

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1960

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PELLEGRINI, D'ORSO, ILARIA FONTANA, SANTILLO**

Modifica all'articolo 47 della Costituzione in materia di diritto all'abitazione

*Presentata l'11 luglio 2024*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Negli ultimi anni si è notevolmente ampliata la platea dei soggetti che non riescono ad accedere all'abitazione con le proprie risorse. Tra questi, oltre alle famiglie a basso reddito, vi sono anche gli immigrati, gli anziani, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito. Ciononostante, il sistema abitativo italiano continua a registrare forti carenze, posizionandosi ben al di sotto della media europea per quanto concerne l'offerta di alloggi a canoni di locazione ridotti.

Un cambio di prospettiva è dunque necessario al fine di garantire l'effettiva tutela del diritto all'abitazione nel nostro Paese, da estendere a tutti i soggetti che si trovano in situazioni di fragilità, non solo economica, in modo da assicurare l'accesso a un'abitazione idonea e dignitosa e adeguati livelli di assistenza abitativa.

La Costituzione italiana — a differenza di quelle di altri Stati europei quali il Belgio, il Portogallo, la Spagna e la Svezia — non riconosce espressamente il diritto all'abitazione, che gode invece di una tutela indiretta, ossia legata al riconoscimento di altri diritti fondamentali, quali il pieno sviluppo della persona umana e la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale tra cittadini, il diritto alla salute, al lavoro, alla riservatezza, alla sicurezza, all'inviolabilità del domicilio e alla sua libera scelta.

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di tale diritto a partire dalla fine degli anni '80 in numerose pronunce, evidenziando come sia « indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione » (sentenza n. 49 del 17 febbraio 1987) e qualificando il diritto all'abitazione come « diritto sociale fonda-

mentale » riconducibile ai diritti inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione (sentenze n. 404 del 7 aprile 1988, n. 166 del 23 maggio 2008 e n. 209 del 9 luglio 2009). Anche nelle più recenti pronunce « L'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie » (sentenza n. 168 dell'11 giugno 2014), dunque « finanziariamente condizionato » al pari degli altri diritti sociali (sentenza n. 252 del 18 maggio 1989). La giurisprudenza costituzionale ha dunque ricondotto il diritto all'abitazione nell'alveo degli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione, definendolo come diritto inviolabile dell'uomo strumentale a garantirgli un'esistenza dignitosa e a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale.

Tale impostazione, basata su una lettura evolutiva della Carta fondamentale, che potrebbe indurre a ritenere superflua la costituzionalizzazione del diritto all'abitazione, non appare tuttavia offrire una tutela adeguata, anche rispetto al quadro normativo internazionale ed europeo, come d'altro canto riscontrato nella situazione reale caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività di tale diritto.

L'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, afferma solennemente che « Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari ».

Il diritto all'abitazione è espressamente previsto anche nella parte II, articolo 31, dalla Carta sociale europea che, nel testo revisionato nel 1996, per garantirne l'effettivo esercizio, prevede che gli Stati firmatari « s'impegnano a prendere misure destinate », tra l'altro, « a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente », a « prevenire e ridurre lo *status* di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente » e a « ren-

dere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti ».

Tale diritto è altresì previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 34, paragrafo 3, nel quale si prevede che l'Unione « riconosce e rispetta il diritto (...) all'assistenza abitativa », al fine di « garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti ».

Nell'ambito della dimensione europea si è assistito a un crescente interesse per il tema del diritto all'abitazione, attraverso l'elaborazione di specifici atti volti a garantirne l'effettività, come, ad esempio, la Carta europea degli alloggi, approvata il 26 aprile 2006 dall'intergruppo *Urban logement* del Parlamento europeo, la risoluzione del Parlamento europeo 2006/2108/(INI) sugli alloggi e la politica regionale, del 10 maggio 2007, e, da ultimo, la risoluzione del Parlamento europeo (2019/2187(INI)) sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti, del 21 gennaio 2021, che conferma come l'accesso a un alloggio adeguato costituisca un diritto fondamentale e una condizione preliminare per l'esercizio di altri diritti fondamentali, nonché per condurre una vita in condizioni rispettose della dignità umana. Dello stesso tenore anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (causa n. C-34/13 – sentenza del 10 settembre 2014) che configura il diritto all'abitazione come diritto fondamentale da comprendere nell'ambito delle politiche di inclusione sociale, oggetto di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri.

In questo quadro si inserisce anche la comunicazione della Commissione europea (COM(2017) 250 final), del 26 aprile 2017, che istituisce un pilastro europeo dei diritti sociali, nel quale vengono ribaditi alcuni dei diritti già presenti nell'*acquis* dell'Unione e si riafferma la necessità di affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici in modo da garantire i livelli minimi di inclusione e coesione sociale. In tale contesto, il diritto all'abitazione è definito come diritto di accesso agli alloggi sociali o all'assistenza

abitativa di qualità, spettante a chiunque si trovi in stato di bisogno.

Certamente una nuova interpretazione più incisiva del diritto all'abitazione, inteso come posizione soggettiva avente un « contenuto essenziale », secondo l'accezione invalsa in ambito europeo, consentirebbe un radicale mutamento di approccio delle tradizionali politiche abitative, anche nella prospettiva di un *welfare* integrato, nel quale il contrasto della povertà abitativa possa rappresentare il punto di partenza per rafforzare la tutela di altri diritti fondamentali, quale punto di partenza per sostenere

e favorire l'accesso all'istruzione, alla formazione e all'occupazione.

La presente proposta di legge costituzionale ha, dunque, la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento un esplicito e solenne riconoscimento costituzionale del diritto all'abitazione, come già avvenuto in numerosi Paesi, in coerenza con l'evoluzione registrata in sede internazionale ed europea.

Per i motivi illustrati si auspica un celere esame della presente proposta di legge costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. All'articolo 47 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Garantisce il diritto all'abitazione e promuove a favore di coloro che non hanno mezzi sufficienti per farvi fronte le misure che rendano effettivo questo diritto ».

