il quale inquadra il Piano fra «gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione». In argomento, anche E. BRESSANELLI – L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021.

79 Approfondisce le misure previste dal PNRR in vista della realizzazione di un più effettivo diritto sociale all'abitazione, nell'alveo del più ampio programma di rigenerazione urbana, B. ACCETTURA, *PNRR e diritti sociali: una nuova declinazione del diritto all'abitazione*, op. cit., n. 15/2023, 256 ss.

80 In generale, sulle problematiche legate all'attuazione del Piano, si veda N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, Editoriale, 12 gennaio 2022.

81 Si pensi, ad esempio, alla recente legislazione regionale pugliese relativa alla “*Promozione della cultura dell'abitare sociale*” (L.R. 5 luglio 2019, n. 31).

Come noto, il termine co-abitazione può indicare varie forme di condivisione degli spazi vitali. Esso, potrebbe dirsi provando a riassumere l'intrinseca polisemia dell'espressione di matrice inglese, si riferisce all'insieme di esperienze abitative che tentano di coniugare la dimensione individuale con quella collettiva, e che sono accomunate da tre caratteristiche: la presenza di una buona dotazione di spazi comuni (dimensione fisica), l'organizzazione periodica di attività collettive (dimensione sociale) e il coinvolgimento degli abitanti nella gestione di spazi e servizi condivisi (dimensione organizzativa).

Si tratta di uno di quei concetti per i quali non esiste una definizione univoca. In generale, sotto questa etichetta, rientrano esperienze abitative molto diverse, accomunate dal fatto di ricercare modelli di "vita insieme". Il grado di condivisione degli spazi fisici e delle pratiche di vita quotidiana scelto dagli abitanti, determinano il posizionamento delle esperienze su una scala che va dal comunitarismo più radicale, passando per esperienze di semplice buon vicinato, fino a modelli di *club* basati sul godimento comune, ma esclusivo di particolari beni e servizi. Il livello di condivisione dipende da diverse variabili, tra le quali assumono particolare importanza la disponibilità fisica di spazi comuni, la genesi del progetto (che può nascere dal basso come comunità intenzionale o invece essere promosso da un soggetto esterno che guida il processo e orienta la definizione delle regole di convivenza, secondo un modello più comune alle comunità contrattuali), la tipologia di gestione (autogestita o affidata a un soggetto esterno) e l'assetto proprietario (proprietà privata, affitto, proprietà indivisa)⁸².

Non è questa la sede per approfondire ulteriormente la complessa tematica del *co-housing*⁸³.

Quel che qui interessa è che Regioni ed enti locali, in attuazione del PNRR, hanno la possibilità di promuovere nuovi modelli di *governance* sia nel finanziamento sia nella gestione dei c.d. "progetti abitativi". Ad esempio, mediante finanziamenti diretti delle istituzioni pubbliche o anche indirettamente, attraverso la concessione di terreni a prezzi scontati o agevolazioni fiscali che riducano i costi di costruzione per privati, le comunità locali hanno la concreta occasione di realizzare moderni ed ecologici complessi abitativi destinati a tutta la popolazione residente (anche straniera) che effettivamente intenda partecipare al progresso spirituale e materiale del territorio. Trasformando così – di fatto e "dal basso"⁸⁴ – gli stessi concetti giuridici

⁸² Per una minuziosa, chiara ed efficace ricostruzione della problematica, si rinvia alla tesi di dottorato di S. SITTON, *L'abitare condiviso in Italia. Premesse teoriche, esperienze pratiche e scenari di sviluppo*, rinvenibile in www.academia.edu, spec. 12-54.

⁸³ In prospettiva costituzionale, si veda, almeno, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, op. cit., 241 ss.; e G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, op. cit., 206 ss.

⁸⁴ In tal guisa provando a temperare la visione «dall'alto» impressa dal PNRR. Come infatti rileva S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, Editoriale, in federalismi.it, n. 14/2021, vii, nel PNRR è palpabile la presenza di un «forte moto centripeto del potere, che si concentra ancora più nell'Esecutivo e nel suo vertice, il quale diventa dunque un recettore poco moderabile delle domande forti provenienti dai soggetti esponenziali degli interessi costituiti (tra i quali, accanto ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali di categoria, vanno annoverati anche gli enti a base territoriale, e tra questi in primo luogo le Regioni). Sul non semplice rapporto tra PNRR e fonti del diritto, E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 218 ss.

di «cittadinanza» e «residenza», da meri vincoli di «appartenenza» ad una comunità, in più avanguardisti modelli legati all'effettiva «partecipazione» politico-sociale alla realizzazione di una società «interculturale», sempre più rispettosa dei principi costituzionali di solidarietà, non discriminazione e sana autonomia territoriale degli spazi nazionali⁸⁵.

