



22 MARZO 2023

Gli strumenti di contrasto alla
homelessness. Prime riflessioni

di Francesca Nugnes

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Pisa



Gli strumenti di contrasto alla *homelessness*. Prime riflessioni*

di Francesca Nugnes

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Pisa

Abstract [It]: Nell'occuparci della questione *homelessness* in questa sede ci si concentrerà principalmente sul cuore del problema costituito dalla privazione materiale di un alloggio quale base di partenza da cui la persona in grave emarginazione può ricominciare a interagire con la comunità in cui è situato. Scopo di questo articolo è evidenziare non solo la sostanziale ineffettività del diritto all'abitazione e la necessità di adottare un approccio "nuovo", ma anche l'urgenza del ritorno al primato della sintesi politica sull'economia.

Title: Tools to combat homelessness. First reflections

Abstract [En]: In dealing with the homelessness issue here we will mainly focus on the heart of the problem constituted by the material deprivation of housing as a starting point from which the severely marginalized person can start interacting again with the community in which he is located. The purpose of this article is to highlight not only the substantial ineffectiveness of the right to housing but also the need to adopt a "new" approach and the urgency of returning to the primacy of the political synthesis on the economy.

Parole chiave: Homelessness, diritto all'abitazione, lotta alla povertà abitativa, tutela della dignità, eguaglianza sostanziale

Keywords: Homelessness, right to housing, fight against housing poverty, protection of dignity, equity

Sommario: 1. Inquadramento della questione e suo rilievo giuridico. 2. Il diritto all'abitazione in evoluzione: quale vincolo per il legislatore? 3. Il diritto all'abitazione in ambito sovranazionale. Il concetto di *home* nella convergenza delle giurisprudenze e le indicazioni del Ceds per la sua attuazione sul piano interno. 3.1 segue. L'assenza di competenza dell'Unione Europea in materia abitativa e l'emersione della questione *homelessness* nelle soft law. 4. Tratti evolutivi delle politiche abitative tra marginalizzazione, frammentazione e privatizzazione. 4.1 segue. Il passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'*housing* sociale non tocca la grave emarginazione adulta. 5. Gli strumenti di contrasto alla *homelessness* nel ventennio dopo la legge 328 del 2000. 6. Il contrasto alla *homelessness* nel Pnrr: strumenti nuovi ma limitati. 7. La questione *homelessness* come monito per un ritorno al progetto costituzionale

1. Inquadramento della questione e suo rilievo giuridico

Le diverse crisi susseguitesì finora, economica, migratoria, pandemica e quella energetica hanno acuito la morsa della povertà per milioni di persone¹; l'esposizione al disagio è multidimensionale ma quasi nella

* Articolo sottoposto a referaggio.

1 Secondo Istat, *Report 15 Giugno 2022*, nel 2021 sono in condizioni di povertà assoluta poco più di 1,9 milioni di persone e circa 5,6 milioni di individui; sul tema la letteratura pubblicistica è oramai vastissima, senza pretesa di esaustività, tra i contributi più recenti si veda Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in AIC 1-2/ 2019; V. CASAMASSIMA-E.VIVALDI, *Ius existientiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/ 2018, pp. 115 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e costituzione*, Napoli 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2020, *passim*; E. INNOCENTI - E. ROSSI - E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna 2019, *passim*; B. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 359; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, n.2/ 2011, p. 391.

totalità dei casi è caratterizzato dal disagio abitativo. Secondo l'ultimo Rapporto Caritas 2022 il 64 per cento delle famiglie assistite risulta essere locatario di un'abitazione che assorbe circa il 35 per cento del budget complessivo di ciascuna famiglia, il che evidenzia il nesso tra povertà e titolo di godimento dell'abitazione. Il quadro fornito da questi dati assume tinte ancora più fosche alla luce delle statistiche fornite dal Ministero dell'Interno sui provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti².

Purtroppo questi dati non consentono di rilevare quella che è la parte più drammatica della povertà abitativa costituita dall'assenza di una dimora, da una condizione di *homelessness* in cui vivono quote crescenti di popolazione³. In Italia, secondo un'indagine Istat condotta in 15 città italiane grandi e medie, già nel 2014 si contavano oltre 50 mila *homeless*⁴. Si tratta di una piaga sociale di difficile definizione, rispetto alla quale la Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) ha elaborato una classificazione ETHOS (*European Typology of Homeless and Housing Exclusion*) secondo cui il disagio è qualificato in base a quattro macro categorie concettuali: *senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazione inadeguata*.

Secondo un'ottica più stringente di quella adottata in ambito Europeo⁵, le Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta emanate nel 2015 dal Ministero per le politiche sociali, definiscono senza dimora persone in condizioni di grave marginalità, "senza tetto" oppure "senza casa", che si trovano al capolinea di un processo che in ambito sociologico è stato definito di "disaffiliazione"⁶ sociale, di "disqualificazione"⁷.

2 Secondo quanto riportato dal Ministero dell'Interno, Ufficio statistica, *Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti*, Anno 2021, in ucs.interno.gov.it, ci sono state 38.163 sentenze di sfratto nel 2021 (circa il 20 per cento in più rispetto al 2020) di cui 32.083 per morosità (circa l'85 per cento del totale); ci sono state inoltre 33.208 richieste di esecuzione forzata (con un incremento di oltre il 45 per cento), mentre 9.537 sfratti sono stati eseguiti con la forza pubblica (incremento di oltre l'80 per cento rispetto al 2020)

3Cfr. il Consiglio d'Europa, Commissione per i diritti umani (2020), *The right to affordable housing: Europe's neglected duty*, www.coe.int; secondo quanto riportato da OECD, *Social housing: A key part of past and future housing policy*, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, <http://www.oecd.org>, 2020, quasi un terzo degli individui nei paesi OECD spendono più del 40% del proprio reddito per le spese per consumi energetici; sul punto si veda Parlamento Europeo, Parlamento Europeo (2021a), *Parliament calls for action to solve housing crisis*, www.europarl.europa.eu

4 Istat, *Le persone senza dimora. Anno 2014*, Roma, 2015, nel dettaglio, delle 50724 persone senza dimora 8 pari allo 0,24 per cento della popolazione), l'86 per cento erano uomini, in gran parte disoccupati, pari al 72 per cento e con un'età compresa tra i 35 e i 54 anni, pari al 50 per cento.

5 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nelle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 2015, p.11 e ss.

6 R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1995, p.36 p.36, la disaffiliazione può essere intesa come dis- associazione sociale, costituisce in primo luogo una rottura rispetto alle reti di integrazione primaria, un primo distacco nei confronti delle regole date a partire dall'inserimento nella famiglia, nel lignaggio e nel sistema di relazioni fondato sull'appartenenza alla comunità

7 S.PAUGAM, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, definisce il processo di "disqualificazione" articolato in tre fasi: nella prima vi è una condizione di fragilità occupazionale e relazionale; nella seconda, quando la disoccupazione diventa cronica e i legami sociali si indeboliscono e si innesca una

La questione *homelessness* ha un evidente rilievo giuridico dato che una residenza certificata e stabile che consenta l'iscrizione all'anagrafe di un Comune è la condizione per accedere a molti dei servizi correlati a diritti fondamentali, in primis quelli sanitari e socio assistenziali⁸.

Sebbene nel nostro ordinamento sia stata prevista l'istituzione di “una sezione speciale “non territoriale” nella quale elencare e censire come residenti tutti i “senza fissa dimora” e i “senza tetto” al fine di ottenere la residenza anagrafica⁹, attualmente poco più di 200 comuni hanno istituito tali sezioni non territoriali. Il dato è ulteriormente aggravato da una tendenza riscontrata in alcune leggi regionali che, sebbene censurate dalla Corte costituzionale (sent.nn.44/2020; n.9/2021; n.112/2021), configurano la residenza stabile sul territorio un requisito premiale o necessario per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica¹⁰.

Soprattutto il rilievo giuridico della questione si evidenzia in riferimento al principio democratico (art.1 Cost.) il cui rispetto impone ai pubblici poteri interventi volti a garantire l'eguaglianza sostanziale (art.3, comma 2) attraverso la tutela di una vita dignitosa che consenta al singolo la partecipazione alla vita politica, economica e sociale (art.2)¹¹; interventi volti allo sviluppo del persona nella comunità in cui questa è “situata” poiché la realizzazione dell'uomo avviene “socialmente”, secondo un'interazione di cui l'uomo stesso costituisce l'esito¹². Solo se lo sviluppo della persona umana è concepito come collegato e funzionale alla realizzazione di una comunità inclusiva e coesa può garantire la coerenza con il principio democratico¹³.

dipendenza dalle istituzioni di welfare (servizi sociali, sussidi etc); nella terza e ultima fase i legami sociali, con i familiari, con gli amici, con a propria comunità si interrompono.

8 In argomento E. GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai-o di negazione dei-diritti sociali*, Conferenza Espanet, *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, 2011, in www.espanet.italia.net; la questione riguarda gli homeless in generale ed in particolare gli stranieri che costituiscono il 59,4 per cento delle persone senza dimora censite dall'Istat nel 2014; in argomento L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 29 e ss; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 64 e ss

9 Si vedano le Note illustrative della legge anagrafica del 1954 e del regolamento d.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989)

10 M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, p. 588 e ss, specie p.594 e ss; 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, p. 629 ss; più recentemente P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it* n.7/2022

11 Sul punto A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, n.2/1962, p.117 e ss; ID. *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss; più recentemente Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Rivista Aic*, n.1-2/2019, p. 7 e ss, specie p.9

12 Così P. BARCELLONA, *L'individuo sociale*, Costa & Nolan, Genova, 1996, p.88 e ss

13 Sulla garanzia del diritto ad un'esistenza dignitosa quale risultato di una redistribuzione della ricchezza volta a realizzare la giustizia sociale si veda da T. PAINE, *Giustizia Agraria* in Id., *I Diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Roma, 1978, p.341 e ss; concetto sviluppato poi da J. RAWLS, *A Theory of justice*, Harvard University Press, 1971, Trad. it. di U.Santini, a cura di S. Maffettone, Milano, Feltrinelli, 1982, specie p.150 e ss,

In questo senso un segnale positivo, sebbene abbia assunto una conformazione eccessivamente workfaristica, è stata l'introduzione del Reddito di cittadinanza. Tuttavia, non sempre strumenti come il Reddito di cittadinanza sono adatti a garantire una vita dignitosa, non tanto per una questione legata all'ammontare del sussidio, ma perché in alcuni casi come quello delle persone senza dimora, è molto difficile che queste ne possano beneficiare¹⁴. Nell'occuparci della questione *homelessness* in questa sede ci si concentrerà principalmente sul cuore del problema costituito dalla privazione materiale di un alloggio quale base di partenza da cui la persona in grave emarginazione può ricominciare a interagire con la comunità in cui è situato.

Si tratta di un aspetto che richiede una riflessione sul diritto all'abitazione partendo dal suo inquadramento costituzionale, tenendo conto del dibattito sviluppatosi in letteratura e del progressivo rafforzamento che la tutela di tale diritto ha avuto nella giurisprudenza costituzionale e in quella della Corte Edu e della Corte di Giustizia. Scopo di questo articolo è evidenziare non solo la sostanziale ineffettività del diritto all'abitazione dato che sul piano interno le politiche adottate finora si sono rivelate inefficaci, ma anche la necessità di adottare un approccio "nuovo" rispetto a quello usato finora. Un approccio in cui il principio personalista sia primario e funzionale all'attuazione dell'eguaglianza sostanziale, così da porre la persona al centro del suo stesso percorso di sviluppo all'interno della comunità. Attraverso la lente della questione *homelessness* sarà anche possibile mostrare l'urgenza del ritorno al primato della sintesi politica sull'economia, ad un esercizio della funzione di indirizzo politico finanziario da parte di Governo e Parlamento coerente con il progetto di costituzione delineato a partire dagli artt.1, 2 e 3 della Costituzione¹⁵.

2. Il diritto all'abitazione in evoluzione: quale vincolo per il legislatore?

Nella Costituzione italiana non vi è un esplicito riferimento al diritto all'abitazione, tranne che nell'art.47 Cost. secondo cui "la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione"¹⁶. Sebbene

14 Su questi ci si è soffermati in *Le misure di sostegno al reddito tra vecchie e nuove povertà*, in *Jus-online n.4/2021*, p. 249 e ss

15 Un disegno in cui in sia possibile per ciascuno "la costruzione della personalità (...) libera e continua", così S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, Bari- Roma, Laterza, 2018, p.9; ID., *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, Laterza, 2012, p.140

16 G. Salerno, *art.47*, in V. Crisafulli- L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 231; F. MERUSI, *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, III, a cura di G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 1980, p. 154 ss.; più recentemente, S. BARONCELLI, *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, I, a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, Utet, Torino 2006, p. 945 ss; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 27 ss; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 236, specie p.244-245; sul punto G. Tatarano, *Accesso al bene "casa" e tutela privatistica*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit. p. 407 e ss, specie p. 421 evidenzia che il *favor* per proprietà privata della casa cessa nel momento in cui essa non è utilizzata come bene di consumo ma diventa un investimento così come accade nei casi in cui "tra bene impiegato e bisogno non vi sia "proporzione"; G. G. BERTI, *Nota introduttiva*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Giuffrè, Milano, tomo I, 1986, pp. 6-8; Id., *Aspetti costituzionali*, Giuffrè, Milano, tomo IV, 1987, p. 7

parte della letteratura abbia escluso che dal suddetto articolo potesse ricavarsi un diritto all'abitazione¹⁷, altra parte ha ancorato il fondamento costituzionale del “diritto all'abitare”¹⁸ in funzione della più ampia architettura costituzionale di principi, diritti e valori.

In particolare, l'abitazione è vista come condizione necessaria alla realizzazione del principio personalista (art.2 Cost.) e di eguaglianza sostanziale (art.3 Cost.) poiché costituisce il presupposto per il godimento di altri diritti quali: la libertà di domicilio (art.14 Cost.), i diritti della famiglia (artt.29-31 Cost.), il diritto alla salute (art.32)¹⁹. Ancora, il fondamento costituzionale del diritto all'abitazione è stato rinvenuto nelle disposizioni costituzionali poste a tutela dei lavoratori (art.4, comma 1; art.35, comma 1; art.36, art.37, comma 2; art.38)²⁰. Questa visione strumentale del diritto all'abitazione è stata in parte supportata anche dalla Corte costituzionale nelle decisioni aventi ad oggetto la famiglia di fatto e in particolare il diritto a succedere nel contratto di locazione nel caso di decesso del conduttore, decisioni in cui la tutela del diritto all'abitazione appare indiretta in quanto funzionale alla tutela della famiglia²¹.

Tuttavia, nella stessa giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta, il diritto all'abitazione è assimilato ai “diritti inviolabili (...) di cui all'art.2 Cost.”²², e in particolare come “fondamentale diritto sociale” che lo Stato deve garantire affinché “la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana”²³.

17 In questo senso D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. III, p. 1037, aveva precisato come in realtà l'art.47 Cost. offra semplicemente una indicazione per il risparmio popolare che può essere convogliato nell'acquisto di un immobile che funga da abitazione per il proprietario, senza giungere a riconoscere il “diritto ad una abitazione”; in questo senso anche G. Salerno, *art.47*, in V. CRISAFULLI- L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 231; in senso critico rispetto al riconoscimento del fondamento costituzionale del diritto all'abitazione ed in generale rispetto ad una lettura “come norma a fattispecie aperta” dell'art.2 Cost. anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Padova, Cedam, 1990, pp. 4 ss.

18 U. BRECCIA, *Diritto all'abitare*, in www.treccani.it, 2009; H LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, trad. it, il *Diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970, p.35

19 T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, cit., p. 395; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 63; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 424 ss; più recentemente in questa prospettiva S. CIVITARESE MATTEUCCI - G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, in *Pausania.it*, <http://www.pausania.it>, pp. 7-8; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 172

20 M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Riv. Trim. Dir pubbl.*, 1957, p.119 e ss, specie p.156-159

21 Si tratta di situazioni che sulle quali si è espressa la Corte costituzionale con le sent. nn. 45/1980, 404/1988, 423/1988, 545/1989, 28/1990, 394/2005; in estrema sintesi, la Corte ha riconosciuto il diritto a succedere nel contratto di locazione in caso di decesso del conduttore al convivente more uxorio; al coniuge separato di fatto, se tra coniugi era stata convenuta la conservazione dell'alloggio per uno solo di loro; al già convivente quando vi siano figli naturali; al figlio di un figlio premorto al conduttore se convivevano con il defunto fino al momento della morte; per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia si veda E. OLIVITO, *Il diritto all'abitare*, cit. p.27 e ss

22 Corte Cost. sent. n. 404 del 1988; precedentemente Corte cost. sent. n. 49 del 1987; sul rafforzamento del diritto all'abitazione derivante dalla giurisprudenza costituzionale A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, 2007, n.6, p. 1129 e ss; più recentemente da E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n.3/2016, p.337 e ss

23 Corte cost. 11 febbraio 1988, n. 217, punto 5.2 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 833 ss.; sent. n.121 del 1996; più recentemente, con le sent. nn.44/2020 e 9/2021, la Corte ha avuto modo di rimarcare questo orientamento

L'emersione del diritto all'abitazione come fondamentale diritto sociale, dell'abitazione come bene essenziale per una vita dignitosa, ha consentito a parte della letteratura di svilupparne una concezione "forte", la cui tutela non è indiretta per la sua natura strumentale al godimento di altri diritti, ma diretta al pari di un diritto soggettivo vero e proprio. In questa prospettiva, l'obbligo dei pubblici poteri di dare attuazione alle disposizioni costituzionali non costituisce solo un vincolo politico concretizzantesi nella programmazione e attuazione di interventi volti a garantire il diritto all'abitazione, ma diventa un vero e proprio vincolo giuridico da cui deriva la giustiziabilità del diritto all'abitazione, vale a dire il potere del giudice di "ordinare l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) o, in alternativa l'erogazione di una somma di danaro pur non prevista nel bilancio nazionale, regionale e locale, tale da consentire anche ai meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata"²⁴.

