

Introduzione

In Italia, circa 50.000 persone sono considerate “*homeless*”; circa la metà sarebbero stranieri. In Francia, si contano circa 200.000 senza tetto, tra i quali risulta quasi impossibile individuare gli stranieri. Quella che si configura è una chiara violazione del diritto sociale all’abitare, riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (art.25), dal Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art.11), e altre importanti Carte e Convenzioni¹.

Può un individuo vivere dignitosamente, e nell’ambito di una società civile, senza un’abitazione adeguata al suo status di essere umano?.

La mancanza di abitazioni adeguate è uno dei problemi più urgenti che l’umanità è chiamata ad affrontare. Questo soprattutto in ragione del fatto che, al di fuori delle logiche economiche e finanziarie che ruotano attorno alla questione abitativa, il diritto all’alloggio si inserisce in un approccio che offra all’individuo la possibilità di recuperare la piena e completa dignità.

I capitoli che si susseguiranno analizzeranno la tutela riservata al diritto all’abitare, a livello nazionale e sovranazionale e su come tale diritto venga riconosciuto e garantito anche nei confronti degli stranieri – in particolare i *Third Country Nationals*.

¹ Convenzioni Convenzione sui diritti dell’infanzia (art. 27), la Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (artt. 14 e 15) e la Carta Sociale Europea, nel testo riveduto (in specie artt. 16, 30 e 31).

La scelta degli Stati da comparare ricadrà su Italia e Francia per diverse ragioni: la differente tutela interna (come si vedrà nel I capitolo) e il differente *excursus* storico in materia di immigrazione (come si vedrà nel III capitolo); ma la ragione principale sta nel vagliare la possibilità di dimostrare che l'adozione di un approccio politico securitario - in materia di immigrazione - e l'adozione di politiche abitative a lungo termine (non accompagnate da misure dirette ad agire sul breve termine, in contrasto all'emergenza), incidono negativamente nei confronti degli stranieri, soprattutto se irregolari.

I diritti sociali hanno generalmente ricevuto scarsa attenzione non solo europeo e internazionale, ma anche nazionale, per due ordini di motivi: da un lato, da sempre l'attenzione è stata focalizzata su interessi di ordine prettamente economici e umanitari; dall'altro, lo sforzo economico che richiede la loro tutela e il loro godimento ha costituito un ostacolo alla loro piena applicazione - per questo sono definiti "finanziariamente condizionati".

Per poter meglio comprendere la natura del diritto all'abitazione, nel I capitolo, sarà fatto cenno alla dottrina delle "generazioni di diritti" elaborata dal giurista Karel Vasak. Mossa dai principi della Rivoluzione francese, distingue tre diverse categorie: diritti civili e politici, diritti sociali e diritti collettivi. Il diritto all'abitazione si presenta di difficile collocazione e per individuare la tua categoria di appartenenza sarà effettuata un'analisi del diritto in questione, facendo cenno ai soggetti diversi dallo Stato che ne agevolano la tutela, fino ad introdurre il nuovo fenomeno del *social housing*.

Si passerà poi alla disamina della tutela internazionale riconosciuta al diritto all'abitazione, il quale trova espressione nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art.25) nel Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali (art.11). Attenzione verrà posta anche sull'importanza della Carta sociale europea, la quale tutela espressamente il diritto all'abitare (art., e del Protocollo aggiuntivo, il quale permette di sollevare reclami - individuali o collettivi - in caso di ostacoli al godimento dei diritti sociali.

Diversa la disciplina europea, assente fino agli anni '80, adesso implementata con l'introduzione del Pilastro europeo nel 2017, del quale verranno analizzati gli aspetti critici.

Il capitolo culminerà con la disamina delle principali pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo in tutela del diritto all'abitare e su come le sue interpretazioni spingano verso un riconoscimento effettivo dei diritti sociali, nonostante l'Unione non abbia aderito alle Convenzioni sopracitate.