Non solo. Nell'ottica dell'«abitare sociale» possono rientrare progetti in grado di azzerare (o quasi) i costi legati all'acquisto e/o locazione di immobili ad uso abitativo. Basti pensare alle esperienze, già esistenti in alcune Regioni italiane, di abitazioni messe a disposizione di giovani studenti fuori sede o lavoratori, da parte di proprietari bisognosi di alcune forme di assistenza o semplicemente di alcune ore di compagnia giornaliera (come nel caso di anziani e disabili)⁸⁶.

Attraverso il coinvolgimento dei migranti in eventuali progetti solidali di questo tipo⁸⁷, si consentirebbe loro non solo una maggiore possibilità di integrarsi nel contesto sociale, ma al contempo gli si offrirebbe l'occasione di dimostrare alle autorità pubbliche di disporre di un alloggio adeguato, peraltro garanzia di una maggiore serenità necessaria al fine di ricercare un lavoro. Precondizioni, queste ultime, indispensabili a dare maggiore senso logico alla normativa nazionale che, come visto, prevede che lo straniero bisognoso di accedere a forme di assistenza pubblica abitativa per assurdo già posseda una casa nel territorio di prima accoglienza⁸⁸.

85 In dottrina è stato soprattutto G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011, 429, a suggerire di non continuare ad investire sul cittadino immaginario, ma di iniziare a pensare alla «persona», nella sua «effettiva condizione di appartenente a una comunità politica cui partecipa e di cui è parte ed espressione». È questo, in fondo, il senso della «interculturalità»: la costruzione di una società in cui «nessuno definirà “barbaro” l'altro, né si autodefinirà “civile”». Una prospettiva che se «guarderà all'universalismo e al costituzionalismo post-totalitari come a una bussola di riferimento, inaugurerà un nuovo percorso nella ricerca della giusta distanza che si può ricavare da tutta l'esperienza dello Stato costituzionale». Così C. PINELLI, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2012, 22.

86 Tutte esperienze, queste, che peraltro potrebbero contribuire a risolvere le molteplici problematiche sociali legate alla figura informale del c.d. *caregiver*. In merito si veda, se si vuole, A. GUSMAI, *Il caregiver familiare: considerazioni a margine della legge regionale pugliese n. 3 del 2020*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2/2021, 449 ss.

87 Per restare all'esperienza italiana, si pensi al progetto “*Casa a Colori*”, iniziato nel 1999 a Padova e Venezia e che vede come promotore-capofila la *Soc. coop. città So.La.Re*. L'obiettivo è quello di offrire soluzioni a breve e medio termine per individui in forte disagio abitativo, con particolare riferimento alle emergenze umanitarie. Offrire, quindi, servizi di accoglienza di buona qualità ed a basso costo. Si tratta di una struttura di ricezione ibrida, dove le entrate di cassa provenienti dai clienti privati (studenti, lavoratori in trasferta, turisti) coprono i costi del servizio di *Social housing* offerto nella stessa struttura a individui e famiglie in emergenza abitativa. La casa ha accolto popolazioni colpite da emergenze umanitarie. Oggi esistono 4 *Casa a Colori* tra Padova e Venezia, con una capacità di oltre 220 posti letto. L'80% degli ospiti è costituito da privati, mentre il 20% riceve servizi di accoglienza sociale. Sul *Social Housing* si vedano, da ultimo, i contributi di M.G. DELLA SCALA, *Il “social housing” come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2/2019, 179-212 e di A.V.A. DIVARI, *De Social Housing, diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2019, 207.