Sul punto persistono almeno due questioni aperte quali il bilanciamento del diritto all'abitazione con altri diritti, principi e valori della Costituzione, da un lato, e la questione della definizione del nucleo essenziale da correlare ai livelli essenziali delle prestazioni, dall'altro. Rispetto alla prima questione, è pacifico ritenere che l'effettività del diritto all'abitazione, analogamente a tutti i diritti sociali, resta condizionata alla prestazione, ai modi di intervento e di organizzazione della risposta da parte dei pubblici poteri che a sua volta risulta dal bilanciamento con altri valori, diritti e principi della Costituzione²⁵, compreso quello di equilibrio di bilancio (artt.81,97,119 Cost.)²⁶.

evidenziando come l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica sia volto ad alleviare il disagio della persona, a prescindere dalla sua stabilità sul territorio; sul punto si veda M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, 588; nonché P. Lombardi, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it* n.7/2022, p.126 e ss

24 Così A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., specie p. 1134; nel medesimo senso dell'accezione forte del diritto all'abitazione anche G. GILARDI, *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in *Questione Giustizia trimestrale*, n. 1/2008, pp. 111 ss; M. GOLINELLI, «*La casa è il mio mondo*». *I migranti e la questione abitativa*, in *Questione Giustizia trimestrale*, n. 1, 2008, pp. 136; F. CORVAJA, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, n. 3/2009, pp. 89 ss.

25 Sul punto G. ZABGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, p.170 ricorda a tale riguardo che "la pluralità dei principi e l'assenza di una gerarchia formalmente determinata comporta che non vi possa essere una scienza della loro composizione ma una prudenza nel loro bilanciamento"; in argomento A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino; sul punto la Corte costituzionale (sent. n.264/2012 e n.85/2013) ha evidenziato la necessità di una tutela "sistemica e non frazionata" dei diritti e dei principi costituzionali perseguita attraverso "un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali" tale da garantire che nessuno di essi diventi "tiranno" nei confronti delle situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette"; Sul bilanciamento dei diritti nell'evoluzione giurisprudenziale R. ROMBOLI, *Diritti fondamentali, tecniche di giudizio e valore delle disposizioni processuali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, in *Id (a cura di), La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino Giappichelli, 1994, p. 151 e ss; più recentemente E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, Giappichelli, 2018 specie p.66-77

26 Cfr. Corte Cost. sent. n.252 del 1989, punto 3, in cui si ribadisce che il diritto all'abitazione, al pari degli altri diritti sociali, "tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività"; sul punto F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 63 e p. 71; in generale sui diritti finanziariamente condizionati F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni '80*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1987, p. 151, e ID., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, pp. 28 ss; con specifico riguardo ai diritti sociali come diritti condizionati A. BALDASSARE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, p. 1e ss; più ampiamente per una disamina dell'evoluzione

Ma tale bilanciamento che costituisce la naturale conseguenza del nostro pluralismo costituzionale²⁷ va realizzato nel rispetto della gerarchia delle fonti del diritto, ragion per cui nel bilanciare i diritti sociali con l'equilibrio di bilancio occorre considerare che tale equilibrio è fissato con la legge di bilancio e deve pertanto essere perseguito in subordinazione con le disposizioni costituzionali. A queste la Corte costituzionale ha riconosciuto valenza prescrittiva, comprese quelle di programma e di principio (sent. n. 1 del 1956)²⁸.

La stessa Corte più recentemente, dopo alcune oscillazioni è giunta a chiarire che rispetto all'equilibrio di bilancio è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sent. n.275/2016, punto 11, Cons. dir.)²⁹.

giurisprudenziale in materia si veda R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., Cost.*, Milano, Giuffrè, 1993, p.185 e ss. G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, specie p.350 e ss; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p.141 e ss; R.BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, p.106 e ss; sulla configurazione dei diritti sociali come di diritti di prestazione e “diritti di redistribuzione” M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig./Disc. pubbl., Agg.*, V, Torino, 2012 p. 224 e ss; ID, *La Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI-M. BENVENUTI, Napoli, 2012; più recentemente analizza l'impatto della crisi economica sulla tenuta dei servizi sociali M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, n.3/2018, pp. 587 e ss.

27 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, p.170 evidenzia come “La pluralità dei principi e l'assenza di una gerarchia formalmente determinata comporta che non vi possa essere una scienza della loro composizione ma una prudenza nel loro bilanciamento. (...) Del resto, è proprio dei principi e dei valori la loro attitudine a rendersi relativi per potersi conciliare reciprocamente nella pratica del diritto”; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014

28 Cfr. Corte cost. sent. n.1 del 14 giugno 1956; n.36 del 19 giugno 1958

29 In senso conforme alla sentenza 275/2016, la sent. n.251 del 25 giugno 2008, la sent. n.169 del 21 marzo 2017 e precedentemente anche nella sent n. 260 del 1990, specie al Punto 3 del Considerato in diritto; la sentenza del 2016 è commentata da L. MADAU, “E’ la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2017, p.11; C. DI MARCO, *La difesa dei diritti fondamentali, beni comuni incompressibili dello Stato sociale. In margine alla sent. n. 275/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it* n.6/2017; sul tema L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013; ID, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/ 2015; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n.3/2016; recentemente V. ONIDA, *Diritti sociali “incompressibili” e limiti delle risorse*, in *welforum.it*, 12 marzo 2018; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno dell'Aic*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2015; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 83 ss.; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion Pratica*, n.2/2016, p.495 e ss, specie p.496; sul punto M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rassegna* n.3/2013 www.astridonline.it osserva che “tutti i diritti, in maggiore o minore misura, costano” ma come osservato dallo stesso A. precedentemente, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, pp. 97 ss, la garanzia dei diritti sociali non può essere condizionata oltre limite dagli imperativi della finanza pubblica, soprattutto perché verrebbe equivocato uno degli obiettivi del principio di sana finanza pubblica, vale a dire lo sviluppo economico e sociale dei Paesi aderenti all'Unione monetaria europea; in questo senso anche P. CARETTI, *Relazione al Convegno del gruppo di Pisa su I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it, p.4; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it, p.8 e ss; nella letteratura straniera fondamentale il lavoro di S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. CAGLIERI, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000

Stabilita la primazia dei diritti rispetto all'equilibrio di bilancio, l'altro punto critico resta la definizione da parte del legislatore statale³⁰ di "quei livelli minimali di fabbisogno che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (...) e che non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate"³¹.

La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa, basata su criteri uniformi per tutto il territorio nazionale, unitamente alla fissazione dei principi fondamentali della materia, dovrebbe costituire il quadro entro cui le Regioni esercitano le loro competenze, riconducibili al governo del territorio (art.117, 3 comma Cost.), per programmare e realizzare insediamenti di edilizia residenziale pubblica oppure "mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti (...). L'una e l'altra competenza(...) si integrano e si completano a vicenda"³² e sono volte all'inveramento del principio di eguaglianza, ex art.3 Cost., nel godimento del diritto all'abitazione (Corte cost. sent. n. 166/2008 punto 3 del cons. dir.).

Tuttavia, come è noto, diversamente da quanto previsto per il diritto alla salute, il cui contenuto minimo è stato agganciato ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art.117, 2 comma, lett.m), Cost., per il

30 Cfr. Corte Cost. sent. n.121 /1996 e n. 520 del 2000 e in particolare sent.n. 94/2007 punto 4.2 del considerato in diritto; cfr. P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in federalismi.it, 14 maggio, 2014; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 236, ora in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 347 ss

31 Corte Cost. sent n. 166/ 2008, punto 3 del Cons. dir. commentata da V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2008*, in www.federalismi.it n.4/2009; sul tema del nucleo essenziale dei diritti quale limite alla discrezionalità del legislatore e il livello essenziale delle esiste una vastissima letteratura, *ex multis* C. PINELLI, Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art.117, co. 2, lett. m, Cost.), in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 881 e ss.; D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, specie per il nesso tra contenuto essenziale e dignità umana, p.98 e ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti sociali*, in G. CAMPANELLI - M. CARDUCCI - N. GRASSO - V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010, specie p.60 e ss.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, passim; P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in *Diritto di Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. CAMPEDELLI -P. CARROZZA -L. PEPINO, Bologna, 2010, specie p.215 e ss.; L. TORCHIA, *Premessa a Welfare e federalismo*, in L. TORCHIA (a cura di), Bologna, il Mulino, 2005, specie p. 10 e ss.; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, BUP, 2008, specie p.30 e ss.; R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2004; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI - G. CERRINA FERONI- M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 2011, p.24 e ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Milano, Giuffrè, 2007, specie p.124 e ss.; A. POGGI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti alla salute e all'istruzione* (vers. provv. della relazione svolta presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, nell'ambito della IV Settimana di studi sulle Autonomie locali, il 16 maggio 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.

32 Peraltro, allo Stato spetta non solo definire il livello minimo di offerta abitativa, ma anche l'individuazione delle categorie sociali che a causa del disagio economico devono godere di una "posizione preferenziale rispetto ad altre" Corte cost. sent. 121/2010, punto 7 del cons. dir.

diritto all'abitazione non è stato individuato finora un "nucleo minimo" o un "livello essenziale delle prestazioni" che oramai è giunto a sovrapporsi e talvolta ad identificarsi con il primo anche nella giurisprudenza della Corte³³. In particolare, il punto nodale resta l'individuazione non tanto di un contenuto minimo della prestazione, quanto del contenuto essenziale idoneo a preservare la dignità umana, il che presupporrebbe l'individuazione di un valore assoluto del contenuto essenziale di tale diritto. Le difficoltà in tal senso sono state ampiamente rilevate dalla dottrina che ha opportunamente posto in evidenza come il «contenuto essenziale» dei diritti sia un concetto relativo "non (...) predeterminabile in astratto"³⁴.

Ne è derivata una debolezza del diritto all'abitazione la cui azionabilità resta di fatto subordinata all'intervento del legislatore e che al pari degli altri diritti sociali rimane relegato in una dimensione fumosa che contribuisce di fatto alla sua relativizzazione³⁵.

3. Il diritto all'abitazione in ambito sovranazionale. Il concetto di *home* nella convergenza delle giurisprudenze e le indicazioni del Ceds per la sua attuazione sul piano interno

Prima di passare a considerare gli strumenti e le politiche poste in essere per contrastare il disagio abitativo occorre svolgere alcune riflessioni in merito all'evoluzione che tale diritto ha seguito in ambito sovranazionale. Qui, il diritto all'abitazione assume rilievo all'interno di un intarsio normativo di cui le componenti fondamentali sono costituite dalla Convenzione europea sui diritti umani (Cedu)³⁶, dalla Carta sociale europea (Cse), dalla Carta dei diritti fondamentali (Cdfue)³⁷.

La Cedu, nata a tutela dei diritti civili e politici, non reca alcuna esplicita indicazione relativa al diritto all'abitazione e neppure è possibile ricavarne per gli Stati un obbligo di risultato in relazione alle esigenze

33 O. CHESSA, *Brevi note sul «contenuto essenziale» (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, op. cit., 289; per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale ed europea relativa al contenuto essenziale dei diritti, recentemente L. Castelli, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le corti*, in *Rivista AIC*, n.1/2021, p. 454 e ss

34 Così A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Ann. II, t.2, 2008, p. 185 e ss, specie p.195; in questo senso anche A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p.1064 e ss; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 375

35 SANTI ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1900, p. 111; più recentemente T. Ajello, *Dalla natura programmatica dei diritti sociali alla relativizzazione dei diritti*, in *Studi in onore di C. Rossano*, Napoli, 2003, 535 ss; Id, *Tutela dei diritti fondamentali, organizzazione e funzionamento dei poteri pubblici*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2013, 533 ss.

36 A livello internazionale il diritto all'abitazione è riconosciuto dall'art.25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948), dall'art.11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 e ratificato il 15 settembre 1978 dall'Italia). A queste si aggiungono la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 dicembre 1989 (art.27) e la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 18 dicembre 1979 (art.14).

37 Cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di Giustizia, Relazione all'incontro di studio fra i Tribunali e le Corti costituzionali di Spagna, Portogallo, Francia e Italia*, Siviglia 26-28 ottobre 2021, in www.cortecostituzionale.it

abitative del singolo³⁸. Tuttavia, la Corte Edu ha mostrato la permeabilità della Convenzione rispetto ai diritti sociali attraverso una copiosa giurisprudenza relativa all'art.1 Protocollo addizionale n. 1 e all'art.8 Cedu³⁹.

In particolare, in riferimento al diritto all'abitazione, nella giurisprudenza relativa al Protocollo addizionale n. 1 ("ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni"), i giudici di Strasburgo, sin dalla decisione *James v. United Kingdom*⁴⁰, hanno affermato che nella moderna società l'abitazione è una primaria esigenza sociale la cui regolamentazione non può essere lasciata al mercato⁴¹. Pertanto non sono state

38 G. REPETTO, *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della Cedu alla luce delle sentenze nn.80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, in diritti-cedu.unipg.it, ultimo accesso maggio 2022; oltre alle fonti sopra citate la tutela del diritto all'abitazione si avvale anche delle tradizioni costituzionali comuni, tant'è che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) ha valenza "non in quanto tale ma in quanto espressiva, al pari delle tradizioni costituzionali, di quei "principi generali che si possono trarre da essa" (Corte cost. sent. n.80/2011); in particolare, rispetto alla Cedu con la sentenza n.80/2011 la Corte riprende lo schema della fonte interposta già seguito nelle sentenze gemelle nn.348 e 349 del 2007, non accogliendo la prospettata "comunitarizzazione" della Cedu ex art. 6 del Trattato di Lisbona e chiarendo che l'art.11 Cost. non fornisce "copertura" al sistema Cedu. In questo modo, come è stato osservato da A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. N. 80 del 2011)*, in www.forumcostituzionale.it, 23 marzo 2011, la Corte "pone l'accento sui profili di separazione piuttosto che su quelli d'integrazione, alla luce di una prospettiva di inquadramento sistematico d'ispirazione formale astratta"; A. RANDAZZO, *Brevi note a margine della sentenza n.80 del 2011 della Corte costituzionale*, in giurcost.org, ultimo accesso, giugno 2011, osserva come seguendo il ragionamento della Corte la "Cedu potrebbe trovare applicazione diretta (ex art.11) solo nei casi in cui i precetti di quest'ultima che vengono in rilievo nel caso concreto riguardino materie di competenza non prettamente statale, ma rientrino tre le competenze dell'unione e che si dia sostanziale coincidenza tra la Cedu stessa e la Carta di Nizza-Strasburgo o altra norma dell'unione".

39 In particolare, relativamente al Protocollo 1 la giurisprudenza Edu ha ricavato tre norme: una relativa al principio del rispetto della proprietà, primo periodo del primo comma; una seconda relativa alle ipotesi di privazione della proprietà, secondo periodo del primo comma; infine una terza concernente il diritto degli Stati di regolamentare l'uso del bene a fini di interesse generale, o fiscale; cfr. Corte eur. Dir. Uomo, *Sporrong e Lönnroth v. Svezia*, ric. N. 7151/75, 23 settembre 1982; *James e altri v. Regno Unito*, ric. N. 8793/79, 21 febbraio 1986; F. BUONOMO, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, Milano, 2005; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, specie pp. 228 e ss; B. CONFORTI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia di Strasburgo in tema di proprietà*, in M. COMPORTI (a cura di), *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005, 113;

40 Corte Edu, *James e altri c. Regno Unito*, ric. N.8793/79, par.47; in argomento cfr. E. BREMS, *Indirect protection of social rights by the European Court of Human Rights*, in D. BARAK-EREZ – A. GROSS (eds), *Exploring social rights. Between theory and practice*, Portland, Hart Publishing, 2007, p.135 e ss

41 Cfr. F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI — S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 19 ss; in generale sul ruolo della giurisprudenza delle Corti europee nella tutela dei diritti fondamentali la letteratura è vastissima, *ex multis*, cfr. E. MALFATTI, *L' "influenza delle decisioni delle Corti europee sullo sviluppo dei diritti fondamentali (e dei rapporti tra giurisdizioni)* in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*. A cura di G.CAMPANELLI – F. DAL CANTO –E. MALFATTI –S. PANIZZA –P. PASSAGLIA – A. PERTICI, Torino 2010, p. 165; A. RUGGERI, *Dialogo tra le Corti e tecniche decisorie, a tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni europei*, n. 59, dic. 2013; ID., *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)* in *Osservatorio costituzionale n. 5/2018*; F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *federalismi.it* n.18/2019; D.TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E.CAVASINO-G.SCALA- G.VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 83 e ss

ritenute in contrasto con la Cedu la limitazione al diritto di proprietà da parte dello Stato, quando perseguono obiettivi di giustizia sociale, purché non discriminatorie⁴² e proporzionate all'obiettivo⁴³.

Allo stesso tempo, nella giurisprudenza relativa all'art.8 Cedu, la garanzia del diritto all'abitazione è derivata da un orientamento volto ad estendere la tutela dei diritti in ragione delle connesse implicazioni sociali. In questo modo i giudici di Strasburgo sono giunti a garantire in via indiretta il diritto all'abitazione per il tramite della tutela riconosciuta ad altri diritti, alla vita privata, al domicilio e alla vita familiare, di cui la casa, intesa come "home", costituisce il cuore pulsante⁴⁴.

Sembra potersi configurare per gli Stati un'obbligazione di mezzi "orientata al risultato", specie in riferimento a situazioni di particolare fragilità tali da imporre obblighi positivi per lo Stato che sebbene non importino l'assegnazione di un alloggio, certamente impongono l'erogazione di prestazioni volte a soddisfare le esigenze abitative⁴⁵. In realtà, a fronte del rilievo che il diritto all'abitazione ha assunto nella giurisprudenza Edu, resta ferma la debolezza connessa alla sua giustiziabilità intesa in senso verticale quale pretesa del singolo ad ottenere in giudizio la soddisfazione di un proprio diritto da parte dello Stato che fino ad oggi è stata limitata essenzialmente all'accertamento di eventuali profili discriminatori ex art 14 Cedu⁴⁶.