Dal II capitolo emergeranno le prime differenze tra i due ordinamenti interni. Le difformità sono ravvisabili già dal Testo costituzionale: la Costituzione italiana presenta un semplice richiamo² del diritto all'abitare; a differenza del testo costituzionale francese, il quale non lo menziona affatto. L'assenza di una disciplina costituzionale (poiché il semplice richiamo si dimostra insufficiente a garantire il diritto all'abitazione), in entrambi gli ordinamenti, viene colmata secondo diverse modalità: il giudice italiano, per uscire dall'*impasse* causato dall'assenza di una disciplina organica, ricorre alla lettura di altre disposizioni della Costituzione, in combinato disposto con l'art.47 Cost., evidenziando così il carattere strumentale del diritto all'abitazione. L'ordinamento francese, invece, ha colmato la lacuna emanando leggi in tutela del diritto in questione.

Un ruolo determinante è ricoperto la Corti: mentre la giurisprudenza italiana ne ha riconosciuto l'inviolabilità, i giudici francesi lo hanno considerato un obiettivo di rilevanza costituzionale³, entrambe muovendo dal rispetto della dignità umana.

La legge che ha avuto un maggior impatto sulla tutela del diritto all'abitazione – differenziando ancora di più le due esperienze – è stata la legge sul *droit au logement opposable* (DALO – diritto all'abitazione esigibile). Quest'ultima ha reso, in Francia, esigibile il diritto all'alloggio- possibilità non contemplata dal sistema italiano.

² Si parla di "richiamo" e non di un riferimento espresso perché, come meglio si vedrà avanti, l'art.47 Cost. si riferisce all'abitazione in relazione ai rapporti economici, senza alcun cenno alla sfera sociale del diritto in questione.

³ Sarà poi la *Loi* 1894 del 30 novembre 1894 a riconoscerne il carattere fondamentale.

In questo quadro un ruolo importante è giocato dalle Corti: mentre la giurisprudenza italiana ne individua il carattere inviolabile⁴, i giudici francesi lo considerano un mero obiettivo di rilevanza costituzionale⁵, in ragione della assenza di una disciplina espressa in Costituzione.

La trattazione culminerà con una disamina delle esperienze e delle criticità del fenomeno del social housing - ormai radicata (e differente) in Francia e giovane in Italia.

Nel IV paragrafo, l'analisi dei sistemi interni e sovranazionali lascerà spazio sull'individuazione del soggetto cui si riferirà il presente elaborato: lo straniero extracomunitario.

La trattazione affronterà la disciplina riguardante i permessi di soggiorno che regolano la permanenza degli stranieri extracomunitari sul territorio europeo. Obiettivo dell'UE⁶ è quello di armonizzare la disciplina e far in modo che gli Stati garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di solidarietà⁷ e di *non-refoulement*⁸. Lo fa definendo le condizioni minime di ingresso e soggiorno e fornendo incentivi e sostegni volti a garantire l'integrazione e a combattere le discriminazioni; mentre la

⁴ Corte costituzionale sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988

⁵ *Décision* n. 94-359 DC du 19 janvier 1995.

⁶ L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM), adottato nel 2011 dalla Commissione europea, delinea un quadro generale per ciò che concerne i rapporti dell'UE con i Paesi terzi in materia di migrazione. L'approccio poggia su quattro pilastri: immigrazione regolare e mobilità, immigrazione irregolare e tratta degli esseri umani, protezione internazionale e politica in materia di asilo, nonché aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo. Si ricordano anche alcune delle direttive in materia, come la 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi, la quale disciplina il rilascio della cd. "Carta blu". La direttiva 2011/98/CE sul permesso unico; la 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari o ancora la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Di importante rilievo anche l'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, adottata dalla Commissione nel 2011, il più recente piano d'azione (2016) volto ad assistere gli Stati membri nelle pratiche di integrazione; ma anche l'agenda europea sulla migrazione del 2015, contenente le misure immediate per affrontare la situazione di crisi.

⁷ Art. 80 TFUE.

⁸ Art.33 Convenzione di Ginevra. La Corte Edu ne garantisce l'applicazione indipendentemente dallo status riconosciuto allo straniero. Caso *Al Hanchi c. Bosnia Erzegovina*, no. 48205/09 del 15 novembre 2011.

gestione dei flussi d'ingresso e l'adozione delle politiche d'integrazione spesso agli Stati.