88 Non a caso, s'è rilevato, «sul piano astratto le forme di co-residenzialità e di co-abitazione sociale sono presentate come una valida risposta alle esigenze abitative di quanti, pur non potendo accedere agli alloggi sul libero mercato, non rientrano neppure nei parametri dell'ERP». Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, op. cit., 246, la quale, però, in una prospettiva forse eccessivamente scettica, ritiene che tali modelli abitativi, «nelle realizzazioni concrete [...] rischiano innanzitutto di essere accessibili soltanto alle fasce alte di popolazione con redditi medio-alti e di tradursi altresì in soluzioni alloggiative a forte valenza comunitaristica ed

Peraltro, il forte abbattimento degli oneri economici, che potrebbe realizzarsi mediante l'attuazione di progetti di coabitazione sociale, avrebbe benefici effetti sulla riduzione della spesa pubblica. I migranti, negli ultimi anni considerati «costi» insostenibili da mettere a bilancio da una certa classe politica demagoga e non sempre rispettosa dei principi costituzionali, potrebbero al contrario rivelarsi una preziosa «risorsa umana» per le casse dell'erario e la sostenibilità dello stesso *welfare* nazionale e locale⁸⁹.

A rilevarlo non sono gli esponenti radicali di ideologie neo-collettiviste, ma è di recente un autorevole studioso liberale, professore di *Politiche europee al St Antony's College presso l'University of Oxford*. Il riferimento è a Jan Zielonka, il quale ha recentemente sostenuto, tra le altre cose, che soprattutto «la crescita demografica bassa o addirittura negativa nella maggior parte dei paesi europei potrebbe rendere necessario l'apporto dei migranti provenienti da fuori Europa per *mantenere il sistema di welfare nel lungo periodo*». Come a dire che i migranti, in un futuro non troppo lontano, risulteranno inevitabilmente essere esattamente l'opposto di quel che alcuni narrano. Da pericolosi attentatori dell'ordine e della sicurezza pubblica a garanti della democrazia costituzionale c.d. occidentale, sostenitori quasi salvifici di uno Stato sociale prossimo al collasso⁹⁰.

Di sicuro, però, e volendo provare a concludere con una sana dose di realismo le pur sommarie argomentazioni sinora svolte, un dato appare certo: molto dipenderà dalla cultura e dalle capacità operative delle amministrazioni territoriali⁹¹. I fondi europei rappresentano al momento soltanto delle grandi opportunità. Quello che però ci attende è certamente un processo di sviluppo urbanistico e, ancor prima, socio-culturale dagli esiti storicamente incerti e assai lunghi⁹². Un processo che, si

escludente».

89 Come ammonisce il giudice delle leggi, deve essere «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Così, Corte cost., sent. n. 275 del 2016, *Considerato in diritto* n. 11. Su tale pronuncia si veda, almeno, A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017, 1 ss.

90 In tal senso, nel pieno di un'attenta riflessione sulle ragioni e le reali dinamiche che caratterizzano i moderni flussi migratori, J. ZIELONKA, *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*, Roma-Bari, 2018, 112.

91 I principali protagonisti del processo di attuazione del PNRR saranno, infatti, i Comuni (anche associati, specie nelle aree interne) nei cui riguardi, vista la difficile situazione finanziaria e amministrativa che li caratterizza da decenni, la dottrina ha espresso non poche riserve in termini di concreta riuscita nella fase attuativa. Tra le prime a rilevarlo, C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in *www.orizzontideldirittopub.com*, 23 maggio 2021, spec. 4 ss. Si veda, anche, E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza*, in *Astrid-Rassegna*, n. 1/2021, 1 ss. Come ha sin da subito rilevato G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *Rivista il Mulino*, 7 giugno 2021, «I più positivi impatti del Piano potranno venire da una sua continua e attenta discussione, da una attuazione trasparente e partecipata, da una profonda condivisione non di un generico «ce la faremo» ma degli specifici obiettivi delle missioni».

92 Da ultimo, il rapporto tra *smart city* e dimensione interna dell'abitare è indagato da M. SESSA, *La dimensione intima della smart city. La casa nell'aggregato urbano smart*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 1/2021. I principi fondamentali che stanno alla base dell'abitare sociale – e in particolare dell'abitare condiviso e collaborativo – sono il risultato di un lungo percorso di idee che è iniziato negli anni Cinquanta con la volontà di superare le teorie dell'urbanistica del Movimento Moderno per definire nuove modalità di lettura, di interpretazione e di progettazione della città. I precursori sono stati coloro hanno contribuito a mettere in crisi i CIAM (*Congrès Internationaux d'Architecture*

auspica, possa in ogni caso essere democraticamente partecipato ed ecologicamente sostenibile nelle città del prossimo futuro⁹³.