42 M. L. PADELLETTI, *Protocollo 1-Art.1. Protezione della proprietà*, in S. BARTOLE – P. DE SENA- V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà*, Padova, Cedam, 2012, pp. 793 e ss; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, p.119

43 Corte eur. Dir. Uomo, Grande Camera, *Mellacher e altri c. Austria*, ric. nn. 10522/82,11011/84 e 11070/84, 19 dicembre 1989, § 48; Generalmente, la Corte ha ritenuto che il margine di apprezzamento nella valutazione dell'interesse pubblico con cui bilanciare la limitazione al diritto di proprietà rientrasse nella discrezionalità degli Stati, ragion per cui raramente gli interventi statali quali quelli derivanti dalla regolamentazione del mercato delle locazioni, sono stati ritenuti sproporzionati; Cfr G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, www.rivistaaic.it, n. 3/2017, p. 13 e ss; F. DONATI – P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2002, p. 21 ss; P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, 2007, Bologna, Il Mulino, p. 145 ss., specie p. 160

44 A riguardo DJ HARRIS- M. O'BOYLE – C.WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd edition,- Oxford University Press, 2009 p. 367 evidenziano come l'articolo 8 riguardi la vita privata al cuore della quale vi è il concetto di uno spazio privato nel quale nessuno ha titolo di entrare; analogamente anche P. KENNA, *Globalization and housing Rights*, in *Indiana Journal of law*, n.15/ 2008, pp. 430 e ss, specie p. 448; una ricostruzione della relazione tra l'art.8 Cedu ed il diritto all'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea è offerta dal Council of Europe and Europea Court of Human Rights, *Guide on Article 8 of the Convention- Right to respect for private and family life*, 2019, in http://www.echr.coe.int/Document/Guide_Art_8_ENG.pdf

45 Il riferimento è, ad esempio, al noto caso *Marzari c. Italia* del 1999, ric. N.36448/97; *Yordanova c. Bulgaria*, ric. N. 25446/06, 24-4-2012; cfr. C.L. ROZAKIS – P. VOYATZIS, *Le droit au respect de ses biens: une clause déclaratoire ou une "omnibus"norme?*, in H.VANDENBERGHE (eds), *Property and human rights*, Brugge, Die Kure, 2006, pp.1-28; più in generale ex multis G. MARTINICO, *Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario nell'applicazione dei giudici nazionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl*, 2010, pp. 691e ss.

46 Cfr. N. MOONS, *The right to house in law and society*, Routledge, New York-London, 2018, p.78-82 e 100-101; A. BUYSE, *Destruction of housing and discrimination against Roma-developments at the ecthr*, in *Housing and ESC Rights quarterly*, vol.3, 2006 ni, p.5 e ss; F.SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour Européenne de Droits de l'Homme: un exercice de "jurisprudence fonction?"*, in *RTDH n.55/2003*, pp.756 e ss; N.BERNARD, *Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel- le droit au logement et la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in *RTDH n.79/2009*, n.79, p.527 e ss

L'altra parte dell'intarsio normativo a tutela del diritto all'abitazione è costituito dalla Carta sociale europea (d'ora in poi Cse) che nella versione revisionata del 1996, fa espresso riferimento al diritto all'abitazione (art.31)⁴⁷.

Le disposizioni che la Carta sociale europea dedica al diritto all'abitazione (art.31) contribuiscono a completarne il sistema di tutela in ambito europeo dato che essa presenta “spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla Cedu di cui la Cse costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo”⁴⁸.

Analogamente alle disposizioni della Cedu, quelle della Cse implicano “l'intervento della Corte costituzionale cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del primo comma dell'art.117 Cost. della norma interna ritenuta in contrasto con la Carta”⁴⁹. Quest'ultima, infatti, in quanto fonte internazionale pattizia, ha valenza sub-costituzionale, prevalente sulle norme primarie interne e costituisce, ai sensi dell'art.117, comma 1, norma interposta al cui rispetto sono tenuti il legislatore nazionale e regionale⁵⁰.

In letteratura, in ragione del “vincolo positivo che si evince dall'art.117 Cost, che impone al legislatore nazionale l'obbligo di dare attuazione agli impegni assunti con l'entrata in vigore della Carta sociale europea”, è stato sostenuto che “l'effettività della Carta in ordine al diritto all'abitazione può bensì

47 Ratificata con legge n.30/1999, nella versione modificata del 1996, art.31; cfr C. PANZERA – A. RAUTI –C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2017; G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011

48 Corte Cost. Sent.n.120, 1 aprile 2018, punto 10.1 cons. diritto; sent. 194, 26 settembre 2018, punto14 cons. diritto; la sentenza opera una valorizzazione della Carta sociale europea che per la prima volta non resta nella sua posizione secondaria a fare da “sfondo della motivazione, ma balza in primo piano” così C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n.120/2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quad. Cost. 2018*, p. 905; G. CANALE, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120)*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 20 novembre 2018; G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *forumquadernicostituzionali.it*, 20 settembre 2018; S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 luglio 2018; C. PANZERA, *Indennità di licenziamento e garanzie (costituzionali ed europee) del lavoratore*, in *www.diritticomparati.it*, 6 dicembre 2018.

49 Corte cost. n. 120/2018, punto 10 del cons. dir., cfr. E. Malfatti, *La CEDU come parametro tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Associazione Gruppo di Pisa*, 25 ottobre 2019, p.116 e ss, specie p.140, pone in evidenza come in realtà la sentenza 120/2018 finisca per configurare “un ruolo marginale per i giudici comuni a vantaggio di una dialettica tutta centrata sulle relazioni “da lontano” tra la Corte costituzionale e organismi di Strasburgo”; G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in *giurcost*, 20 luglio 2020

50 B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *federalismi.it*, n. 17/2017; I. TRICOMI, *Complementarietà tra Cedu e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalità e ruolo dei giudici. Il caso della libertà sindacale dei militari*, in *Dirittopubblicoeuropeorassegnaonline.it* giugno 2018; G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *Federalismi.it* n.4/2019, p. 4 e ss

dipendere da interventi normativi interni, ma è innegabile che, essendo ormai entrata in vigore, in presenza dell'ordine di esecuzione dato con legge, l'obbligo di risultato contratto nell'ordinamento internazionale viene trasferito anche in quello interno e si impone a tutti gli organi competenti ad attuarlo, compresi quelli giurisdizionali⁵¹.

In questa prospettiva, la Cse rivela le sue potenzialità come pietra angolare per un rafforzamento del diritto all'abitazione, potenzialità valorizzate anche dall'intrinseco legame con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cdfue), cui il Trattato di Lisbona riconosce lo stesso valore giuridico dei Trattati (art.6 Tue).

In effetti, l'art.34, par.3, Cdfue si limita ad affermare che il diritto all'assistenza abitativa, accanto al diritto all'assistenza sociale, costituisce il mezzo per lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, per garantire un'esistenza dignitosa e affida alla legislazione e alla prassi le modalità di tutela⁵². Tuttavia, è nella Spiegazione relativa all'art.34, par.3, della Carta di Nizza, che si esplicita il suddetto legame affermando che esso è "ispirato all'art.13 della Cse e agli artt.30 e 31 della Carta sociale riveduta, nonché al punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori⁵³.

Questo legame ha consentito lo sviluppo di un dialogo tra i giudici di Strasburgo e il Comitato economico dei diritti sociali (Ceds) le cui decisioni sebbene non vincolanti per l'interpretazione della Cse, sono caratterizzate da un' "autorevolezza" (Corte cost. sent.n.120/2018, cons. dir. punto 10) che ha agevolato l'avvio di una sorta di "osmosi" tra le pronunce dei due organi, per quanto circoscritta al rispetto del principio di non discriminazione (Protocollo addizionale n. 12 e art.14 Cedu)⁵⁴.

In realtà, rispetto al diritto all'abitazione si coglie una convergenza soprattutto tra le giurisprudenze della Corte Edu e della Corte di giustizia; d'altronde i diritti di cui all'art. 7 della Cdfue, in cui è configurabile il diritto all'abitazione, come chiarito nelle Spiegazioni alla Carta corrispondono ai diritti di cui all'art.8 Cedu⁵⁵.

51 Così 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, anche per il virgolettato sopra; in questo senso più recentemente anche C. Lazzari, *Sulla Carta sociale europea quale parametro interposto ai fini dell'art.117, comma 1, Cost: note a margine delle sentenze 120/2018 e 194/2018*, in *federalismi.it* n. 4/2019

52 Cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, p.157; G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in *Id., Studi sui diritti in Europa*, Roma, Aracne, 2006, p.154; sul punto si veda E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, cit. p.100

53 Così R. CHURCHILL – U. KHALIQ, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: an effective mechanism for Ensuring compliance with Economic and Social Rights?*, in *European Journal of International Law*, vol.15/2004 p.417 e ss. specie p. 437, ritengono che si tratti di "essentially a quasi-judicial one, applying law to the facts to reach a considered conclusion"

54 Così G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, cit. p.12

55 In argomento F. DELLA NEGRA, *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kusionova*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 1009 e ss

In particolare, i giudici di Lussemburgo con l'inasprirsi della finanziarizzazione del mercato immobiliare e della sua crisi si sono orientati in senso analogo ai giudici di Strasburgo ponendo al centro delle loro decisioni relative al diritto all'abitazione, il concetto di *home*, quale necessario presupposto del diritto alla vita privata e familiare ex art.7 della Cdfue⁵⁶.

In generale, sin dalla giurisprudenza relativa alla direttiva 93/13/CE sulle clausole abusive nei contratti fra consumatore e professionista si rileva una priorità riconosciuta alla tutela del diritto all'abitazione, al punto da giungere a giustificare la sospensione delle esecuzioni immobiliari quando queste implicino la perdita della casa per il consumatore e la sua famiglia⁵⁷. In particolare, nella sentenza *Kusionova* la Corte di giustizia ricalca la giurisprudenza della Corte Edu sviluppata a partire dalla sentenza *McCann v. United Kingdom*, ripresa in *Rousk v. Sweden*, in cui si afferma che “*the loss of a home is one of the most serious breaches of the right to respect for the home*”⁵⁸. Si tratta di una convergenza che stimola almeno due ordini di riflessioni. In primo luogo sembra si possa rilevare un seppur debole segnale di emancipazione della tutela del diritto all'abitazione dalla sua funzionalizzazione rispetto alle libertà economiche poste a fondamento del mercato⁵⁹. La sintonia della giurisprudenza della Corte di giustizia con la Corte Edu rivela uno spiraglio di apertura verso una giustizia sociale che a lungo è rimasta offuscata da quella che in dottrina è stata definita come “giustizia d'accesso”. Quest'ultima è coerente con un sistema in cui gli Stati adottano politiche pubbliche che favoriscono la costruzione di un mercato in cui giocano gli operatori economici come imprenditori, lavoratori e consumatori e agevolano il rientro di quegli operatori economici che sono stati eventualmente esclusi dal mercato stesso. Si tratta di un modello di giustizia ben diverso dai modelli di “giustizia sociale” che appartengono al patrimonio costituzionale delle moderne democrazie e che sono caratterizzati da interventi redistributivi che a loro volta presuppongono una solidarietà fiscale oltre che etico-sociale, ragion per cui sono stati definiti anche di “giustizia sociale solidaristica”⁶⁰.

56 Nel senso di un rafforzamento del diritto all'abitazione, ma attraverso le disposizioni della Carta Fondamentale dei diritti P. KENNA - H.S. MORENO, *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, in *European Law Journal*, vol.25, n.6/2019, pp. 608 e ss.

57 Il riferimento è al noto caso *Aziz* C-415/11, su cui criticamente per l'espansione del ruolo che la Corte avrebbe assunto H. W. MICKLITZ, *Mohamed Aziz - sympathetic and activist, but did the court get it wrong?*, in V. Colaert - E. Terry (Eds), *Landmark Cases of EU Consumer Law- in Honour of Jules Stuyck*, Intersentia, 2013, p.615 e ss.

58 Corte eur. giust. 10-9-2014, C-34/13, *Kusionová*; Corte Edu, *McCann v. United Kingdom*, application n.19009/04, par.50 e *Rousk v. Sweden*, application n.27183/04, par.137; cfr. F. DELLA NEGRA, *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kusionova*, cit. p.1012 e ss.

59 Così P. KENNA, *Introduction*, in P.KENNA – S.NASARRE AZNAR –P.SARKES –C. U.SCHMID (edt), *Loss of homes and evictions across Europe*, Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2018, p. 40-41

60 Il concetto di giustizia di accesso è di H-W. MICKLITZ, (ed.), *The many concepts of social justice in European Private Law*, London, Edward Elgar Publishing, 2011; poi ripreso da K.TUORI, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015, p.227 e ss, specie p.266 che osserva come il diritto dell'Ue, specie il diritto privato con particolare riguardo al diritto dei lavoratori, dei consumatori e alla legislazione sviluppatasi intorno al principio di non discriminazione e di accesso al mercato delinei chiaramente un modello di “giustizia d'accesso”, diverso da quello proprio di giustizia sociale; la questione della giustizia sociale in Europa e dell'incapacità del mercato di assolvere a tale funzione è evidenziata da A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli, 2016,

La seconda riflessione riguarda la dimensione in cui avviene questa apertura della Corte di giustizia che è propria dell'efficacia c.d. orizzontale relativa ai rapporti tra privati in cui il diritto europeo consente una pretesa soggettiva non mediata dal legislatore⁶¹. La Corte, infatti, supporta l'efficacia orizzontale del diritto all'abitazione attraverso decisioni relative a tutele contrattuali, ma anche non contrattuali, connesse al rispetto del suddetto diritto fondamentale.

Non è questa la sede per approfondire l'impatto che questa giurisprudenza sta avendo rispetto alla c.d. costituzionalizzazione del consumatore⁶², caratterizzata dalle connessioni sempre più frequenti della normativa a tutela dei diritti dei consumatori con i diritti fondamentali, ma preme osservare la funzione di stimolo che la giurisprudenza delle due Corti può esercitare sullo Stato.

Uno stimolo che dovrebbe essere recepito dai poteri pubblici nell'adozione di misure di contrasto alla povertà abitativa e di garanzia del diritto all'abitazione che non possono sovraccaricare oltremodo il diritto dei contratti, e dunque il rapporto tra le parti, di funzioni proprie degli organi di indirizzo politico⁶³. Ne deriverebbe che non solo una delle parti subirebbe una limitazione ingiusta correlata ad un onere che spetta all'intera collettività⁶⁴, ma soprattutto perché, in caso di controversia il giudice dovrebbe decidere svolgendo valutazioni di tipo socioeconomico che spettano principalmente al circuito Governo Parlamento.

Questi ultimi, per le ragioni già accennate, riconducibili alla tenuta dello Stato democratico oltre che alla preservazione della identità di Stato sociale, hanno il dovere di approntare misure volte a garantire una

passim; S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n.46/2017, p. 553 e ss; più in generale, in senso critico rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di bilanciamento dei diritti sociali con le libertà economiche, specie nelle decisioni assunte durante la crisi del 2008, S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilaastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del Diritto*, n.4/2018, p.557 e ss, specie p.574 in cui osserva come sia stato seguito un orientamento coerente con la "logica neoliberale della nuova governane economica europea"; analogamente A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale*, *Federalismi.it.*, n.4/2018, p. 33 e ss, specie p. 38; diversamente evidenzia il positivo ruolo di stimolo della giurisprudenza della Corte di giustizia rispetto alla giurisprudenza interna in materia di diritti sociali A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*, n.2/2015 p.549 e ss; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it.*, n.4/2018, p.20 e specie p.25; il ruolo che la Corte di giustizia ha avuto nella tutela di "diritti che hanno dato forma al 'patrimonio costituzionale europeo'" è stato approfondito da P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it.* n.4/2018, p.5 e ss, specie p.12

61 R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna 2012, p.570 e ss

62 Cfr; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, Enc. dir., Annali, IX, 2016, p. 391 e ss; E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino 2017, p. 155 e ss; ID., *Costituzione e principi fondamentali: dialogo ideale con Angelo Falzea*, in *Rivista di dir.civile* n.4/2017, p.982 e ss; G. D'AMICO, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti di diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in *Giustiziacivile.com*, Giuffrè, Milano, 2016; H. MICKLITZ, *Il consumatore: mercantizzato, frammentato, costituzionalizzato*, Riv. trim. dir. proc. civ., 2016, 859 s.

63 Sul punto S. PAGLIANTINI, *Effettività della tutela giurisdizionale, "consumer welfare" e diritto europeo dei contratti nel canone interpretativo della Corte di giustizia: traccia per uno sguardo d'insieme*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2014, p.804 e ss, specie p. 810 e ss.

64 Così E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 cedu*, in *Europa e Dir. Privato* n. 1/2019, p. 51 e ss, specie p.65-75

vita dignitosa che se in alcuni casi può svilupparsi a partire da un reddito minimo garantito, in altri deve iniziare proprio dall'abitazione⁶⁵.

In quest'ottica la definizione del “risultato”, dell'obiettivo cui dovrebbe essere teso l'intervento dello Stato, potrebbe essere ricavabile dal contributo che il Ceds, sia attraverso la pubblicazione di report annuali sulle politiche e sulla normativa poste in essere dagli Stati, sia attraverso decisioni e raccomandazioni, ha offerto indicando gli obblighi da rispettare nel garantire gli standard minimi del diritto all'abitazione⁶⁶.

In particolare, il Comitato ha chiarito che ai fini della conformità all'art.31 della Carta, gli Stati hanno il dovere di: adottare strumenti giuridici, finanziari e operativi necessari per progredire verso gli obiettivi della Carta; disporre di statistiche significative su bisogni, risorse e risultati; effettuare revisioni periodiche dell'impatto delle strategie adottate; fissare una tempistica per il raggiungimento degli obiettivi in ciascuna fase; valutare l'impatto delle politiche adottate su ciascuna categoria di soggetti interessati, specie i più fragili⁶⁷.

Purtroppo si tratta di raccomandazioni sostanzialmente disattese, il che testimonia il persistere del divario tra la centralità che il diritto all'abitazione acquisisce nelle fonti e nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale e le politiche che lo Stato pone in essere per la sua effettività⁶⁸.