Negli ultimi paragrafi, verrà effettuato un breve *excursus* storico-giuridico, di rilevante importanza, dei due Paesi oggetto di comparazione: l'Italia e la Francia. Il primo è uno Stato con una lunga tradizione di emigrazione e, soltanto negli ultimi decenni, sta diventando un Paese di immigrazione soprattutto grazie alla sua posizione geografica. La Francia, invece, è storicamente un Paese di immigrazioni, soprattutto da parte delle popolazioni delle ex colonie. Nonostante i differenti *background*, i due Paesi si trovano entrambi in difficoltà nella gestione dei flussi migratori e soprattutto le attuali legislazioni in vigore paiono seguire lo stesso approccio "securitario", in ragione del binomio "sicurezza-migrazione".

Dopo aver fatto una rapida disamina delle legislazioni che, nel corso della storia, hanno tentato (quasi sempre in maniera inadeguata)⁹ di rispondere al mutamento del fenomeno migratorio, nel IV ed ultimo capitolo, l'attenzione tornerà ad essere concentrata sui diritti sociali e su come i due ordinamenti tutelano tali diritti in capo agli stranieri extracomunitari - che siano essi regolari o meno -, con particolare riferimento al diritto all'abitazione.

A livello europeo e internazionale, il principio di non discriminazione costituisce il criterio guida per determinare gli standard di trattamento degli stranieri e per riconoscerli titolari di diritti. Contenuto nella Convenzione EDU¹⁰ e nel TFUE¹¹, le diverse disposizioni caratterizzano distintamente i giudizi in merito espressi dalle due Corti. Tali differenze verranno affrontate nel primo paragrafo del seguente capitolo. Mentre nella Convenzione i fattori di discriminazione risultano essere enumerati all'art.14, il quale presenta una struttura aperta per l'enunciato finale «ogni altra condizione»; nel diritto europeo il principio può emergere come limite all'operato

⁹ B. VENDITTO, *Immigrazione extracomunitaria: vincitori e vinti*, in *Rive*, 1996, p.207; M. LIVI BACCI, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2010, p.91.

¹⁰ Art. 14 CEDU.

¹¹ Art. 80 TFUE.

delle istituzioni o come principio che permette l'imposizione di obblighi in capo agli Stati membri.

Nel terzo paragrafo ci si occuperà della distinzione tra cittadini e stranieri e su come e se l'istituto della cittadinanza determini la titolarità dei diritti. In materia di cittadinanza Francia e Italia presentano una disciplina quasi opposta: perno della disciplina francese è il principio dello *ius soli, ius sanguinis* per quella italiana. Mentre, per ciò che concerne il riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri entrambe le discipline presentano una condizione comune: la permanenza regolare sul territorio – ad eccezione di alcune situazioni.

Nel quarto e ultimo paragrafo si cercherà di rispondere a delle domande fondamentali in merito al riconoscimento e alla tutela del diritto all'abitare in capo agli stranieri extracomunitari – regolari e irregolari. Che tutela prevede l'ordinamento? Viene rispettato il principio di non discriminazione? Qual è il ruolo degli operatori non statali? I due ordinamenti dispongono di strumenti differenti per affrontare la questione e si cercherà di mettere in luce come, nonostante le differenze e le analogie, nessuno dei due sistemi riesca ad adottare la giusta manovra volta a risolvere il problema.

II. La tutela “multilivello” del diritto all’abitazione¹².

1.Introduzione. 2. Le generazioni di diritti. Il diritto all’abitazione. 3.1. La tutela internazionale: la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e la tutela “progressiva” del Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali. 3.2. La Carta sociale europea. 3.3. Le Conferenze sull’*Habitat*. 4. Il diritto all’abitazione nel diritto europeo: il Pilastro sociale. 5. Le pronunce giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell’uomo. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

I diritti sociali hanno generalmente ricevuto scarsa attenzione sul piano europeo e internazionale, per due ragioni principali: da un lato, sono sempre stati al centro del dibattito altri focus giuridici, di ordine prettamente economico e umano; dall’altro, lo sforzo economico che richiede la loro tutela e il loro godimento ha costituito un ostacolo alla loro piena applicazione - per questo sono definiti “finanziariamente condizionati”.

Per poter meglio comprendere la natura del diritto all’abitazione, la trattazione inizierà con un cenno alla dottrina delle “generazioni di diritti” elaborata dal giurista Karel Vasak. La suddivisione è basata sui principi della Rivoluzione francese: libertà (diritti civili e politici), uguaglianza (diritti sociali) e solidarietà (diritti positivi e collettivi). Ma dove collocare il diritto all’abitazione? Per individuare la categoria di appartenenza, data la sua natura ibrida, sarà effettuata un’analisi dello stesso e delle

¹² È bene specificare che per tutta la trattazione le espressioni “diritto all’abitazione”, “diritto all’abitare” e “diritto all’alloggio” verranno utilizzate con lo stesso significato.

realità sociali che ne agevolano la tutela, fino ad affrontare il nuovo fenomeno del *social housing*.