4. Paradigmi da “respingere”

Letta in chiave costituzionale, ogni questione afferente alla condizione abitativa del non cittadino è chiamata ad interfacciarsi con le concrete manifestazioni del potere. E tanto perché occorre quanto più possibile comprendere a monte la sua trama «microfisica»⁹⁴, se non si vuol rischiare di rimanere prigionieri di inutili astrazioni, buoni propositi e politiche mistificatorie. Sempre che, s’intende, il fine resti quello di tentare di porre rimedio a visioni del mondo – e conseguenti disposizioni normative – dalla forte carica discriminatoria ed escludente⁹⁵.

Moderne, che annovera tra i principali animatori Le Corbusier e S. Giedon): il Team10 (Jacob Bakema, Georges Candilis, Giancarlo De Carlo, Aldo van Eyck, Alison & Peter Smithson, Shadrach Woods) e, poco più tardi e in modi diversi, Colin Rowe, Jane Jacobs, Jan Gehl, Kevin Lynch, Robert Venturi ed altri. Muovendo dal rifiuto del funzionalismo, le loro riflessioni polemiche hanno portato a sottolineare i valori simbolici dello spazio urbano, hanno proposto di analizzare e valorizzare le diverse forme di associazione umana, hanno suggerito una rivalutazione della strada come luogo di vita e di identificazione collettiva, hanno immaginato diverse forme di appropriazione dello spazio pubblico e hanno definito nuove modalità di interazione tra progettazione e utenti, attraverso la partecipazione nelle sue molteplici forme. Sul punto, S. GUIDARINI, *New Urban Housing. L’abitare condiviso in Europa*, Milano, 2018, 9 ss. Ad ogni modo, punto di partenza per la costruzione di un modello efficiente, pare essere quello di leggere l’«abitare condiviso» come generatore di risorse collettive. Serve, inoltre, individuare la *modalità di gestione degli spazi comuni*, elemento critico probabilmente comune a tutti i futuri progetti che si occuperanno di implementare lo sviluppo di relazioni di reciprocità e cooperazione. Sul piano sociale, poi, i progetti non potranno non tener conto dell’influenza del contesto relazionale e, in particolare: a) dell’aspettativa che le persone hanno riguardo il comportamento degli altri (fiducia); b) delle disposizioni normative a cui aderiscono sulla base delle relazioni sociali e del contesto abitativo in cui vivono (reciprocità); c) dell’immagine che creano di loro stessi, valutata sull’adesione alle regole e sulla coerenza nei comportamenti (reputazione). In fondo, come è stato detto, l’abitazione «è piuttosto il prodotto della società che non l’opera di un individuo». Cfr. J.-P. RAISON, *Abitazione*, in *Enciclopedia Einaudi*, I, Torino, 1977, 117 ss.

93 Sia consentito, in merito, rinviare ad A. GUSMAI, *Edilizia sostenibile, urbanistica partecipate e(dis)ordine delle competenze costituzionali*, in *AmbienteDiritto*, fasc. 3/2021. Del resto, come opportunamente puntualizza M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2021, 1, il «Piano nazionale di ripresa e resilienza [...] ripropone con forza il tema del metodo democratico necessario alla sua implementazione».

94 Il tema del potere «microfisico» è assai complesso e non può, chiaramente, essere debitamente affrontato in questa sede. Sia pertanto ammesso, in merito, il rinvio ad A. GUSMAI, *Sovranità e «microfisica del potere»*, in A.M. NICO – G. LUCHENA (a cura di), *L’Unione europea e i «diritti abbandonati»*, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. n. 2/2016, 107 ss.

95 Se poi si osserva, in prospettiva diacronica, il sistema migratorio globale, occorre rilevare che tali condizioni discriminatorie ed escludenti sono state spesso subite dal cittadino italiano emigrato oltre i confini dello Stato. Come rileva M. PATTI, *Emigrazione ed immigrazione in Italia. Un quadro delle politiche migratorie dall’età liberale alla Bossi-Fini*, in D. CIAFFI – F. PARISI – M. PATTI (a cura di), *Migrazioni. Diritto e società*, Padova, 2018, 24-25, «l’Italia si è infatti per decenni inserita come paese d’emigrazione piuttosto che d’immigrazione. [...] Dalla Grande Emigrazione Otto Novecentesca, vera e propria epoca nazionale che caratterizza l’Italia liberale, alle migrazioni interne e verso i territori dell’impero coloniale organizzate dal regime fascista, sino alla ripresa dell’emigrazione di massa nell’Italia repubblicana, le politiche istituzionali furono quindi pensate ed elaborate per gli emigranti. [...] Ad ogni modo, non può certo dirsi che l’immigrazione straniera in Italia sia stata un fenomeno sconosciuto o assente. [...] Ma ad emergere clamorosamente è il modo in cui un fenomeno complesso come quello dell’immigrazione, raramente storicizzato nel dibattito pubblico, sia stato invece affrontato, soprattutto dagli anni Novanta in poi e sia a destra che a sinistra (legge Martelli 1990; legge Turco-Napolitano 1998; legge Bossi-Fini 2002; decreto Minniti-Orlando 2017) secondo logiche emergenziali, spesso legate all’agenda politica dei partiti». Chiaramente, le stesse considerazioni possono valere nel tempo presente, a