65 In questo senso M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, n.2/2011, p. 291 e ss

66 Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo, *Aspetti problematici di una definizione dell'edilizia abitativa sociale come servizio d'interesse economico generale (parere d'iniziativa) (2013/C 44/09)*, in cui si ribadisce l'opportunità di riconoscere il diritto all'abitazione in una fonte primaria dell'unione, così come evidenziato precedentemente dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, *Relazione Su gli aspetti sociali dell'edilizia residenziale*, 18 marzo 1997, su www.europarl.europa.eu, che in sede di proposta di risoluzione al Parlamento aveva ritenuto che fosse dovere degli Stati, nel rispetto delle competenze definite dai Trattati, riconoscere un diritto effettivo e opponibile; P. KENNA, *Housing Rights-The New Benchmarks for Housing Policy in Europe?*, in *The Urban Lawyer*, vol.37,n.1, 2005, pp.87 e ss

67 In questo senso *ex multis*, la decisione del Ceds, 8 settembre 2009, recl. n. 53/2008 (*European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia*), reperibile all'indirizzo www.coe.int; Cfr. European Committee of social Rights, *2nd assessment of the follow-up(2017): European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia, compliant n.53/2008*, reperibile all'indirizzo: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?I=cc53-2008-Assessment2-en>

68 Basti pensare che il Ceds ha condannato l'Italia per violazione dell'art.31 Cse una prima volta con decisione del 7 dicembre 2005, in esito al reclamo n. 27/2004, presentato dall'*European Roma Rights Center (ERRC)* contro l'Italia e una seconda volta con decisione del 25 giugno 2010, in esito al reclamo n. 58/2009, presentato dal *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)*. Sebbene siano state rilevate conseguenze sul piano politico istituzionale, va anche rilevato che tali conseguenze si sono risolte in una serie di “impegni” da parte del nostro Paese nell'adottare misure di conformità all'art.31 della Carta sociale che non hanno tuttavia sortito progressi verso l'effettività del diritto all'abitazione. Tant'è che nel Report 2020 del Ceds si rileva la mancanza di dati statistici necessari a valutare l'adeguatezza dell'offerta abitativa ex art.31.par.1, della Carta sociale europea. La stessa mancanza di dati, fermi al 2014, impedisce di valutare anche l'impatto delle misure di contrasto alla povertà abitativa di cui al par.2 dell'art.31 Cse. cfr *European Committee of Social Rights, Decision 5/12/2019, Session n.3*, pubblicata il 27 febbraio 2020 e reperibile all'indirizzo: <https://hudoc.esc.coe.int/eng/?I=2019/def/ita/31/1/EN>.

3.1 segue. L'assenza di competenza dell'Unione Europea in materia abitativa e l'emersione della questione homelessness nelle soft law

L'Unione europea non ha competenze in materia abitativa, tuttavia la garanzia dell'accesso e della conservazione di un alloggio resta un elemento implicito sia agli obiettivi di politica sociale le cui competenze sono condivise con gli Stati membri (art.4), sia a quelli di promozione degli obiettivi di occupazione, di protezione sociale di contrasto all'esclusione sociale (art.9 T'fue); obiettivi ribaditi più volte accanto al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (art.151 T'fue) e che si inscrivono nel più ampio disegno di coesione economica, sociale e territoriale (art.174 T'fue). Più in generale, rispetto agli obiettivi di dignità e uguaglianza (art.2 T'ue) e di lotta all'esclusione sociale (art.3), il diritto all'abitazione costituisce un presupposto necessario la cui tutela ha implicazioni sulla libertà di circolazione dei lavoratori (art.45 e ss T'fue), sul diritto di stabilimento (art.49 e ss T'fue), sulla libertà di prestazione di servizi (art.56 T'fue), tutti strumentali alla costruzione del mercato interno e allo sviluppo di un'economia sociale di mercato⁶⁹. Ancora, le competenze dell'Unione europea in materia ambientale, energia, trasporti, concorrenza, fiscalità, politica sociale, con particolare riguardo alla lotta alla discriminazione, hanno un impatto sulle politiche abitative degli Stati membri⁷⁰. Questi ultimi peraltro hanno un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione e nel finanziamento dell'edilizia residenziale sociale, poiché l'art.14 e il protocollo n.26 del T'fue in materia di servizi economici di interesse generale sottrae la materia alla normativa sugli aiuti di Stato⁷¹.

Tuttavia, anche in assenza di competenze in materia abitativa, la trasversalità della stessa ha consentito all'Unione di intervenire con direttive e strumenti di soft law volti ad armonizzare la legislazione degli Stati membri nel garantire i principi dell'Unione nell'accesso all'alloggio. Un esempio era costituito già dalla direttiva del Consiglio 29 giugno 2000, n.2000/43 in cui si ribadiva come la discriminazione nell'accesso ai beni e servizi, incluso l'alloggio, esponga al rischio di pregiudicare gli obiettivi dell'Unione, in primis l'elevato livello di occupazione e protezione sociale e la coesione economica e sociale; in seguito

69 Cfr. R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'unione europea*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n. 2/2013, p. 727; P. Kenna, *Housing Rights after the Treaty of Lisbon - Are there Minimum Core Obligations?*, in *The Cyprus Human Rights Law Review*, 2014, p. 13 e ss; sull'economia sociale di mercato si veda la Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva*, COM (2010) 608 definitivo, del 27 ottobre 2010, che contiene 50 proposte avanzate dall'allora Commissione Barroso per una strategia di rilancio del Mercato unico europeo; sul punto P. PICONE, *Origine ed evoluzione delle regole di concorrenza comunitarie: l'apologia del mercato "sociale" europeo* in *Critica del diritto*, 1974, p.69 e ss; più recentemente S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna 2003, p.27-29 e p. 165; E. DICIO'TTI, *Stato di diritto e Diritti sociali*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2004, p.50 e ss,

70 Cfr. G. MARCHE'TTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali* in www.federalismi.it, n.4/2018, pp.184 e ss, specie p. 188

71 Cfr. E. OLIVITTO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, Napoli, Jovene, 2017, p.94; per le questioni relative alla disciplina della concorrenza si veda G. F. CARTEI, *Il servizio universale*, Milano, Giuffrè 2002, p.290 e ss; più recentemente G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d'interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, n.2/2019, pp. 179

la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, ha previsto che sia garantito un alloggio o comunque una sistemazione temporanea alle persone vittime di reato⁷².

Ma in realtà, come accade in generale per i diritti e le politiche sociali europee, anche la tutela del diritto all'abitazione trova il suo maggior sviluppo negli strumenti di soft law⁷³ che se intesi come espressione dell'“indirizzo politico comunitario”⁷⁴, rivelano come anche prima del Trattato di Lisbona l'attenzione verso il diritto all'abitazione si sia andata progressivamente sviluppando. Si tratta di un'evoluzione iniziata dall'attribuzione delle competenze in materia di politica di coesione economica (Atto Unico europeo)⁷⁵ e consolidatasi nella strategia di Lisbona 2000, rafforzata nel 2005, i cui obiettivi di costruzione di un'economia della conoscenza entro il 2010 erano da perseguirsi attraverso il rafforzamento dell'inclusione sociale e dello sviluppo sostenibile⁷⁶. In questo quadro, ai fini della costruzione di un'Europa inclusiva e coesa, è emersa sempre più la centralità della tutela del diritto all'abitazione intesa come garanzia di accesso ad alloggi dignitosi a prezzi accessibili, centralità avvertita in particolar modo dal Parlamento europeo che ha evidenziato la strategicità della questione abitativa collocandola nel più ampio dibattito relativo alle questioni urbane. Così, già nei lavori dell'Intergruppo Urban Lodgement del Parlamento europeo, autore della Carte europea dell'alloggio del 2006, e in alcune risoluzioni del Parlamento europeo il diritto all'abitazione è riconosciuto quale “diritto fondamentale” la cui tutela costituisce la “condizione preliminare per l'esercizio e l'accesso ad altri diritti fondamentali e ad una vita

72 Cfr. E. BARGELLI, *Abitazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, VI, 2007, p.1 e ss, specie p.6

73 Cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/ 2017, p.953 e ss, specie p.954; sebbene non si tratti di atti giuridicamente vincolanti e non assimilabili a fonti del diritto, per tutti cfr. R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società post moderne*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 37; va considerato che la Corte di Giustizia nel Caso Grimaldi del 1988 (sent. del 13 dicembre 1989, C-322/88, Salvatore Grimaldi c. *Fonds des maladies professionnelles*) ha stabilito che questo tipo di atti debba essere preso in considerazione dai giudici nazionali per risolvere le controversie sottoposte al loro giudizio, il che secondo altra parte della dottrina comporta di fatto la loro trasformazione in fonte primaria interna; in questo senso M. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, fasc.1/2017, p.1 e ss; per un approfondimento del tema si veda A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in Convegno annuale AIC – 2005, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2015, in www.archivio.rivistaaic.it; che riprende l'ampio dibattito in materia ricordando che esistono tre orientamenti: “quello secondo cui il soft law individua una tipologia di atti, quello secondo cui esso delinea una tecnica di regolazione, quello, infine, secondo cui il fenomeno comprenderebbe tanto una tipologia di atti, quanto una tecnica di regolazione”; in generale sulle soft law L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004., pp.118 e ss; F. TERPAN, *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, n. 1/2015, p. 68 e ss; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti. Uno studio comparato*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2008, pp.71 e ss; U. MATTEI, *The European Codification Process. Cut and Paste*, Kluwer, The Hague, 2003, spec. pp. 107 ss.

74 R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, p.192.

75 Sottosezione IV, art.23, Atto Unico Europeo; in argomento R. MICCÙ, *Finalismo dell'unione ed economia sociale di mercato: modello (obsoleto) o “principio speranza” del costituzionalismo europeo?*, in V. ATRIPALDI - R. MICCÙ - I. PERNICE (a cura di), *Quale Costituzione per l'Europa. Consolidamento e innovazione costituzionale nel “secondo” Trattato di Roma*, in *Diritto e cultura*, nn.1-2/ 2003, pp.129 ss.,

76 Cfr. A. ALAIMO, *Da “Lisbona 2000” a “Europa 2010”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Riv. It. Dir. Lavoro*, n.3/2012, pp 219 ss.; G. FIENGO, *La nuova frontiera dei diritti sociali e della cittadinanza europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 4/2015, pp.1029 e ss

dignitosa”⁷⁷. In seguito agli effetti disastrosi della crisi finanziaria ed economica del 2008, comincia ad emergere più forte il legame tra il diritto all’abitazione e l’inclusione sociale. Un legame che induce giocoforza a porre l’attenzione sul fenomeno *homelessness* per il cui contrasto sono state avviate prime specifiche iniziative nell’ambito della strategia Europa 2020, attraverso la Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale e la relativa comunicazione di accompagnamento in cui si identifica la *homelessness* come la più severa forma di povertà e deprivazione⁷⁸.

Il legame tra diritto all’abitazione e inclusione sociale attraverso la lotta alla homelessness si traduce sul piano politico in diverse iniziative. Tra queste è da segnalare l’*European Consensus Conference on Homelessness*, svoltosi a Bruxelles il 10 dicembre 2010, su input della presidenza belga del Consiglio Ue, in collaborazione con la Commissione europea e con Feantsa (Federazione europea delle organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora). Si è trattato di una conferenza finalizzata a creare una base comune di conoscenze utili ad inquadrare il fenomeno e a cercare adeguati strumenti di contrasto e si è avvalsa del contributo di studiosi e operatori del settore che pur gettando le basi di una conoscenza comune tra gli operatori del settore, non è stata sostenuta negli anni a seguire da adeguate politiche da parte degli Stati membri⁷⁹.

Da qui in poi si sono susseguite con cadenza ravvicinata raccomandazioni, risoluzioni, pareri, report, in cui l’urgenza di adottare misure di contrasto alla *homelessness* viene sottolineata in misura proporzionale al dilagare del fenomeno⁸⁰.

77 Il riferimento è alla Risoluzione del Parlamento europeo, *Alloggi e politica regionale del 10 maggio 2007 (2006/2108)*; più recentemente Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 giugno 2013, *Edilizia popolare nell’Unione europea (2012/2293)*; analogamente, nell’Agenda Urbana per l’UE approvata ad Amsterdam il 30 maggio 2016, il diritto all’abitazione si conferma come diritto a un alloggio a prezzi accessibili, adeguato e dignitoso, realizzato secondo criteri rispettosi dei principi di sostenibilità; per lo studio del diritto all’abitazione nella prospettiva delle politiche urbane si veda recentemente C. IAIONE, *Il diritto all’abitare da Nigro a Ostrom e oltre, verso l’abitare adeguato, innovativo e sostenibile*, in C. IAIONE – M. BERNARDI – E. DE NICTOLIS (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l’adequate housing*, Bologna Il mulino, 2019, pp. 11 e ss, specie p.16-17; in argomento G. DELLA SCALA, *Il social housing come servizio d’interesse generale tra tutela multivello del diritto sociale all’abitare e imperativi della concorrenza*, in *Rivista Giuridica dell’edilizia*, n.2/2019, pp. 179 e ss; M. BRONZINI, *Nuove forme dell’abitare. Housing sociale in Italia*, Roma, 2014

78 Commission Communication COM(2010)2020 final on Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.

79 I lavori della Consensus Conference sono raccolti nelle *Raccomandazioni giuridiche della giuria*; oltre che nel rapporto preparato da V. BUSCH-GEERTSEMA- W.EDGAR-E.O’SULLIVAN-N.PLEACE in *Homelessness and homeless Policies in Europe:Lesson from Research*, entrambi reperibili su www.feantsa.org

80 Non appare utile riproporre una ricostruzione dei singoli interventi riportata nel documento del Commission staff working, *Confronting homelessness in the European Union -Accompanying the document -Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions.towards social investment for growth and cohesion - including implementing the european social fund 2014-2020*, Brussels, 20.2.2013, SWD (2013) 42 final

In questo andamento caratterizzato da un'asimmetria tra l'ineffettività delle politiche di contrasto alla povertà abitativa estrema e il proliferare di misure di soft law si inserisce anche il Pilastro europeo dei diritti sociali⁸¹, soprattutto per l'attenzione che dedica esplicitamente agli ultimi, ai senza tetto.

In particolare il punto 19 del Pilastro, fa inizialmente riferimento alle persone che si trovano in un non precisato stato di bisogno, per le quali si può intervenire garantendo l'accesso ad alloggi sociali oppure fornendo un'assistenza abitativa di qualità; nell'ambito di questa categoria viene dedicata specifica attenzione alle persone vulnerabili che pur avendo un alloggio rischiano di perderlo a causa della loro situazione di fragilità e alle quali va garantita la protezione e l'assistenza per la conservazione della loro *home*⁸². Infine, un'ulteriore specificazione è rivolta agli ultimi, ai senza tetto, la cui condizione richiede prestazioni che non si esauriscono nell'accesso all'alloggio, ma devono contemplare tutti i servizi necessari alla loro inclusione, in linea con quanto già prefigurato da diverse misure di soft law⁸³. In letteratura sono state avanzate forti critiche a partire dal modo in cui sono stati ordinati i 20 principi e diritti, nonché sul loro recepimento in uno strumento di soft law⁸⁴.

In particolare, è stato evidenziato come si tratti di un ordine che oltre a riprendere i diritti già riconosciuti dalla Cdfue, appare coerente con un sistema ispirato non tanto ad una giustizia sociale, ma a garantire una "giustizia d'accesso" al mercato⁸⁵. In questa prospettiva si può leggere la collocazione dei principi di pari opportunità e non discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro nel Capo I, mentre i principi e i diritti relativi alla protezione e all'inclusione sociale sono nell'ultimo Capo III.

81 Il testo costituisce il risultato di un lungo processo partito nel 2015 da una proposta del Presidente della Commissione Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione; il Pilastro europeo per i diritti sociali, è stato presentato dalla Commissione europea nell'aprile 2017 e proclamato, congiuntamente dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, al vertice sociale di Göteborg, il 17 novembre dello stesso anno; più recentemente, il Pilastro sembra essere stato valorizzato dall'attuale presidente Von der Leyen che lo ha definito "*strategia sociale per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti*" nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 gennaio 2020, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, COM(2020) 14 final, Bruxelles, 14 gennaio 2020, in eurlex.europa.eu.. In effetti si sono intensificate le azioni volte a dare attuazione al Pilastro. In particolare, la Commissione europea nel marzo 2021, ha presentato un *Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali* (COM (2021)102) in cui sono indicate le azioni, legislative e non, che intende adottare entro la fine del 2024 e ha indicato 3 obiettivi in materia di occupazione, competenze e protezione sociale che l'UE deve conseguire entro il 2030. I suddetti obiettivi sono stati condivisi dai Paesi dell'Ue in occasione del Vertice sociale di Porto del 7-8 maggio 2021 (Dichiarazione di Porto) e del Consiglio europeo del 25 giugno 2021; sul punto J.LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il summit di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?* in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, Numero speciale n.4/2018, p.49 e ss; F.BALAGUER CALLEJON, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, pp.69-79, *ibidem*.