Nel terzo paragrafo, si passerà alla disamina della tutela riconosciuta allo stesso a livello internazionale e del significato di tutela “progressiva”. Saranno oggetto di particolare attenzione il Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali (insieme al suo Protocollo aggiuntivo del '92) e la Carta sociale europea, in quanto entrambe prevedono la possibilità di presentare dei reclami per contrastare eventuali ostacoli al godimento dei diritti.

Diversa la disciplina europea - affrontata al quarto paragrafo - assente fino agli anni '80, adesso implementata con l'introduzione del Pilastro europeo nel 2017, del quale verranno analizzati gli aspetti critici.

Il capitolo culminerà con la disamina delle principali pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e su come le sue interpretazioni spingano verso un riconoscimento effettivo dei diritti sociali, nonostante l'Unione non abbia aderito alle Convenzioni sopracitate.

2. Le generazioni di diritti. Il diritto all'abitazione.

Negli anni '70, il giurista *Karel Vasak*¹³ individuò tre generazioni di diritti, su ispirazione degli ideali della Rivoluzione francese: libertà, uguaglianza e fraternità. Tale disamina venne operata per poter affrontare in maniera organica il discorso sui diritti umani.

Negli anni non sono mancati i pareri contrari o le puntualizzazioni in merito a questa categorizzazione¹⁴, la quale, chiaramente, va adeguata ai giorni attuali.

La classificazione segue le seguenti dicotomie: diritti negativi contro positivi, diritti individuali contro collettivi e responsabilità nazionali contro internazionali.

¹³ K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, *UNESCO Courier* 30:11, Paris, United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.

¹⁴ S. DOMARADZKI, M. KHVOSTOVA & D. PUPOVAC, *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*. *Human Rights Review*, 2019.

La prima generazione riguarda i diritti negativi e corrisponde alle libertà civili e politiche. Ciò che viene accentuata è la “libertà” e vi rientrano il diritto alla vita, la libertà di parola, libertà di religione, il diritto ad un processo equo, l’uguaglianza davanti alla legge e altri diritti legati alla cittadinanza.

La seconda presume un’azione positiva dello Stato e include i diritti sociali, economici e culturali¹⁵. Segue l’ideale dell’“uguaglianza” e fu un prodotto della rapida industrializzazione del XIX sec. e delle disuguaglianze sociali ed economiche che ne conseguirono¹⁶.

Entrambe le generazioni di diritti sono presenti nella Dichiarazione universale dei diritti umani¹⁷ Inoltre, ambedue fanno riferimento ai diritti individuali e impongono i doveri corrispondenti allo Stato nazionale.

Le convenzioni corrispondenti alle prime due generazioni sono state firmate nel 1966: la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici¹⁸ e la convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali¹⁹.

La terza generazione viene definita dal giurista ceco *Vasak* “diritti di solidarietà” i quali richiedono un’azione collettiva da parte degli individui, degli Stati e di altre unità politiche²⁰ ed è la più recente e vaga nei contenuti. Al suo interno sono racchiusi diritti positivi e collettivi che richiedono una responsabilità che va oltre lo stato-nazione. I diritti collettivi che appartengono a questo gruppo sono menzionati nella

¹⁵ Isaiah Berlin, filosofo, politologo e diplomatico, nella sua famosa lezione del 1958 “*Two concepts of liberty*” individuava i diritti negativi come “libertà da” e i diritti positivi come “diritti su”. I. BERLIN, *Two concepts of liberty*, in *Four essays on liberty*, Oxford, Oxford University press, 1969.

¹⁶ C. WELLMAN, *Solidarity, the individual, and human rights*, in *Human rights quarterly*, 200, fasc. 22, pp. 639-657.

¹⁷ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Universal Declaration of human rights*, 1948, OHCHR,

¹⁸ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *International Covenant on civil and political rights*, 1966, OHCHR.

¹⁹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *International Covenant on economic, social and cultural rights*, 1966, OHCHR.

²⁰ K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, op.cit, p.29.