Un grande ausilio sembra giungere dalla filosofia politica. Ed infatti, stando a quanto si è venuti dicendo, le logiche sottostanti alle politiche abitative dei migranti sembrano non di rado corrispondere a quelle colte da Giorgio Agamben, in una breve riflessione foucaultiana di qualche anno fa⁹⁶. Secondo Agamben, il fatto che gli enti locali non abbiano più un «tessuto urbano continuo e relativamente omogeneo» ha portato le città a trasformarsi in dispositivi del potere nella forma della «governamentalità»⁹⁷. Specie le «metropoli» si sono trasformate in dispositivi di controllo, strumenti del nuovo ordine disciplinare del potere, attraverso l'azione congiunta di due paradigmi, quello della «lebbra» e quello della «peste» (qui Agamben riecheggia il Foucault di *“Sorvegliare e punire”*). Il primo parla di *esclusione*, essendo un meccanismo attraverso il quale i soggetti “problematici”, i “non desiderati” vengono riuniti e relegati in uno spazio specifico, separato dalla città dove possono essere più o meno agevolmente controllati (si pensi a tutti quei quartieri per lo più abitati da immigrati). Il paradigma della «peste» è ancora più sottile. Essa non può essere risolta attraverso una separazione, ma mediante una *localizzazione registrata e controllata*, attraverso comportamenti predefiniti, regolamentati e sorvegliati, dando origine a un sistema molto complesso, che tiene sotto controllo le differenziazioni individuali (si pensi, in definitiva, alla funzionalità degli *hotspot*)⁹⁸.

Ecco, a voler cogliere nel profondo il significato di certe politiche abitative adottate nello Stato-ordinamento, l'impressione è che esse rispondano esattamente alla preoccupante interazione e applicazione di questi due paradigmi. Paradigmi, è proprio il caso di dirlo, evidentemente da “respingere” in quanto frontalmente in contrasto con i principi – questi sì legittimamente paradigmatici – accolti dalla nostra democrazia costituzionale. Su tutti, eguaglianza di opportunità, non discriminazione e valorizzazione delle plurime dignità umane⁹⁹. Del resto, come evidenziano recenti studi, sono a monte gli stessi Paesi sviluppati dell'area “occidentale” ad apparire

partire dai sopracitati decreti Salvini.

96 Il riferimento è a G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, in *Posse*, rivista on line, 13, 5 novembre 2007.

97 *Op. ult. cit.*, 1-2.

98 *Op. ult. cit.*, 3.

99 Purtroppo, nel nostro Paese l'accoglienza dei migranti raramente è stata pianificata in modo organico. Più frequentemente le scelte sono state prese, come detto, in regime di emergenza e per lo più hanno visto concentrare i nuovi arrivati in spazi accuratamente delimitati e ben separati dall'abitato. Si pensi, ad esempio, al Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di Mineo, ex base militare americana in Sicilia, tra Catania e Caltagirone, composta da centinaia di villette recintate da filo spinato e in un contesto agricolo. Nel 2011 viene individuato come «villaggio della solidarietà» dal presidente del Consiglio e dal ministro degli Interni allora in carica per rispondere all'emergenza umanitaria della Primavera araba e agli sbarchi a Lampedusa. Nel corso degli anni questo luogo diventa teatro di proteste degli ospitanti pachistani, siriani, libici, africani subsahariani, di decine di etnie diverse, tutti in attesa dello *status* di rifugiati, che lamentano condizioni indecenti di igiene e sovraffollamento; si ripetono scontri con le forze dell'ordine; esplodono scandali nella gestione collegati all'inchiesta romana di “Mafia capitale”. Su scala globale, poi, si pensi al preoccupante tema delle *enclaves* etniche e urbane. Dai noti quartieri di Chinatown e Little Italy a New York fino ai “ghetti” etnici presenti nelle diverse città del mondo. La concentrazione urbana degli immigrati è una questione ben nota agli studiosi di migrazioni internazionali globali, consapevoli che i modelli spaziali della segregazione di popolazioni su base etnica rimandano localmente a situazioni che, a seconda dei casi, possono essere di informalità, illegalità, povertà, degrado, fino a evocare la matrice spaziale del campo di concentramento. Cfr. K. KOSER, *Le migrazioni internazionali*, Bologna, 2009, 128 ss.