82 In argomento ampiamente P. KENNA - S. NASARRE AZNAR- P. SPARKES – C.U.SCHMID, *Loss of Homes and Evictions across Europe. A Comparative Legal and Policy Examination*, Elgar Publishing, 2018, *passim*

83 In questo senso, a esempio, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 su una strategia dell'UE per i senza tetto*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, 23.12.2016

84 S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali* cit. specie p.958; e ID, *L'insostenibile leggerezza del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n.4/2018, pp.557 e ss., specie p. 568

85 Cfr. *retro par.3*

Come è stato osservato, si tratta di un'impostazione che risente dell'impronta neo liberale⁸⁶ che ha progressivamente caratterizzato l'Unione europea testimoniata dall'impatto che i principi di *flexicurity* e di *austerity* hanno avuto sui diritti dei lavoratori e sui diritti sociali in generale⁸⁷. Non a caso la piaga della povertà, e della *homelessness* in particolare, si è aggravata progressivamente in Europa⁸⁸ con accentuazioni dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008 e delle relative misure di austerità. Queste hanno impattato su un tessuto sociale in cui l'occupazione resa precaria e fragile anche dalla c.d. *flexicurity* è culminata nel fenomeno *working poor* che incide negativamente sulla capacità di sostenere i costi per un alloggio dignitoso⁸⁹. Il tema è esplicitato dalla stessa Commissione nell'European Pillar of Social Right Action Plan, pubblicato il 4 marzo 2020, che ribadisce la necessità di combattere il disagio abitativo estremo garantendo l'accesso ad alloggi di qualità a prezzi accessibili, prefiggendosi di contribuire ad alleviare la

86 S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 4/ 2018, cit., specie p.561 in cui l'A. osserva come il "Pilastro europeo dei diritti sociali costituisca " il culmine di una incongrua parabola storica, ove la riaffermazione dei valori e degli obiettivi sociali dell'Unione fa da perfetto *pendant* allo svuotamento delle istituzioni del *welfare state* democratico all'interno della poderosa macchina governamentale neoliberale dell'eurozona"; più recentemente, le conseguenze negative del neoliberismo e dell'austerità sui diritti dei lavoratori sono state oggetto di una ricerca in chiave comparata svolta da M.M. LUCIO- A.KOUKIADAKI- I.TAVORA, *The Legacy of Thatcherism in European Labour relations. The impact of the politics of neo-liberalism and austerity on collective bargaining in a fragmenting Europe*, in *Institute of Employment Rights Journal*, vol.2, n.1/2019, p.28 e ss; più in generale per una analisi dell'evoluzione in senso neoliberista e sulla necessità di un ritorno ad un approccio keynesiano T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Firenze, 2016 (ed. or.: T. PIKETTY, *Le capitale au XXIe siècle*, Seuil, Paris, 2013); una ricostruzione storico giuridica sin dalla nascita del pensiero neo liberale della scuola di Friburgo, D.J. GERBER, *Constitutionalising the economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol.42, n.1/1994, p. 25 e ss; più recentemente C. PINELLI, *I rapporti economici-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI- T.TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, p. 26 e ss; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. LUCARELLI- A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione Europea*, Napoli, 2009; ID., *Principi Costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza. Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 7 luglio 2020

87 Si tratta di concetti rispetto ai quali è stata prodotta un'ampia letteratura, ex multis si veda S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitti in tempo di crisi*, Roma-Bari, Laterza 2013, p. 7 e ss; L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Working Paper in C.S.D.L. E "Massimo D'Antona".it n.141/2011; E. REYNERI, *Anti-poverty and (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e Mercato* n.103/2015, p.97 e ss; G. BRONZINI, *Lavoro, tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del "dopo Lisbona"*, in *Politica del diritto* n.1/2008, p. 141 e ss;

88 Secondo Fondation Abbé Pierre-Feantsa, *Fifth overview of housing exclusion in Europe 2020*, July 2020, in www.Feantsa.org, nel 2020 sono almeno 4 milioni le persone senza dimora in Europa, con un incremento del 70 per cento dal 2009 al 2019

89 Il tema è trattato con riguardo all'Italia da C. LUCIFORA, *"Working poor" e politiche per l'occupazione* in C. Dell'Aringa -P. Guerrieri (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna 2019, p. 426 ss; più recentemente si veda l'analisi del CNEL, *XXIV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2022, specie p.246; il fenomeno del lavoro povero non riguarda solo il lavoro dipendente ma anche quello autonomo come mostrato da A. LASSANDRI, Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia, in *Lavoro e diritto* n.1/2019, p.81 e ss; M. RAITANO - M. JESSOLA - E. PAVOLINI - M. NATILI, *In-work poverty in Italy*, European Commission 2019 reperibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/Blobservelet?docId=21106&langId=en>; con riguardo alla diffusione del fenomeno in Europa si veda W.S. CONEN, *In-work poverty, among self employed and non standard workers in europe: Working multiple jobs as a survival strategy*, in *Pol. Soc. n. 1/2021*, p. 143 e ss

povertà energetica che tanto incide sul bilancio delle famiglie, attraverso diverse misure tra cui la revisione della direttiva sull'efficienza energetica⁹⁰.

Dunque, sullo sfondo di un'Europa ancora sbilanciata verso la protezione delle libertà economiche, si rileva un rilancio dell'attenzione verso la povertà abitativa⁹¹ e anche alla *homelessness*.

Riguardo a quest'ultima, il 21 giugno 2021, a Lisbona, durante la conferenza organizzata dalla presidenza portoghese del Consiglio dell'UE, dalla Commissione europea e da FEANTSA (Federazione europea delle associazioni nazionali che si occupano dei senza dimora), i ministri nazionali e i rappresentanti delle istituzioni dell'UE, hanno firmato la “*Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness*”⁹². La Piattaforma segue due precedenti risoluzioni del Parlamento europeo⁹³ in cui si evidenziava l'estensione della piaga ad oltre 4 milioni di cittadini e l'urgenza di predisporre un insieme di misure di contrasto in settori complementari quali: politiche giovanili, edilizia sociale, diritto del lavoro, sicurezza sociale, reddito e reintegrazione.

Gli Stati, e con essi le Regioni e gli enti locali, si sono impegnati a condividere le conoscenze e le buone pratiche di contrasto alla *homelessness* anche avvalendosi di un miglioramento nella raccolta di dati sull'entità del fenomeno in modo da impostare adeguate politiche sociali. L'intento è quello di promuovere la prevenzione della *homelessness* e di garantire l'accesso ad un alloggio permanente, oltre alla fornitura di servizi di supporto per i senza dimora. In tale attività si prevede anche il coinvolgimento dei c.d. *stakeholders*, segnatamente dei privati che possono essere coinvolti nella progettazione e attuazione delle suddette politiche socio-abitative per finanziare le quali gli Stati, potranno avvalersi delle risorse stanziare nell'ambito della programmazione finanziaria 2021-2027, oltre alle risorse del Next generation

90 Oltre alla suddetta proposta di revisione della direttiva 2012/27/EU del 25 October 2012, anche la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione)- Com(2021) 802 final; una ricostruzione degli interventi in materia è offerta dalla Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII Legislatura, *Pacchetto “pronti per il 55%”: la revisione della direttiva sulla prestazione energetica, Dossier n.65*, 12 aprile 2022

91 In questa ottica si collocano, ad esempio, sia la Comunicazione della Commissione, “Un'ondata di ristrutturazioni”, sia il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, la cui sfida riguarda in particolare i migranti; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, COM(2020)662 final, Bruxelles, 14 ottobre 2020; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni- Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, COM (2020) 758 Final, del 24 maggio 2020; Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (2021/C/93/01) in cui, al punto 10, si evidenzia la necessità che gli Stati garantiscano la parità di trattamento della popolazione Rom nell'accesso ad alloggi adeguati e desegregati

92 Il lancio della suddetta piattaforma si aggiunge ad altre iniziative che sono state adottate nell'ambito del perseguimento degli obiettivi di promozione dell'inclusione sociale e di lotta alla povertà su cui Camera dei Deputati- Ufficio Rapporti con l'Unione europea XIX legislatura, *L'attuazione del Pilaastro europeo dei diritti sociali*, Dossier n° 3, 7 novembre 2022

93 Risoluzione del Parlamento europeo del 24 Novembre 2020 sul contrasto al tasso di Homelessness, European Parliament (2020/2802(RSP)) e “Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull' “accesso a un alloggio dignitoso e conveniente per tutti” (2019/2187(INI)

Eu⁹⁴. Anche in questo caso non si tratta di azioni di natura legislativa, ma di azioni dalla valenza programmatica la cui forza vincolante può derivare dal rispetto del principio di leale collaborazione⁹⁵, ma che in ultima analisi resta nella volontà politica degli Stati membri e nella loro capacità di darvi attuazione. Si tratta comunque di un impegno degno di nota che si pone l'ambizioso obiettivo di porre fine alla *homelessness* entro il 2030, un obiettivo che per quanto auspicabile appare sin d'ora di difficile realizzazione in assenza di mutamenti a monte, nel modello di sviluppo europeo affinché si recuperi lo sbilanciamento della tutela dei diritti sociali rispetto al mercato, in coerenza con i valori e gli obiettivi di eguaglianza, dignità e benessere del progetto europeo indicati agli artt.2.e 3 del TUE.

Proprio la questione *homelessness*, infatti, il suo dilagare in molti dei Paesi europei rivela il malfunzionamento di un modello di sviluppo che va corretto non solo in ragione della coerenza con i principi e valori dell'Unione, ma anche perché paradossalmente è il sistema finanziario che rischia di implodere per effetto di politiche poco attente ai diritti sociali.

Ne è consapevole la Commissione europea che nella Comunicazione compresa nel pacchetto di primavera del semestre europeo, del 23 maggio 2022, avverte che “*House prices are growing at their fastest pace in over a decade*” e che sebbene il settore bancario abbia resistito bene alla crisi pandemica, alcuni rischi potrebbero insorgere con la fine delle moratorie sui rimborsi dei mutui e con la cessazione delle misure di sostegno⁹⁶.

Le politiche e gli investimenti per l'effettività del diritto all'abitazione si configurano così, anche sotto questo profilo, come una necessità urgente delineando teoricamente un paradosso per cui è la tutela del diritto all'abitazione, quale strumento di una Europa inclusiva e coesa, a condizionare indirettamente la tenuta del sistema complessivo, compreso quello finanziario. Come del resto è stato dimostrato dalla crisi finanziaria ed economica innescata nel 2008 negli Stati Uniti dai mutui sub prime che molto ha contribuito ad allargare il fenomeno *homelessness* su entrambe le sponde dell'Atlantico

94 Il Next generation Eu ammonta a 800 bilioni di euro ed è suddiviso in due linee di finanziamento: il Recovery and Resilience Facility (RRF) e il Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (React-Eu). Il RRF è il fulcro del Next generation Eu con i suoi 732,8 bilioni da impiegare in crediti e contributi a sostegno di riforme e investimenti degli Stati membri. Il React-EU consta di 50,6 bilioni destinati agli Stati membri dal Fondo regionale di sviluppo (Fers), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo europeo di aiuto agli indigenti (Fead) e dalla Youth Employment initiative. Di queste risorse la Commissione assegna 150 bilioni alla “spesa sociale” che include misure per l'occupazione e formazione, educazione e assistenza all'infanzia, salute e assistenza a lungo termine oltre che per le politiche sociali. E' pertanto molto difficile comprendere quale quota è effettivamente impiegata per la lotta alla homelessness; cfr. Feantsa, *Working together to end homelessness in Europe*, 12 Novembre 2021, p. 1 e ss, reperibile al sito: www.feantsa.org

95 In questo senso J Luther, *Il futuro dei diritti sociali dopo il summit di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, cit. p.55

96 European Commission, *Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Central Bank, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and the European Investment Bank*, COM (2022)600 final, par.4.4, p. 14

4. Tratti evolutivi delle politiche abitative tra marginalizzazione, frammentazione e privatizzazione

Dal quadro tracciato finora il diritto all'abitazione appare in una fase di rafforzamento, supportato dalla giurisprudenza, sia sul piano nazionale che su quello europeo e sovranazionale. Eppure, il rafforzamento appena osservato sul piano giuridico, non si rileva nell'impostazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche nazionali⁹⁷. Così, l'ineffettività del diritto all'abitazione si rivela in tutta la sua drammaticità nel crescente fenomeno della *homelessness*, fenomeno che pur non radicandosi unicamente nell'inadeguatezza delle politiche abitative è da queste condizionato⁹⁸. Come accennato, infatti, la *homelessness*, può essere vista come un processo di deterioramento della rete sociale e relazionale della persona, di "disaffiliazione" sociale⁹⁹ che richiede un approccio integrato, principalmente socio sanitario e occupazionale, un approccio di cui l'abitazione costituisce la base di partenza. Per questa ragione e per un completo inquadramento della questione, prima di riflettere sulle misure e sui servizi di contrasto alla *homelessness*, occorre soffermarsi sull'evoluzione delle politiche abitative applicate sul lato dell'offerta¹⁰⁰.

In via preliminare occorre ricordare che nel nostro ordinamento le competenze relative alla tutela del diritto all'abitazione sono ripartite tra lo Stato e le Regioni¹⁰¹. In particolare, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117,2 comma, lett.l), Cost., tutti gli interventi regolatori del mercato immobiliare realizzati attraverso la disciplina dei contratti di locazione la cui durata

97 Politiche segnate da una progressiva perdita di rilevanza, fino quasi a sparire dall'agenda nazionale, tranne che per il sostegno offerto ai proprietari con l'esenzione dell'imposta sulla prima casa a partire dal 2014; così C. SARACENO – D. BENASSI – E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Bologna, il Mulino, 2020, specie p.198; Istat,2022, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà-Anni 2018- 2021*. www.istat.it; in generale per una approfondita ricostruzione si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., specie p.164 e ss; G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. Pinelli (a cura di), *Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, cit. p. 247; P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.3-4/2010, p.249 e ss.

98 In questa prospettiva il diritto all'abitazione è esemplificativo del divario tra *law in the books* and *law in action* rilevato da R. POUND, *Law in the books and law in action*, in *American Law Review*, n.44/1910, p. 12 e ss

99 COSÌ R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Librairie Arthème Fayard, cit. p.36 e ss; S. PAUGMAN, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, cit p.168 e ss; nel senso di valorizzare la povertà come processo multifattoriale A. MEO, *Il senza casa: una carriera di povertà*, in *Polis* n.2/1998, p. 241 e ss; Id., *Vivere in strada: carriere di povertà e pratiche di sopravvivenza. Uno sguardo sociologico sui senza dimora*, in R. GNOCCHI (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare*, Carocci, Roma,2009 pp. 183-214. N NEGRI – C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino1996, p.12 e ss; K. BORCHARD, *The world on the street:homeless men in Las Vegas*, University of Nevada Press, 2005, p.31 e ss; A. TOSI, *Homelessness and Poverty*, in D. AVRAMOV (edt), *Coping with homelessness*, Ashgate, Aldershot, 1999, p. 103 e ss

100 Più in generale si possono schematizzare gli interventi dello Stato a sostegno del diritto all'abitazione in: "a) misure a sostegno dell'offerta abitativa, con cui lo Stato si impegna direttamente nella produzione e distribuzione di alloggi di ERP; b) misure a sostegno della domanda abitativa, in riferimento ai trasferimenti diretti alle famiglie per sostenere le spese per l'abitazione e che generalmente si muovono all'interno della cornice del mercato immobiliare privato (ad esempio contributi *una tantum* per acquirenti di prima casa, sgravi fiscali sui canoni di locazione o sulla quota di interessi sul mutuo ipotecario; c) gli strumenti di regolazione dei rapporti economici e giuridici (ad esempio la disciplina dei contratti di affitto privato, della compravendita immobiliare, della regolazione dell'attività edilizia, della pianificazione urbanistica, del diritto di successione)";cfr. I. COSTARELLI- M. MAGGIO, *Il welfare abitativo italiano Un'analisi delle normative regionali del decennio 2008-2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2/2021, pp. 295 e ss

101 Sul punto P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, p. 5 ss

viene vincolata a un periodo e a un canone adeguato alla tutela del locatario. Accanto agli strumenti di tipo regolatorio, il diritto all'abitazione è tutelato attraverso l'offerta di alloggi pubblici, c.d. edilizia residenziale pubblica, che nel corso degli anni ha attraversato diverse fasi evolutive e che in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione si è caratterizzata per una differenziazione delle politiche abitative e sociali attuate dalle Regioni. La Costituzione non fa menzione della materia relativa all'edilizia residenziale pubblica ed essa viene ricompresa in via residuale nella materia delle politiche sociali, di competenza legislativa delle Regioni. Tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito, con la sent.n.94/2007, che la materia "edilizia residenziale pubblica" è di natura trasversale, ragion per cui resta di competenza dello Stato, ex art.117, 2 comma, lett.m), la determinazione dell'offerta minima di alloggi volti a soddisfare i bisogni dei ceti disagiati, oltre che dei "principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto territorio nazionale"¹⁰². Di conseguenza, spetta alle Regioni la competenza nella programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, rientrante nella materia "governo del territorio", ex art. 117, 3 comma Cost., e la gestione del patrimonio immobiliare di proprietà degli Istituti autonomi case popolari (Iacp), o degli enti che a essi sono subentrati in attuazione di leggi regionali¹⁰³. Prima di giungere all'attuale ripartizione delle competenze in materia, la politica abitativa è stata caratterizzata da numerosissimi interventi legislativi statali. Un primo e fondamentale risale al secondo dopoguerra, quando il Piano Ina-casa avviato nel '49 (legge n.43/1949), poi ripreso dal Piano Gescal (legge n.60/1963) ha rappresentato il più grande investimento pubblico nel settore (335.000 nuove abitazioni per lavoratori, finanziate dallo Stato e mediante prelievi sugli stipendi dei lavoratori e dei datori di lavoro)¹⁰⁴.

102 In particolare, fino al secolo scorso nell'ambito delle politiche abitative l'offerta di alloggi è stata realizzata attraverso l'acquisizione, il recupero o la costruzione di abitazioni secondo tre forme principali: edilizia agevolata, convenzionata e sovvenzionata; M.NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 118 ss; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica: profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, Padova 1984; ID., *Edilizia residenziale pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1990, p. 411 ss; Con la prima si punta ad agevolare l'accesso alla proprietà della casa da parte dei soggetti con reddito medio/basso attraverso la concessione di mutui agevolati, con il concorso di finanziamenti pubblici e con la partecipazione di soggetti privati, quali ad esempio cooperative o promotori immobiliari, nella fase attuativa; cfr. P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, Giappichelli, 2016. Con la seconda, la pubblica amministrazione stipula una convenzione con soggetti privati (cooperative edilizie, imprese di costruzione) nella quale vengono regolamentate le caratteristiche urbanistiche, le condizioni economiche che prevedono solitamente per il privato una riduzione o una compensazione degli oneri di concessione a fronte dei costi sostenuti per realizzare l'intervento. Con la terza, l'edilizia sovvenzionata, gli interventi sono finanziati interamente dallo Stato. Con essa si identifica l'effettiva edilizia residenziale pubblica (ERP), c.d. case popolari, e può essere realizzata dallo Stato e dalle Regioni per il tramite dei Comuni e più frequentemente delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica. Questo tipo di edilizia è destinato alla locazione o al trasferimento in proprietà, anche attraverso formule quali la locazione con diritto di riscatto dell'immobile.