Dichiarazione di Stoccolma²¹, Dichiarazione di Rio²² e in altri documenti internazionali a carattere dichiarativo²³.

La prima critica a tale categorizzazione venne mossa nei primi anni '80 da *Philip Alston*. Lo studioso, affrontando la questione dal punto di vista dei diritti umani internazionali, ha utilizzato come base le tre fasi del processo di formulazione e attuazione di questi stessi diritti²⁴. Si chiese se la traduzione dei bisogni in specifiche norme legali fosse stata soddisfatta e se non vi fosse alcuno offuscamento pratico di tutte e tre le fasi²⁵.

Gli studi di *Alston* furono, però, criticati, sostenendo che l'estensione del catalogo dei diritti umani avrebbe spostato l'attenzione ai nuovi diritti, mentre i vecchi sarebbero stati messi da parte, indebolendo l'intero sistema²⁶.

Gli studiosi occidentali sono scettici in merito agli effetti della terza generazione²⁷. Si pensa che possano confondere i principi fondamentali per la protezione dei diritti umani con le esigenze dei vari gruppi, fondendoli a ragione di una retorica politica poco definita, generando un impatto complessivamente negativo.

Nel corso dei quarant'anni successivi all'elaborazione delle generazioni di diritti sono stati attuati diversi cambiamenti paradigmatici, soprattutto ad opera delle Nazioni Unite. A partire dalla risoluzione 41/128 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1986,²⁸ l'obiettivo dell'atto era quello di "pareggiare" tutti i diritti umani in termini

²¹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Stockholm Declaration*, 1972, OHCHR

²² UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Rio Declaration*, 1992, OHCHR

²³ Es. Carta africana sui diritti umani e dei popoli (1982), Dichiarazione sul diritto allo sviluppo (1986), Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene (2007).

²⁴P. ALSTON, *A third generation of solidarity rights: progressive development or obfuscation of international human rights?*, *Netherlands International Law Review* 29, 1982, n. 3, pp. 307- 322 Le tre fasi consistono in: percezione di un problema particolare e formulazione dei bisogni e delle aspirazioni pertinenti; traduzione di alcune di queste esigenze in specifiche norme giuridiche attraverso il riconoscimento da parte del forum legislativo pertinente; identificazione ed elaborazione dei mezzi con cui promuovere la realizzazione della norma legale.

²⁵ *Ivi*, p. 316.

²⁶ S. DOMARADZKI, M. KHVOSTOVA & D. PUPOVAC, *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*. *Op.cit.*.

²⁷ cfr. S. FREDMAN, *Human rights transformed: positive duties and positive rights*, in *Oxford legal studies research paper*, 2006, 38, pp. 498-520.; P. H. KOOIJMANS, *Human rights- Universal Panacea? Some reflections on the so-called human rights of the third generation*, in *Netherlands International Law Review*, 1990, n. 37, pp. 315-329.

²⁸ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 41/128*, 1986, UN GA.

di valore, indipendentemente dalla loro origine, storia o maturità²⁹. Sono stati introdotti il diritto allo sviluppo e i diritti di solidarietà che hanno portato ad un nuovo modello di espansione dei diritti, attraverso l'adozione di atti politici sotto forma di dichiarazioni non vincolanti³⁰.

Anche i processi di integrazione regionale hanno avuto un impatto sui diritti umani. Dopo il Trattato di Maastricht³¹, l'Unione europea, seguendo le direttrici delle Nazioni Unite, ha spinto per un sempre maggiore inquadramento tra prima e seconda generazione di diritti³².

Risultano difficili da collocare i diritti delle minoranze. Se da un lato è chiaro che siano diretti a proteggere di interessi riguardanti particolari gruppi (minoranze razziali, nazionali, sessuali, etc.) e pertanto non possano essere considerati di prima generazione, dall'altro la tutela delle minoranze rientra nella categoria delle libertà civili e politiche. Per queste ragioni venne aggiunta una categoria separata: *diritti di gruppo*³³.

Altro argomento ambiguo risulta essere la migrazione. In un primo momento si fecero confluire i diritti riguardati la tratta di esseri umani, richiedenti asilo e rifugiati nella prima generazione, in quanto violazioni di libertà personali. Per ciò che riguardava le migrazioni in generale, però, era impossibile l'inserimento in una singola categoria³⁴. Per risolvere la questione, uno studio portato avanti da tre studiosi dell'Università di Varsavia³⁵, introduce una c.d. "zona grigia" in cui collocare tutti quei diritti che non rientrano in nessuna generazione, dei quali si occupano principalmente ONG e organi giuridici internazionali.