come «la più grande comunità recintata del pianeta», protetta da una fitta schiera di barriere terrestri, sbarramenti marittimi e muri artificiali, eretti a protezione dei quasi 1,4 miliardi di persone che lì vivono, il 17,3% della popolazione planetaria¹⁰⁰.

Se è la stessa città ad essere diventata «biopolitica»¹⁰¹, allora forse un buon inizio verso una concreta inversione di rotta potrebbe essere quello di ripartire dalla valorizzazione di ciò che è «comune». Sul piano normativo, la prima mossa sembra obbligata: occorre tendere alla rimozione di tutte quelle regole che producono dispositivi di soggezione e assoggettamento della persona umana¹⁰²; tutte le altre restano imprevedibili, ma almeno è auspicabile che si susseguano in contesti in cui le differenze avranno già trovato alloggio in spazi condivisi di libertà¹⁰³.

Le città sono corpi vivi alimentati dalla moltitudine. E, nel (ri)progettarle, occorre in parte ridisegnare e ricostruire l'idea di abitare che ancora oggi abitiamo.

100 Si veda, ancora, il sopraccitato *Dossier Statistico Immigrazione* (p. 1).

101 È questa la tesi sostenuta da A. CAVALLETTI, *La città biopolitica. Mitologie della sicurezza*, Milano, 2005.

102 Si pensi ancora al caso del «trattenimento dello straniero». Come rilevano G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ – F. PALLANTE, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, op. cit., 245-246, «in caso di violazione delle norme sull'ingresso nel territorio nazionale, è previsto il trattenimento dello straniero, per il tempo strettamente necessario per provvedere all'espulsione (ove non esistano le condizioni per concedere l'asilo), presso appositi centri. Tale «trattenimento», di fatto, equivale a una forma di carcerazione, spesso in condizioni inumane, anche se gli internati sono denominati ipocritamente «ospiti». Si comprende che siano stati sollevati molti dubbi sulla compatibilità con la Costituzione, stante la circostanza che queste persone che giungono nel nostro paese a partire dal loro, per ragioni di sopravvivenza, non hanno commesso nessun reato né si può supporre che ne commetteranno».

103 Come rileva A. NEGRI, *Il comune in rivolta. Sul potere costituente delle lotte*, Verona, 2012, 186, oggi il luogo dell'assoggettamento è «il territorio metropolitano». [...] È la metropoli, la fabbrica di oggi – con i suoi rapporti produttivi, le filiere di ricerca, i siti di produzione diretta e i flussi di circolazione/comunicazione, i treni di trasporto, separazioni e confini, crisi di produzione e di circolazione, forme diverse di impiego ecc. La metropoli: fabbrica modernissima come solo il prevalere del lavoro cognitivo nei processi di valorizzazione può determinare; eppure fabbrica antichissima nella quale come schiavi, migranti e donne, precari ed esclusi, sono parimenti messi al lavoro e lo sfruttamento investe ogni lato e momento della vita. La metropoli: fabbrica preindustriale che gioca le differenze di cultura e di *status* con gradi diversi di sfruttamento, le differenze di genere e di razza come differenze di classe: eppure fabbrica postindustriale dove queste differenze costituiscono il comune dell'incontro metropolitano, del meticcaggio continuo e creativo, dell'incrocio di culture e di vite. Un comune che nella metropoli può essere riconosciuto e portato alla luce». È dunque il «comune», secondo Negri, il luogo che si dà per costruire il cambiamento. «Comune», ossia «contemporaneamente ciò che gli uomini e le donne costruiscono insieme (ciò che il capitale vorrebbe catturare e convertire nella duplice forma dell'appropriazione privata e dell'appropriazione statale) e il nome di un progetto politico per la moltitudine» (p. 13).