103 In argomento V. VALENTI, *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Napoli, 2008, p. 609 ss.

104 Prima del '49, ci fu la legge del 31 maggio 1903, n.254, c.d. legge Luzzatti che istituì gli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), e consentì ai comuni di avviare piani di costruzione di case popolari; in seguito fu approvato il Testo Unico delle disposizioni in materia di edilizia popolare ed economica, r.d.28 aprile 1928, n.1165, destinato a costituire la

In questi anni la casa, più che un “bene sociale”, viene concepita come “bene economico” adatto a fare da volano per lo sviluppo economico del Paese così che la politica abitativa è stata improntata non tanto alla tutela del diritto all’abitazione quanto ad una crescita economica trainata dal settore edile¹⁰⁵.

Esaurita la forza propulsiva della casa come “bene economico” e per la crescita economica, a partire dagli anni Settanta l’offerta di alloggi pubblici e in generale la politica abitativa è stata progressivamente marginalizzata nell’agenda politica nazionale¹⁰⁶. E’ in questo periodo che il trasferimento delle competenze amministrative in materia alle Regioni (d.p.r.616/77), accentuato con il dlgs.112/1998 e culminato poi con la riforma del Titolo V della Costituzione¹⁰⁷, consente l’avvio della frammentazione delle politiche abitative e sociali, con una differenziazione dell’offerta e degli approcci seguiti nel contrasto al disagio abitativo¹⁰⁸.

Su questa tendenza alla marginalizzazione e alla frammentazione delle politiche abitative si inserisce, soprattutto a partire dagli anni Novanta, una ulteriore dinamica rappresentata dal processo di riduzione degli alloggi pubblici e dalla vendita del patrimonio abitativo pubblico agli inquilini residenti da almeno 5 anni nell’alloggio di cui erano assegnatari (legge n.560/1993). E’ stato così dato un ulteriore impulso all’accesso alla proprietà della casa, acuito dalla riduzione degli investimenti immobiliari pubblici in generale che si è tradotto in un ridimensionamento dell’edilizia agevolata dal 20 per cento del 1985 sul totale degli immobili pubblici a meno del 4 per cento nel 2005¹⁰⁹. Questa tendenza delle politiche abitative ad intervenire sul lato della domanda continuerà anche in seguito, attraverso interventi a sostegno dell’accesso alla proprietà costituiti da esenzioni e sgravi fiscali, agevolazioni creditizie per l’acquisto della prima casa e per la loro ristrutturazione. Si tratta di interventi il cui impatto positivo rispetto al disagio abitativo è difficilmente stimabile perché andrebbe valutato considerando anche la classe sociale dei proprietari, posto che essere proprietari di un’abitazione non comporta necessariamente la risoluzione

normativa di riferimento anche se privo di coordinamento con le norme urbanistiche. Solo in seguito con la legge 18 aprile 1962, n.167 si prevede un coordinamento tra la politica abitativa e l’urbanistica, allorché il piano di zona per l’edilizia economica e popolare viene inserito nell’ambito del piano regolatore generale comunale al fine di programmare gli interventi relativi all’edilizia residenziale popolare.

105 Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., p.171; a distanza di quasi un decennio, la legge 22 ottobre 1971 n.865 introducendo il concetto di edilizia residenziale pubblica lo pone nel quadro delle politiche sociali, evidenziando la natura sociale delle politiche abitative.

106 A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit. p.8 e ss

107 La legge 22 luglio 1975, n.382 e il D.P.R. 616/77, art.93, aveva trasferito alle Regioni “le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale pubblica e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento”. A questi interventi hanno fatto seguito altri numerosi interventi tra cui vanno ricordati: la legge 5 agosto 1978, n. 457 che prevede un piano decennale con relative disposizioni per la gestione finanziaria, il credito fondiario e per il recupero del patrimonio edilizio e urbano; la legge n.25/1980, la legge n.94/1982, la legge n.118/1985, la legge n.899/1986, tutte recanti interventi volti a rispondere all’emergenza abitativa attraverso finanziamenti a favore di comuni oltre ad acquisizione e alla costruzione di alloggi pubblici.

108 Cfr. P. VIPIANA, *La tutela del diritto all’abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, p. 5 ss

109 R. GALDINI, *L’abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Napoli, Liguori, 2012, p.24

del disagio abitativo e della povertà in generale. Un fattore rilevante di protezione dal disagio abitativo, infatti, è costituito dall'appartenenza agli strati più abbienti della popolazione, i quali hanno dimostrato negli anni di riuscire a fronteggiare meglio i costi di mantenimento dell'abitazione¹¹⁰.

Nello stesso periodo sono stati avviati interventi integrati di politiche per la casa e politiche urbane. Grazie all'influenza esercitata dalla programmazione europea sui temi della rigenerazione urbana, specie attraverso il programma Urban orientato a riqualificare quartieri disagiati sotto diversi profili, economico, sociale, urbanistico, si è puntato a rafforzare l'effettività del diritto all'abitazione guardando anche all'habitat e non solo all'alloggio¹¹¹.

Tuttavia, dai tratti evolutivi sin qui tracciati, appaiono costanti almeno due elementi di inadeguatezza delle politiche abitative riconducibili da un lato alla scarsa offerta di alloggi pubblici e dalla limitatezza delle risorse che ha contribuito a complicare l'implementazione di misure di contrasto alla grave emarginazione adulta¹¹²; dall'altro dalla tendenza delle suddette politiche a rivolgersi costantemente alle stesse categorie costituite da lavoratori o comunque dai ceti con reddito medio e medio basso, senza riuscire ad intercettare un'ampia fascia di persone in grave emarginazione. Questa tendenza paradossalmente sembra consolidarsi nel passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia residenziale sociale, c.d. housing sociale.

4.1 segue. Il passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'housing sociale non tocca la grave emarginazione adulta

Nel nuovo secolo, le politiche abitative hanno visto un coinvolgimento sempre più rilevante dei capitali privati, specie in seguito alla crisi finanziaria ed economica del 2008. E' in questo contesto che matura il sostanziale passaggio dall'Edilizia residenziale pubblica all'Edilizia residenziale sociale, c.d. Housing sociale. Quest'ultimo rappresenta "una modalità di intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di

110 Dai dati emersi nel corso dell'*Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, Roma 6 settembre 2022 la spesa per l'abitazione varia rispetto al reddito e assorbe il 32,3 per cento del reddito per le famiglie più povere, il 17 per cento del reddito per le famiglie del secondo quinto e il 6,6 per cento per quelle più abbienti. In pratica, per le famiglie più povere, quelle del primo quinto, la spesa per la casa è 5 volte superiore rispetto a quelle dell'ultimo quinto; in argomento M. FILANDRI, *Proprietari a tutti i costi*, Roma, Carocci editore, 2015, p.125 e ss

111 D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977, p. 1174; M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. Housing sociale in Italia*, cit. p.11. In questa prospettiva si collocano gli interventi di riqualificazione urbana perseguita attraverso i Contratti di quartiere I e II; cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit., specie p.164 e ss; G. SIRIANNI, *Il disagio abitativo*, in C. PINELLI (a cura di), *Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, cit. p. 247; P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.3-4/2010, p.249 e ss; S. MUGNANO, *Non solo housing. Qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, Milano, Franco Angeli, 2017

112 Secondo i dati disponibili, nel 2011, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp) costituiscono circa il 5 per cento del parco abitativo, Federcasa, *L'edilizia Residenziale Pubblica. Elemento Centrale della Risposta al Disagio Abitativo*, Roma, Federcasa, 2015

bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare"¹¹³. L'intero sistema di Housing sociale si sviluppa intorno al concetto di "alloggio sociale" inteso come "l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato"(Decreto del Ministro delle Infrastrutture del 22 aprile del 2008 emanato in attuazione della legge 8 febbraio 2007, n. 9).

In questa ottica nel 2008 è stato adottato il c.d Piano casa¹¹⁴ (d.l. 112/2008, art.11, convertito in legge n.133/2008), finalizzato a superare il disagio sociale e il degrado urbano attraverso un piano nazionale di edilizia abitativa approvato dal Comitato interministeriale della programmazione economica (Cipe)¹¹⁵. In particolare, sul lato dell'offerta è stato previsto che l'incremento del patrimonio immobiliare a uso abitativo avvenga con il coinvolgimento di capitali privati quali imprenditori, enti del Terzo settore, banche, gruppi immobiliari, incentivati in diverse forme come, ad esempio, la riduzione degli oneri di costruzione, la cessione dei diritti edificatori, l'ammortamento degli oneri di urbanizzazione e così via. Sul lato della domanda il piano è stato rivolto prioritariamente a categorie sociali che non hanno accesso all'Erp per ragioni reddituali, ma non sono in grado di sostenere i costi per l'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione o vendita¹¹⁶.

113 Cons. Stato, ad. plen., n. 7/2014; secondo il Cecodhas (Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale che riunisce 50 organismi nazionali e regionali operanti in 23 Stati europei), Salonicco, Novembre 2006, con social housing si intende "Housing for households who needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households" ; in argomento M. ALLENA - M. RENNA, *L'Housing sociale*, in F.G. COCA - P. STELLA RICHTER - P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 288 ss, specie p.290 ss; G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, p. 75 ss; R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di «edilizia residenziale pubblica»?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 271 ss; A. PISANESCHI, *«Diritto all'abitazione» e housing sociale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Giappichelli, Torino, 2016, p. 1799 ss

114 Già con la legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 era stato previsto un articolato programma di interventi sulla casa che ha offerto l'abbrivio per l'adozione del c.d. Piano casa adottato nel 2008; cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, cit. p.173

115 Sul punto la Corte cost., n.121/2010 ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art.11, comma 3, lett.e) del suddetto decreto limitatamente alla parola «anche» premessa a «sociale» in quanto idonea a consentire introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente a oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica; per una analisi critica del piano si veda V. CERULLI IRELLI — L. DE LUCIA, *Il secondo «piano casa»: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2009, p. 106 ss; P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 258 ss., relativamente al d.l. n. 47/2014 cfr. A. DONATI, *Piano casa 2014, Tutte le novità dopo la conversione del D.L. 47/2014*, Maggioli Editore, Rimini 2014; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, p. 5 ss

116 Cfr. F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 236, ora in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 347 ss; M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma, 2014.

Il piano aveva la finalità di “garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana” (art.11, comma1), il che testimonia la consapevolezza del legislatore del nesso diretto tra il diritto all’abitazione e la tutela della dignità e dell’eguaglianza sostanziale (artt.2 e 3 Cost.). Seguendo questo orientamento il successivo d.l. del 28 marzo 2014, n. 47, c.d. Piano nazionale di edilizia residenziale, recante misure urgenti per l’emergenza abitativa, conferma l’impostazione del precedente Piano casa e dispone un programma di edilizia residenziale integrato da servizi e strutture volte a migliorare l’integrazione sociale in modo da assicurare anche una sostenibilità sociale delle politiche abitative, oltre che economica.

Appare così esplicitata la finalità dell’Housing sociale che non si esaurisce nel fornire un alloggio, ma si estende all’offerta di una possibilità di inclusione del singolo e per il suo tramite di coesione della comunità di cui fa parte, evidenziando così la funzionalità del diritto all’abitazione rispetto agli obiettivi di coesione sociale¹¹⁷.

Tuttavia, allo stato attuale, le suddette finalità dell’Housing sociale non appaiono efficacemente realizzate per diversi ordini di ragioni¹¹⁸.

In linea generale, va rilevato che nel nostro ordinamento, gli interventi di Housing sociale realizzati finora, per quanto limitati, sono stati diversi dalle esperienze maturate in ambito Europeo dove l’offerta di alloggi è integrata da servizi socio sanitari ed educativi¹¹⁹. Ciononostante va precisato che si sono positivamente evidenziati alcuni interventi realizzati in diverse Regioni che più propriamente sembrano rispondere agli obiettivi di inclusione sociale, perseguiti attraverso la previsione di spazi comuni o anche di scambio di attività e di tempo all’interno dei c.d. condomini solidali¹²⁰.

In particolare, va osservato che il ridimensionamento degli investimenti per l’Edilizia residenziale pubblica e l’ampliamento dell’Edilizia residenziale sociale attraverso il coinvolgimento dei privati, secondo la logica propria dell’urbanistica consensuale¹²¹, non è stato accompagnato da un’adeguata attenzione agli strumenti di tutela procedimentale e processuale.

117 In questo senso cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione sul *social housing* approvata l’11 giugno 2013, punto 1

118 F. DERIU, *Il «Piano Casa» del governo Renzi: luci e ombre delle misure sull’emergenza abitativa*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 2/2014, pp. 295 e ss.

119 C. LODI RIZZINI, *Le politiche di Social Housing in Unione europea: a che punto siamo?*, in <http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/le-politiche-di-social-housing-in-unione-europea-a-che-punto-siamo.html>, 7 gennaio 2013, p. 1 ss.

120 I. COSTARELLI - M. MAGGIO, *Il welfare abitativo italiano. Un’analisi delle normative regionali del decennio 2008-2018*, cit. p.307 e ss; 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, p.184, specie p.208 ss; M. ZUCCHINI, *Aspetti operativi: il cohousing dal punto di vista giuridico*, in A. SAPIO (a cura di) *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell’abitare*, Franco Angeli, Roma, 2010, p. 211 ss

121 P. URBANI, *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, pp.72 e ss

In forza della convenzione stipulata tra ente pubblico e privato, infatti, a quest'ultimo è imposto l'obbligo di riservare una quota degli alloggi a finalità sociali, senza specifiche indicazioni vincolanti sui criteri per la selezione dei destinatari. Il Piano casa e il Piano nazionale di edilizia residenziale avevano comunque individuato i destinatari degli interventi di housing sociale nelle famiglie o giovani coppie a basso reddito, negli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, soggetti sottoposti a procedure di sfratto, immigrati regolari e studenti fuori corso. Tuttavia, la selezione è rimasta affidata ai privati che procedono secondo criteri prioritari e accessori. Ne consegue che ai destinatari degli interventi di Ers, di fatto resta solo la possibilità di sollecitare il Comune affinché controlli il corretto adempimento della convenzione, senza alcun diritto di impugnare “la determinazione del privato attuatore” nel caso in cui pregiudichino la possibilità di accedere all'alloggio¹²².

Soprattutto, rispetto al tema che ci occupa, va considerato che tra i criteri prioritari vi è la solvibilità del destinatario, mentre tra quelli accessori vi sono quelli riconducibili al legame con il territorio, in primis la residenza o lo svolgimento dell'attività lavorativa nel territorio del Comune, della provincia o della Regione.

Per entrambi i criteri le chances delle persone senza dimora e senza fissa dimora di accedere a un alloggio ERS sono nella pratica ridotte se non azzerate¹²³.

In linea teorica, nulla esclude che soggetti in grave emarginazione possano essere destinatari di interventi di *housing* sociale, ma non è per questi ultimi che sono stati ideati e attuati. Gli interventi di *housing* sociale nascono come destinati a una fascia sociale povera ma solvibile, in grado di far fronte a un minimo di costi per l'abitazione, escludendo i soggetti estremamente vulnerabili, non solvibili per motivi di salute o di lavoro o familiari¹²⁴. Il legislatore non è riuscito a intercettare il disagio delle persone in povertà abitativa estrema che sono idealmente destinatarie dell'offerta proveniente dall'edilizia residenziale pubblica, ma l'esiguità delle risorse ad essa assegnate, non consente di contrastare la grave emarginazione di un ampio, seppur indefinito, numero di persone¹²⁵.

122 Così M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, cit. p.73

123 Sul requisito della residenza per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica più recentemente Corte cost. sent. 9 marzo 2020, n. 44; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 2020, p. 588 e ss; circa la ragionevolezza del criterio della residenza P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it* n.7/2022

124 Cfr. A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit., p.96

125 C. RANCI, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo? Intervista ad Antonio Tosi*, in *welforum.it*: <https://welforum.it/punto-di-vista/le-case-dei-poveri-ancora-possibile-pensare-un-welfareabitativo-intervista-ad-antonio-tosi/>, 2018; C. BIANCIARDI, *Vecchi miti e nuove evidenze: come stanno cambiando o dovrebbero cambiare le strategie di presa in carico delle persone senza dimora*, in *Welfare oggi* n.3/2019, pp. 37-49

5. Gli strumenti di contrasto alla homelessness nel ventennio dopo la legge 328 del 2000

In questo quadro, l'offerta di servizi volti ad alleviare il disagio abitativo estremo si concretizza principalmente in centri di accoglienza diurna e/o notturna. In particolare, i primi offrono un riparo durante il giorno oltre a servizi per i bisogni primari quali la mensa, docce, lavatrici, distribuzione dei vestiti e anche servizio di segretariato sociale; i secondi consistono in dormitori e in dormitori di emergenza limitatamente ai periodi freddi. Oltre ai dormitori, l'accoglienza notturna è offerta da comunità residenziali e semi-residenziali, nelle quali sono offerte attività e servizi di supporto socio-educativo, da alloggi protetti, in cui la persona è assistita dagli operatori sociali nella gestione della casa e in altre attività quotidiane, e da alloggi autogestiti¹²⁶. Si tratta di strutture ed interventi che sebbene abbiano rappresentato in alcuni casi esperienze di positiva evoluzione che in parte emancipano i dormitori da mero "contenitore della povertà urbana"¹²⁷, non possono costituire una risposta sufficiente al problema *homelessness*. A mancare è un programmato intervento specifico per la *homelessness* che pur comprendendo misure di tipo emergenziali, sia in grado di evolvere verso politiche di contrasto di lungo periodo, multidimensionali, supportate da un'integrazione dei servizi socio-sanitari e occupazionali.