²⁹ Come ribadito dalla WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS IN VIENNA, *Vienna Declaration and programme of action*, 1993, OHCHR.

³⁰ M. KARADZHOVA, *Universalni standarti za pravata na choveka. In Evgeni Tanchev, Osnovni prava na choveka, Iurispress, Universitetsko izdatelstvo, sv. Climent Ohridski, Sofia, 2002.*

³¹ UNIONE EUROPEA, Trattato sull'Unione Europea (TUE), 7 febbraio 1992.

³² V. A. BISZTYGA, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności? Przegląd Prawa Europejskiego*, 2011, 3, pp. 179-188.

³³ S. DOMARADZKI, M. KHVOSTOVA & D. PUPOVAC, *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse. Op.cit.*

³⁴ *Ivi*

³⁵ *Ivi*

Sulla base degli studi condotti dall'Università polacca – *ivi citati* - , è stato possibile operare una classificazione dei diritti appartenenti alle singole generazioni. Rientrano tra le tematiche della prima categoria la dignità umana, il diritto di proprietà, etc.; nella seconda: diritto alla salute, all'istruzione, etc.; nella terza categoria: l'autodeterminazione, lo sviluppo umano, processo di pace; in quelli di gruppo: diritti delle donne, diritti LGBT, diritti dei bambini, degli sfollati, discriminazioni razziali, etc. Nelle zone grigie rimangono: diritti degli sfollati e il traffico di migranti o di persone.

Partendo dal presupposto che il diritto all'abitazione può essere declinato in diversi modi e si presenta, nella maggior parte dei casi, come strumentale per il godimento di altri diritti fondamentali, risulta particolarmente difficile collocarlo in una delle categorie sopradette. La dottrina maggioritaria lo colloca tra i diritti di seconda generazione, in ragione della sua natura sociale³⁶; ma sarebbe pur possibile collocarlo tra quelli di seconda, richiamando il diritto a vivere in un ambiente sano e interconnettendolo al diritto ad un alloggio adeguato. Più di recente è stata addirittura introdotta una quarta generazione³⁷ che comprende i diritti in tutela della dignità umana; categoria in cui il diritto all'abitazione potrebbe essere collocato in ragione dell'orientamento adottato da alcune Corti Nazionali (es. Francia e Italia, come approfondito al capitolo II), le quali fanno ricorso al principio in questione per tutelare il diritto prima specificato.

Risulta, dunque, necessario svolgere una disamina dello stesso per riuscire a comprenderne meglio le numerose sfaccettature.

Le prime indagini sulla questione abitativa ebbero carattere economico³⁸; mentre, il dibattito giuridico emerse solo tra metà degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta³⁹.

³⁶ G.PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2/2016, pp.495-518.

³⁷ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990

³⁸ Già a partire dal noto saggio di F. ENGELS, *La questione delle abitazioni*, estratto da *Volksstaat (1872)*, Milano, Feltrinelli, 1920. o L.EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1920.

³⁹ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, *op. cit.*, p.20.

In quegli stessi anni trova spazio la teorizzazione del diritto inviolabile all'abitazione, proprio perché si riconosce l'attitudine di particolari beni o servizi a soddisfare interessi primari della persona⁴⁰; sull'onda di una lettura della Costituzione economica che ne valorizza gli aspetti della socialità e dell'intervento statale⁴¹.

La sua definizione subisce diverse declinazioni⁴², in base al tipo di rapporto cui, di volta in volta, si fa riferimento. Ad esempio, è possibile distinguere tra lo studio del diritto *all'*abitazione del diritto *sull'*abitazione, sulla base di disposizioni disseminate in diversi settori. Il professor Perlingeri individua due declinazioni con diverse accezioni, secondo che si intenda riferire la situazione ai rapporti economici (rimandando agli artt. 41, 42, 43, 47 cost.) o come aspetto di un unitario valore normativo: la tutela della persona (rimandando agli artt. 3,4,14,31.1, 36.1 e 47 cost.)⁴³. Nel primo caso sarà possibile denotare un diritto *sull'*abitazione, mentre nel secondo un diritto *all'*abitazione.

A lungo si è pensato che la soluzione al problema sociale delle abitazioni fosse la diffusione della proprietà individuale alla casa, subordinando così il diritto all'abitazione alla figura del diritto di proprietà (diritto *sulla* casa). È anche vero, però, che il diritto in questione trova un imprescindibile nesso con altri diritti— come è già stato detto. Quando si parla di “abitazione adeguata”, il raccordo con la dignità umana appare palese⁴⁴. In questo modo, sorgono collegamenti tra abitazione e la salute, la tutela dell'ambiente e utilizzazione delle opere di urbanizzazione. Per cui esiste una convergenza tra diritto all'abitazione e diritto all'*habitat*⁴⁵.

⁴⁰ U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980; Cfr. G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2008.

⁴¹ Per una sintesi sulla vicenda storica G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Contratto e imprese*, 2011, fasc.3, 625 ss.; sul nesso tra il problema del riconoscimento del diritto alla casa e l'affermarsi dello Stato sociale, A. DE VITA, *Diritto alla casa in diritto comparato*, in *Digesto (discipline privatistiche)*, sez. civ., VI, 1990, 35 ss.

⁴² Cfr. U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, op.cit.; P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

⁴³ P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, op.cit., p.836.

⁴⁴ G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, op.cit., p.20.

⁴⁵ D. SORACE, *A proposito della proprietà dell'abitazione, diritto all'abitazione e proprietà (civilistica) della casa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, p.1175 ss.

Le Nazioni Unite lo riconoscono come un diritto fondamentale⁴⁶, tanto da istituire un Relatore speciale che si occupi della materia. L'ultimo Relatore in carica, nel suo rapporto, ha individuato come ostacoli al pieno godimento del diritto la globalizzazione oltre allo sfratto e al problema delle segregazioni razziali⁴⁷ (di cui mi si tratterà nell'ultimo capitolo). La prima viene considerata come la causa della diminuzione delle risorse statali utili al godimento dei diritti sociali e di una sempre maggiore volatilità dei mercati finanziari che non rendono di facile accesso crediti e mutui, nonché dell'aumento dei prezzi degli affitti nei grandi centri urbani⁴⁸.

Nel 2009, *R. Rolnik*, affermava che nella valutazione delle cause della mancata attuazione del diritto all'abitazione, assumono rilievo alcuni fattori socio-economici come la crisi dei mutui *sub-prime* del 2007, il cambiamento climatico, l'organizzazione di grandi eventi sportivi che spesso hanno portato ad atti di espropriazione forzata e sgomberi⁴⁹.

Le origini del malcontento, però, risalgono a prima della crisi economica del 2008, come afferma lo storico inglese *Michael Harloe*⁵⁰, che aveva investigato sulla storia della casa popolare, in chiave comparata, in Europa e negli USA. Secondo lo storico, solo nel nord-Europa si è costantemente cercato di ideare delle soluzioni. Nel resto del continente americano ed europeo, il problema non ha mai trovato delle soluzioni. Nonostante le buone intenzioni degli enunciati della maggior parte dei dettati costituzionali, la casa è stata a lungo considerata, dagli orientamenti prevalenti, come una questione residuale, non meritevole di un intervento massiccio.

⁴⁶ ALTO COMMISSARIATO DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Fiche d'information n.21*, 1997, OHCHR; HABITAT: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, *Vancouver Action Plan*, 1976, ONU.

⁴⁷ C. TURI, *L'evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale dei diritti umani: i Rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1, 2019, pp. 7- 14. Nei rapporti dell'attuale Relatore speciale, L. Farha, la globalizzazione assume caratteri di contestazione del rapporto causa ed effetto tra l'attuale configurazione del nuovo ordine economico globale e la mancata attuazione del diritto all'abitazione. Cfr. A/HRC/37/53, 15 gennaio 2018, p.3.

⁴⁸ E/CN.4/2002/59, *Right to an adequate standard of living*, 25 marzo 2020, pp.20-22.

⁴⁹ Doc. A/HRC/13/20, 18 dicembre 2009, pp. 12-18 (par. 36-67)

⁵⁰ M. HARLOE, M. BALL, M. MARTENS, *Housing and Social Change in Europe and the USA*, Londra, Taylor & Francis LTD, 1990.