In realtà, un primo segnale di attenzione del legislatore alla questione era stato manifestato con la legge quadro in materia di servizi sociali (l.n.328/2000) che prevedeva interventi specifici per le persone senza fissa dimora, inserite tra le misure di contrasto alla povertà (art.22, comma 2, lett. a) e disponeva finanziamenti per progetti finalizzati all'integrazione e all'inclusione per il biennio successivo all'entrata in vigore della stessa (art.28), senza tuttavia prevedere strumenti e interventi da adottare nel lungo periodo. L'obiettivo della legge di riorganizzare in una logica integrata la *governance* dei servizi sociali è stato condizionato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (l. n.3/2001) per effetto della quale, com'è noto, le politiche di assistenza sociale sono confluite nella competenza legislativa delle Regioni. Queste ultime sono intervenute nel corso degli anni dando vita ad un panorama differenziato nell'approccio alla *homelessness*, sebbene caratterizzato da un elemento comune costituito dalla scarsità di risorse stanziate¹²⁸. Peraltro, la mancanza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art.117, 2 comma, lett.p) Cost.), e talvolta anche di una legge regionale in materia, ha contribuito a sovraccaricare i Comuni nella predisposizione di programmi ed interventi di contrasto alla grave marginalità adulta. Più precisamente, la legge 328/2000 aveva incentivato forme di co-programmazione e di co-progettazione, ma queste sono

126 In particolare le *Linee di Indirizzo per il Contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2015) individua 32 tipi di servizi di supporto alle persone senza dimora, di cui un terzo dedicate all'accoglienza diurna e notturna, p.20-21

127 Così M. GOTTARDI – D. BENASSI –S. DI QUINZIO – M- LA SCALA- C. MORSELLI – F. ZAJCZYK, *I dormitori: luoghi di convivenza e condivisione*, in G. Nuvolati (a cura di), *Enciclopedia Sociologica dei Luoghi*, vol.4, Milano, Ledizioni, 2021, p.60 e ss

128 Cfr. R. PRANDINI – G. GANUGI, *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta. Verso un modello strategico integrato*, Franco Angeli, 2021, p.28

rimaste essenzialmente a livello locale e non si sono tradotte in una condivisione delle pratiche a livello nazionale, il che ha consolidato la differenziazione e la frammentarietà del contrasto al disagio¹²⁹.

In questo quadro un significativo segnale di attenzione è stato manifestato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che nel dicembre 2015 ha approvato le *Linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta*, miranti a superare l'approccio emergenziale e frammentario per l'adozione di politiche orientate all'inclusione, nel cui ambito la casa costituisce il punto di partenza¹³⁰.

Le linee costituiscono un riferimento importante per Regioni e Comuni nella costruzione di modelli di intervento per il contrasto alla grave emarginazione; in effetti esse costituiscono il primo tentativo di delineare interventi di contrasto alla povertà e di configurare servizi per le persone senza dimora in chiave inclusiva, così come previsto dalla legge 328/2000 (art.22, comma 2, lett. a). Esse disegnano un nuovo sistema rispetto al passato, ispirato al superamento dell'approccio per gradini, c.d. *staircase approach*. Secondo quest'ultimo, tuttora vigente, gli interventi che accompagnano la persona verso l'autonomia, le tappe verso l'emancipazione, vengono scandite dalla maturazione di determinati requisiti da parte dell'assistito che ne attestino l'avvenuta "educazione", ed in un certo senso il "merito", per poter accedere al gradino successivo, fino a giungere al "premio finale" costituito dall'accesso all'abitazione¹³¹.

All'opposto nelle Linee Guida del 2015 l'accesso all'abitazione non costituisce il punto finale, ma la base di partenza per l'avvio del percorso di inclusione sociale. In questa ottica si indicano due modelli in particolare: *l'housing first* e *l'housing led* che, seppur con qualche differenza, configurano un sistema caratterizzato dal "*rapid re-housing*" e dal "*case management*" quali elementi di un percorso in cui la persona, partendo dall'abitare possa essere presa in carico e accompagnata ai servizi socio-sanitari verso la sua reintegrazione¹³². Si tratta di modelli che hanno prodotto positivi risultati nelle sperimentazioni realizzate finora e che sono stati ripresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)¹³³.

Soprattutto, le Linee indicano un cambio di paradigma nell'affrontare il fenomeno *homelessness* prefigurando un modello strategico integrato in cui spetta alla pubblica amministrazione elaborare una pianificazione strategica capace di convogliare gli interventi di diverse politiche, (di assistenza sociale, sanitarie, occupazionali, abitative, urbanistiche, dell'ordine pubblico e sicurezza) secondo un matrice che

129 C. GORI, *La riforma dei servizi sociali in Italia*, 2004 Carocci; M. LANCIONE, *Assemblages of care and the analysis of public policies on homelessness in Turin, Italy*, in *City*, 18/2014, p. 25 e ss.

130 Le linee di indirizzo sono state il punto di approdo di un processo cominciato sin dal 2011, quando l'Istat, in collaborazione con FIO.PSD (*Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza Dimora*) e Caritas ha dato avvio ad una prima indagine, aggiornata poi nel 2014, sulla *homelessness* e sui servizi ad essa connessi.

131 In questo senso R. PRANDINI-G. GANUGI, *Governance territoriali e politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta Verso un modello strategico integrato*, cit. p.37e ss

132 E. CELARDI – F. MAZZEO RINALDI, *Le strategie di contrasto alla homelessness in Italia: indirizzi valutativi per i nuovi piani di intervento*, in T. CONSOLI – A. MEO (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli, 2020, p.206 e ss

133 *Infra*, par. 6

in senso verticale integri gli interventi dei diversi livelli di governo, Statale, Regionale, Comunale, ed in senso orizzontale coinvolga oltre ad altre pubbliche amministrazioni anche soggetti privati, specie appartenenti al Terzo settore. La stessa nuova consapevolezza relativa alla necessità di strumenti di policy integrati a livello nazionale per contrastare il problema delle persone senza dimora si coglie anche nel c.d Avviso pubblico 4/2016, con cui vengono stanziati risorse finanziarie dedicate esclusivamente ai servizi per le persone senza fissa dimora¹³⁴. L'innovatività dell'approccio seguito dall'Avviso pubblico n.4/2016, risiede nella possibilità di perseguire, attraverso uno stesso progetto, due obiettivi complementari quali: da un lato, il potenziamento dei servizi locali preposti alla presa in carico delle persone senza dimora, dall'altro l'acquisto di beni materiali per rispondere ai loro bisogni immediati¹³⁵.

Il tutto secondo una logica propria dell'amministrazione di risultato ispirata non solo all'efficienza dell'azione amministrativa, ma anche all'efficacia dell'azione che si concretizza nella migliore risposta alla domanda con il miglior impiego dei mezzi a disposizione¹³⁶.

Soprattutto, il cuore del cambiamento nell'approccio delle *Linee guida* e dell'Avviso n.4/2016 risiede nella costruzione di un progetto che ponga al centro la persona, la sua presa in carico al fine di rafforzarne le capacità in vista dell'uscita dal disagio e dell'ingresso in una nuova vita.

Si configura in questo modo un'auspicabile inversione nel metodo e negli strumenti di contrasto alla homelessness, in linea con l'"approccio delle capacità" indicato da Sen e sviluppato da Nussbaum.¹³⁷ In

134 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali- Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, *Avviso per la presentazione di proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora da finanziare a valere sul Fondo sociale europeo, programmazione 2014-2020, Programma operativo Nazionale (Pon), "Inclusione" e sul Fondo di Aiuti agli indigenti, programmazione 2014-2020, Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base (Po I Fead)*. Il contrasto alla grave marginalità adulta rientra nell'ambito della politica di coesione, Obiettivo tematico 9 (Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione, per la cui attuazione è stato adottato un Accordo di partenariato 2014-2020 finanziato oltre che con risorse del Fondo sociale europeo (Fse) anche con risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr). Con Avviso pubblico n.4/2016 sono stati stanziati 50 milioni di euro ripartiti tra Città metropolitane (25 milioni) e Regioni (25 milioni) che hanno presentato progetti di intervento relativi al proprio territorio; secondo il Rapporto di fine. Psd- Unibo, *Monitoraggio Avviso 4/2016. Il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione dei senza dimora*, Roma, 18 febbraio 2020, nei territori con maggior numero di abitanti e con un numero più alto di persone senza dimora i fondi sono stati destinati al rafforzamento dei servizi esistenti, mentre nei centri più piccoli con un numero più basso di persone senza dimora è stato possibile avviare progetti di housing first e di housing led. Il Rapporto illustra i risultati del monitoraggio dei finanziamenti ottenuti in attuazione di Avviso n.4/2016 su 8 progetti e 22 ambiti territoriali quali: Alessandria, Arezzo, Asti, Bergamo, Biella, Bologna, Brescia, Carrara, Cuneo, Grosseto, Lucca, Napoli, Padova, Pisa, Pistoia, Rovigo, Siena, Torino, Trento, Venezia, Verona, Vicenza

135 Nel primo caso, il rafforzamento dei servizi di base è stato finanziato con i Fondi del Programma operativo nazionale (Pon) "Inclusione" del Fondo sociale europeo; nel secondo caso, l'acquisto di beni per rispondere alle esigenze urgenti è stato finanziato con il Fondo europeo aiuti agli indigenti (Fead), istituito con regolamenti Ue n.223/2014, 11 marzo 2014

136 Cfr. A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, p. 87

137 A. SEN, *Commodities and Capabilities*. North Holland, Amsterdam, 1985; Id., *L'idea di giustizia*, Mondadori 2014 p. 240 e ss; Id., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 1993, p.94-96, riconduce la giustizia alla libertà, ma in modo diverso rispetto a J. RAWLS, *A theory of Justice*, Cambridge, 1971 (trad it. *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982) poiché i beni primari e le risorse non costituiscono degli indicatori sufficienti a stabilire quanto una persona sia effettivamente libera di fare e essere; la giustizia sociale per Sen si concretizza nel garantire a tutte le persone una serie

esso le *capabilities* si concretizzano in “libertà sostanziali” consistenti nelle reali opportunità di scegliere tra alternative combinazioni di “funzionamenti” intesi come “stati di essere e di fare”, che una persona può realizzare rispetto all’essere in buona salute, al disporre di un’abitazione adeguata, all’essere ben istruita, ad essere in condizioni di partecipare alla vita di comunità etc.¹³⁸.

Si tratta di un approccio coerente con il principio personalista e di solidarietà (art.2 Cost.), oltre che con quello di eguaglianza (art.3 Cost.), in grado di guardare alla persona non solo come portatrice di bisogni materiali, ma anche come portatore di talenti e di una ricchezza il cui sviluppo è condizione non solo per l’autorealizzazione del singolo, ma anche per il contributo che potrebbe offrire alla comunità¹³⁹.

6. Il contrasto alla homelessness nel Pnrr: strumenti nuovi ma limitati

Nella prospettiva sopra accennata, appare dunque strategico nel contrasto alla homelessness, superare l’approccio “per gradini” (staircase approach)¹⁴⁰ per rafforzare il ricorso a modalità innovative di intervento progettate sulla persona, secondo la logica del sistema Housing First (HF)¹⁴¹.

Si tratta di un modello sviluppato negli anni novanta a New York dal dottor Sam Tsemberis, la cui risposta alla *homelessness* è basata sul passaggio diretto dalla strada alla casa, passaggio in cui la persona è supportata costantemente dal servizio sociale fino al recupero del suo benessere e reinserimento¹⁴².

Va precisato che in considerazione di quanto osservato finora, si ritiene che il modello HF dovrebbe applicarsi non solo a “homeless cronici e multiproblematici (...)”, ma in generale ai soggetti affetti da grave marginalità per i quali si rende necessaria una assistenza integrata¹⁴³; per tutti gli altri casi in cui il disagio abitativo è dovuto non tanto a “gravi problemi di marginalità sociale”, ma alla difficoltà di accedere ad

di *capabilities* di acquisire funzionamenti tali da raggiungere un’adeguata qualità della vita (well being), una “vita fiorente”, in coerenza con il concetto di eudaimonia espresso da ARISTOTELE in *Etica Nicomachea*, trad.it. di C. Natali, Roma Bari, Laterza, 1999.

138 M. NUSBAUM, *Creare Capacità*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.39 e ss individua dieci capacità centrali che un buon ordinamento politico dovrebbe garantire a ciascun individuo, nel cui ambito l’abitazione è ritenuta centrale; ID, *Le nuove frontiere della giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2006, p.303; ID, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, p.96-98

139 A riguardo occorre evidenziare come il contributo alla società non dovrebbe mai degenerare nella sempre più diffusa mercificazione del lavoro stesso, lesiva della dignità; in argomento C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, Franco Angeli, 2019; il punto richiama riflessioni critiche sull’impronta workfaristica degli interventi di lotta alla povertà, da me già espresse in *Le misure di sostegno al reddito tra vecchie e nuove sfide*, in *Jusonline n.4/2021*, p.249 e ss

140 Cfr. T. CONSOLI –A. MEO (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli 2020, *passim*; M. GOTTARDI – D. BENASSI – S.DI QUINZIO – M. LA SCALA –C. MORSELLI – F. ZAJCZK, *I dormitori: luoghi di convivenza e condivisione*, in G. NUVOLATI (a cura di), *Enciclopedia sociologica dei luoghi*, vol. 4, Milano, Ledizioni, 2021, p.60 e ss; più specificamente sulle debolezze dell’approccio per gradini si veda V. BUSCH-GEERTSEMA- I.SALIN, *The role of hostels and temporary accomodation*, in *European Journal of homelessness*, dicembre 2007, p.67 e ss

141 C. CORTESE- A. ZENAROLLA, *Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l’accesso alla casa anche in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1/2016, p. 179 e ss

142 S. TSEMBERIS, *Housing First: Basic tenets of the Definition Across Cultures*, in *European Journal of homelessness*, n.6/2012 p.173 e ss

143 Così A. TOSI, *Le case dei poveri*, cit p.131

un alloggio a prezzo abbordabile, andrebbero rafforzate e attivate le misure di housing sociale e di contrasto alla povertà mediante misure di sostegno al reddito¹⁴⁴.

Nel progetto HF la sistemazione in una casa costituisce la base necessaria per agevolare il percorso verso l'autorealizzazione, lungo il quale i servizi sociali forniranno alla persona un supporto personalizzato. L'innovazione di questo modello risiede nel suo "inserirsi all'interno di una filiera di servizi all'abitare" alla quale la persona non è tenuta ad aderire in modo passivo, ma all'opposto, in modo "attivo"¹⁴⁵ assumendosi la responsabilità di intraprendere il proprio percorso di autorealizzazione cominciando dall'abitazione, concepita come una "piattaforma stabile" da cui partire¹⁴⁶.

Nel nostro ordinamento il modello Housing First è stato recepito dalle citate *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, adottate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel dicembre del 2015. Si è trattato di un passaggio evolutivo significativo per il superamento dell'approccio meramente emergenziale e per l'avvio di un "modello strategico e integrato" caratterizzato da un metodo "multidimensionale" nella risposta al bisogno che tenga conto delle diverse componenti del disagio (mancanza di una casa, di un'occupazione, di un lavoro, di competenze, di salute fisica e/o psichica etc)¹⁴⁷. In questa ottica, le Linee di indirizzo hanno prefigurato un sistema caratterizzato dalla integrazione verticale delle politiche e degli interventi di Stato, Regioni ed enti locali, e dalla integrazione orizzontale tra amministrazioni pubbliche locali, organizzazioni non governative e soggetti del terzo settore che riceve ora nuova linfa dalle disposizioni del Codice del terzo settore e dalla giurisprudenza costituzionale¹⁴⁸.

A distanza di oltre un quinquennio il modello HF è stato rilanciato nel PNRR che alla Missione 5 – *Inclusione e coesione, Componente – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, prevede una linea di

144 In questo senso ex multis, N. PLEACE, *The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective*, in *European Journal of HOMELESSNESS*, n.5/2011, p. 113 e ss

145 D. CASALINO –M. BERGAMASCHI, *Housing First alla prova del PNRR*, in Caritas Italiana, *Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive*, Marzo 2022, p.49 e ss;

146 In questo senso A. TOSI, *Re-housing and social reintegration of homeless people: a case study from Milan*, in *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, n.18/2005, p. 183 e ss, specie p.197; V. BUSCH-GEERTSEMA, *The potential of housing first from a European perspective*, in *European Journal of homelessness*, n.6/2012, p.209 e ss; S. TSEMBERIS, *Housing First: The pathways Model to End Homelessness for people with mental illness and addiction Manual*, Hazelden, Minnesota, 2010 p. 552

147 Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nelle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 2015 p.71

148 Non è possibile in questa sede svolgere riflessioni sul contributo che il terzo settore può fornire nel contrasto alla *homelessness* che richiede un approfondimento specifico; sul punto si veda recentemente C. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli 2022; sulla giurisprudenza in materia e sul riconoscimento del ruolo costituzionale del Terzo settore E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n.5/2020, p. 1184 e ss;

finanziamento dedicata specificamente all'*Housing First* (linea sub-investimento 1.3.1) e alla predisposizione di stazioni di posta (linea sub-investimento 1.3.2)¹⁴⁹.

Anche in questo caso si tratta di un segnale positivo che tuttavia è indebolito da un limite metodologico consistente nella fissazione di un termine, pari a 24 mesi, entro cui la persona può beneficiare del progetto HF. Tale limite rischia di frustrare l'efficacia nella lotta alla homelessness ereditando le stesse debolezze dell'approccio seguito finora. Di prassi, infatti, per le persone senza dimora la risposta è di tipo emergenziale e temporaneo ed è costituita prevalentemente dall'accoglienza in dormitori.

Si realizza pertanto il paradosso per cui si impiega uno strumento utile nel brevissimo periodo per il perseguimento di un obiettivo di lungo periodo, quale è il recupero di una vita dignitosa (art.3 e 2 Cost.) iniziando dalla garanzia del diritto all'abitazione. A riguardo sia la letteratura che le citate Linee di indirizzo hanno già evidenziato la necessità della costruzione di progetti ad hoc, senza un limite di tempo rigidamente stabilito per tutti, ma flessibile a seconda delle esigenze della persona e a seconda di come questa procede nel suo percorso verso l'autonomia¹⁵⁰. In pratica non è la persona che passivamente viene "adattata" al modello, ma è il modello che viene adeguato alla persona, secondo un approccio che in coerenza con i principi e valori del nostro ordinamento (artt.2 e 3 Cost.) vede la persona come il centro dell'insieme dei servizi di welfare da attivare. Partendo dall'inserimento abitativo, in un'ottica coerente con modelli di *capability approach*, andranno sviluppati intorno alla persona presa in carico percorsi di formazione, di integrazione socio sanitaria, di inserimento lavorativo e di incremento del reddito attraverso la valorizzazione delle capacità e della responsabilità del soggetto assistito¹⁵¹.

Si tratta di una metodologia che necessita di tempi lunghi e per questa ragione il termine di 24 mesi fissato nel PNRR appare non solo inadeguato rispetto all'obiettivo di recupero personalizzato, ma pone il problema di quanti non riuscendo ad integrarsi "in tempo utile", rischiano di tornare alla originaria condizione di homelessness¹⁵². Peraltro, questo aspetto, oltre ad essere fuorviante rispetto agli obiettivi di contrasto alla grave marginalità adulta, configura una discriminazione tra coloro che sono stati "capaci"

149 Missione 5- Componente 2; con Decreto Direttoriale n.98 del 9 maggio 2022, per l'attuazione dei progetti Housing first sono stati stanziati 177,5 milioni di euro, 3750 persone, 250 Ats; per la realizzazione di stazioni di posta sono stati stanziati 272,5 milioni, 3750 persone, 250 Ats

150 Cfr. T. CONSOLI- C. PENNISI- A. ZENAROLLA, *Experimenting housing first in Italy: competences and challenges for social work*, paper presentato all' undicesimo European Research Conference on homelessness, Copenaghen, 2 settembre 2016; M. Gaboardi – M.Santinello, *Empowerment e Capabilities approach: chiavi di lettura dei principi di Housing First*, in C. CORTESE (a cura di), *Scenari e pratiche dell'Housing first. Una nuova via all'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Franco Angeli, Milano, p.150 e ss

151 Cfr. I. ROBEYNS, *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, in *Journal of Human development* n.6/2005, p. 99 e ss

152 Cfr. FIO.PSD, *Osservazioni al PNRR sul tema Senza Dimora*, reperibile su www.fiopsd.org.

di autorealizzarsi e coloro che non lo sono stati. Il che rischia di supportare le critiche di parte della letteratura che vede nel modello HF uno strumento di intervento sociale di tipo neoliberale¹⁵³.

A queste si aggiungono altre criticità che complicano un'efficace applicazione del modello Housing First, *in primis* la scarsità di risorse dei servizi sociali e assistenziali a fronte del crescente numero di persone in situazioni di grave marginalità, soprattutto dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008 e dopo la pandemia da Covid-19. Proprio la scarsità di risorse dovrebbe indurre ad un maggior coinvolgimento degli Ets, specie in ragione degli strumenti di co-programmazione e di co-progettazione rafforzati dal Codice del Terzo settore (artt.55-57). Tuttavia, nel Pnrr si fa riferimento alle associazioni di volontariato e non agli Ets. Eppure, come è noto, gli enti del Terzo settore, specie le cooperative, hanno finora dimostrato di svolgere un ruolo prezioso nell'intercettare i bisogni della comunità e nel saper costruire proposte di Housing First. Il loro coinvolgimento è imprescindibile per la costruzione, "dal basso", di percorsi di recupero personalizzati e possibilmente integrati¹⁵⁴.

L'assenza di un esplicito riferimento al Terzo settore e alla comunità, pertanto, costituisce un forte elemento critico¹⁵⁵. Peraltro, proprio in riferimento alla comunità, o meglio agli attori istituzionali, si rileva un ulteriore aspetto critico, di tipo strutturale che rimanda alla scarsa offerta di alloggi a prezzi accessibili, problema acuito anch'esso dalla crisi finanziaria del 2008 e da quella pandemica¹⁵⁶.

Si tratta di un punto nodale la cui risoluzione potrebbe avvalersi sin da subito dell'utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico e privato inutilizzato, oltre alla rigenerazione di aree urbane in un'ottica mirata non solo ad interventi di housing sociale, ma anche a progetti di housing first che rispetto ai primi si differenziano, come accennato per il diverso target di beneficiari¹⁵⁷.

153 In questo senso, C.H. LÖFSTRAND –K.JUHILA, *The discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model*, in *European Journal of homelessness*, n.2/2012, p.47 e ss; S. RAITAKARI – K. JUHILA, *Housing first literature: Different orientation and Political-practical arguments*, in *European Journal of homelessness*, n.1/2015, p.145 e ss;

154 E' quanto è stato dimostrato dal programma pilota avviato nel 2014 e concluso nel 2016 dalla FIO.PSD che ha contribuito alla creazione del 'Network Housing First Italia' (NHFI). Il network ha lanciato diverse iniziative secondo l'approccio dell'housing first, sviluppando 35 progetti in 10 regioni italiane (Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana, Provincia autonoma di Trento e Veneto); cfr. T. CONSOLI- C. CORTESE - P. MOLINARI- A., ZENAROLLA, *The Italian network for implementing the "Housing First" approach*, *European Journal of Homelessness*, 1/2016, pp. 83 e ss; M. GABOARDI -M. SANTINELLO - F. DISPERATI, *I risultati dei programmi Housing First in Italia: salute, integrazione e soddisfazione*, in P. MOLINARI- A. ZENAROLLA (a cura di), *Prima la casa. La sperimentazione di Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2018 pp.97 e ss; secondo quanto riportato da FIO.PSD, nel *Report di Monitoraggio dei progetti del Network Housing first Italia (biennio 2017-2019)*, del 6 ottobre 2020 su dati del 2019, risultavano 31 progetti attivi rispetto ai quali è stata rilevata una valutazione positiva nel miglioramento delle condizioni di vita sulla base di alcuni indicatori tra cui l'*housing stability*, costi ed efficienza del progetto, orientamento al *recovery*, benessere e salute delle persone accolte, integrazione socio-economica, integrazione comunitaria.

155 Cfr. D. CASALINO- M. BERGAMASCHI, *Housing First alla prova del Pnrr*, cit. p.51

156 A. TOSI, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare a un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano, 2017, specie p. 83; ID., *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in *Riv. Pol. Sociali*, n.3/2006, pp.61-78; più recentemente ID, *Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa*, in *Welforum.it* <https://welforum.it/il-punto/il-reddito-di-cittadinanza-e-la-poverta-abitativa/>, 2019

157 Cfr.par.4.

La questione andrebbe affrontata con politiche abitative che, pur declinate a livello regionale e locale, dovrebbero garantire anche per il diritto all'abitazione un livello essenziale fissato dallo Stato per tutto il territorio nazionale, nell'esercizio della sua competenza ex art.117 Cost., 2 comma lett.m); in tale ambito, inoltre con specifico riguardo alle persone senza dimora, sarebbe auspicabile la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni socio sanitarie di contrasto alla grave marginalità¹⁵⁸.

Sennonché nel Pnrr ci si limita ad invitare i Comuni a mettere a disposizione alloggi il che, data la limitatezza di risorse patrimoniali e finanziarie che caratterizza tali enti, complica la realizzazione dei progetti *housing first* e rischia di lasciare inutilizzate le connesse risorse appositamente dedicate dal Piano¹⁵⁹.

7. La questione *homelessness* come monito per un ritorno al progetto costituzionale

La riflessione svolta finora sul problema *homelessness* è stata condotta focalizzando l'attenzione su uno dei suoi aspetti principali quale è l'evoluzione del diritto all'abitazione e l'effettività ad esso fornita dalle relative politiche. È stato visto come il rafforzamento del diritto all'abitazione osservato sul piano giuridico non si traduce sul piano interno delle politiche abitative che hanno ridotto progressivamente la quota di Edilizia residenziale pubblica senza riuscire a cogliere la necessità di invertire la rotta e rafforzare misure di contrasto al disagio abitativo estremo. Solo in tempi relativamente recenti la questione *homelessness* sta ricevendo un'attenzione, testimoniata dalle disposizioni del Pnrr, che tuttavia non colgono appieno la multidimensionalità del problema. A ben vedere quest'ultimo costituisce uno dei sintomi attraverso cui si manifestano “a valle” questioni di più ampio respiro collocate “a monte” che, per quanto non sia possibile approfondire in questa sede, occorre evidenziare.

In particolare, a venire in luce sono: l'indebolimento del ruolo degli attori della funzione di indirizzo politico, da un lato, e l'allontanamento dal disegno costituzionale manifestato dalle condizioni di vita non dignitose in cui versa la crescente quota degli *homeless*, dall'altro.

Attraverso lo studio di una piaga tanto complessa quanto rappresentativa della multidimensionalità della povertà, quale è il disagio abitativo estremo, è stato possibile rilevare come il rafforzamento del diritto all'abitazione sia stato alimentato dalla giurisprudenza sovranazionale e, sul piano interno, da quella costituzionale. In particolare, analogamente all'evoluzione seguita dai diritti sociali, il superamento della valenza programmatica delle disposizioni costituzionali ad essi relative e il consolidamento della loro portata precettiva è stato caratterizzato dall'espansione del ruolo della Corte costituzionale che è stata determinante nella qualificazione del diritto all'abitazione come fondamentale diritto sociale.

158 Cfr. A. ZENAROLLA, *Sfide e prospettive dell'approccio Housing First per il lavoro sociale in Italia*, in P. Molinari – A. ZENAROLLA, *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, 2018, Franco Angeli, Milano

159 Fio.Spd, *Report di monitoraggio dei progetti del Network-Housing First Italia (biennio 2017-2019)*, Roma 2020

Questa espansione è seguita a un indebolimento della politica dovuto al concorso di diversi elementi tra i quali si possono annoverare: la crisi dei partiti di massa, la primazia assunta dal mercato e dalle sue logiche concorrenziali, il vincolo di una finanza pubblica sana, il rafforzamento dell'influenza delle istituzioni sovranazionali rispetto a quelle nazionali. Tutti questi fattori, insieme ad altri, hanno contribuito a confondere e deresponsabilizzare il decisore politico rispetto alla garanzia di principi e diritti che costituiscono l'identità del nostro ordinamento. Si assiste pertanto ad un restringimento del ruolo degli organi deputati ad esercitare la funzione di indirizzo politico che, come accennato precedentemente¹⁶⁰, appare preoccupante non solo rispetto alla tenuta dell'equilibrio tra i poteri, ma anche rispetto alla necessità di operare una sintesi che solo la politica è chiamata a svolgere. Una sintesi in grado di collocarsi lungo una linea teorica in cui i poli opposti sono costituiti dalla "massima espansione" delle tutele che l'evoluzione giurisprudenziale sembra configurare per i diritti sociali e la somma zero risultante dalla ricomposizione degli interessi in gioco; una sintesi tra la garanzia di una vita dignitosa, il cui concetto potrebbe ampliare all'infinito i diritti di cui all'art.2 Cost., e il rispetto dei vincoli di bilancio (art.81,97,119 Cost.) entro i cui limiti vanno ricomposti i conflitti tra diritti. Non ci si può soffermare su un tema amplissimo su cui il dibattito resta aperto¹⁶¹, ma ai fini del ragionamento che si sta conducendo, ci si limita a considerare come in letteratura sia ritenuto oramai pacifico che la dignità umana sia da comprendersi tra i principi fondamentali della Costituzione in ragione della "considerazione primaria e centrale" da essa riservata all'essere umano (art.2) e di conseguenza alla dignità umana che dell'essere umano "costituisce il dato qualificante"¹⁶². E' nel principio personalista, nella tutela della dignità dell'essere umano che risiede il motore per l'azione della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale (art.3)¹⁶³.

160 *Retro par.2*

161 P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017; A. BARBERA, "Nuovi diritti": *attenzione ai confini*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, 19 ss.

162 Così A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, pp. 2 ss; in letteratura sono diverse le posizioni rispetto al concetto di dignità. Si tratta di un concetto sul quale il dibattito, non solo giuridico, è aperto e non è possibile in questa sede dare conto della vastissima letteratura fiorita in materia. Limitatamente alla dottrina giuspubblicistica, senza pretesa di esaustività, G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano 1974, 1102 s.G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza 2010; P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella cultura costituzionale*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 80 ss.; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2018, specie p.73 e ss; rispetto al dibattito in corso, come illustrato G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale, europeo*, in *Diritto Pubblico*, 2016, p. 247, richiamato da CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio autonomo per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Dir.Pubbl.* n.1/2022, p.45 e ss, specie p.48

163 Cfr. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, n.2/2011, p.391; nel diritto amministrativo il compito delle pubbliche amministrazioni di prevenire e combattere la povertà diffusa per la riduzione delle disuguaglianze è rimarcato da B. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 359 e ss

La tutela della dignità pertanto rappresenta il limite e allo stesso tempo l'obiettivo dei poteri pubblici, in primis del legislatore, che devono garantire quel nucleo indefettibile dei diritti che è possibile ricavare alla luce del principio di eguaglianza sostanziale guardando allo status, alla condizione dell'individuo rispetto agli altri membri della comunità¹⁶⁴. Il concetto di dignità come status, in relazione agli altri membri della società e in relazione allo Stato (che deve operare nel rispetto e nella garanzia della dignità), si completa con una concezione della dignità come valore intrinseco della persona recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹⁶⁵.

Nella duplice prospettiva della dignità come valore intrinseco intangibile dell'uomo e della dignità come status, si riflette il duplice "compito" dei poteri pubblici di rispettare i diritti fondamentali di libertà da un lato, e di soddisfare i diritti sociali "altrettanto fondamentali" dall'altro¹⁶⁶. Più precisamente, partendo dalla nozione di dignità come valore "intangibile dell'uomo" (art.1 Cdfue) si possono ricavare indicazioni per i pubblici poteri nella prospettiva della dignità come status del singolo rispetto ai consociati e agli stessi pubblici poteri. Rispetto ai consociati è chiaro come la violazione della "pari dignità" si realizzi ogniqualvolta non sia garantita la libertà dal bisogno che costituisce per la persona il volano per svilupparsi e godere della libertà di partecipare alla vita della comunità. Rispetto ai pubblici poteri, la loro responsabilità nel garantire una vita dignitosa risulta più evidente ricorrendo all'analogia tra la gabbia del bisogno con la gabbia fisica in cui vivono le persone in stato di detenzione. Rispetto a questi ultimi più volte lo Stato italiano è stato condannato per non aver garantito condizioni di vita dignitose all'interno del carcere, per non aver garantito strutture e prestazioni coerenti con i principi di cui all'art.2, 3 e 27 Cost.¹⁶⁷. Le persone in grave emarginazione, senza dimora, pur non trovandosi in carcere, vivono in restrizioni che risultano incompatibili con i principi fondamentali della nostra Costituzione e con il diritto ad una vita dignitosa poiché non è dignitoso dormire in una cella sovraffollata ma non lo è neanche dormire in strada oppure in macchina, talvolta con la propria famiglia. Eppure, rispetto alla *homelessness*

164 Ci si riferisce al concetto di dignità come status dell'individuo che costituisce una delle quattro definizioni di dignità elaborate da M. ROSEN, *Dignity. Its History and Meaning*, Harvard University Press, 2012, p.112

165 Il concetto di dignità è presente nelle principali Carte internazionali. In particolare, nel preambolo della Carta dell'Onu (1945) si dichiara che "la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana"; il preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 si apre affermando che "considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali, inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo" e agli artt.22 e 23, che la "dignità" della persona trova le sue condizioni essenziali nei diritti sociali e nei diritti dei lavoratori; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riprendendo l'art.1 della legge fondamentale tedesca dispone, anch'essa all'art.1, che "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata"

166 L. FERRAJOLI, *Dignità e Libertà*, in *Riv. di Filosofia del Diritto*, n.1/2019, p.22 e ss, specie p.24

167 Sul tema ci si è soffermati in *La funzione rieducativa della pena: quali prospettive nell'attuale sistema amministrativo penitenziario?*, in *Jus-online*, n.2/2022, p. 232 e ss e in *Quale tutela per il diritto alla salute mentale nell'attuale sistema penitenziario?*, in *Federalismi.it* n.8/2020, p.328 e ss; per la giurisprudenza il riferimento è, ad esempio, a Corte Edu, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia, ric. n. 22635/03; Corte Edu 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia, ric. n.435517/09; in argomento ex multis A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi fregi)*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte Edu*, Napoli, 2014, p.15

non è possibile configurare una analoga responsabilità, se non eventualmente rispetto al caso del singolo che sia ricorso in giudizio¹⁶⁸. Peraltro, analogamente a quanto accade nella prassi carceraria, anche nel contrasto alla *homelessness* si possono innescare dei processi di infantilizzazione del singolo lesivi della dignità che sono talvolta riscontrabili nell'approccio a gradini usato finora, fondato più su un'idea del povero meritevole che non su quella dell'essere umano degno di tutela¹⁶⁹.

Ad emergere è dunque una ulteriore questione relativa al modo in cui la Repubblica organizza gli interventi di lotta alla homelessness. Questi, come accennato, richiederebbero la definizione di livelli essenziali di prestazioni coerenti con una vita dignitosa definita alla luce del principio di eguaglianza sostanziale e non dovrebbero limitarsi alla garanzia dei "livelli minimi". I dati precedentemente osservati relativi alla povertà nonostante la disponibilità di una casa, come anche l'incapacità di sostenerne i costi nonostante un reddito da lavoro (*in-work poverty*), confermano la complessità del fenomeno e la necessità di un approccio integrato e calibrato sulla singola persona. In questa ottica, gli istituti dell'Housing First e dell'Housing Led appaiono validi strumenti coerenti con un approccio delle capabilities purché lo sviluppo dei "funzionamenti" della persona venga perseguito in ragione del suo intrinseco valore come essere umano, e non come strumentale al mercato, poiché solo in questa prospettiva si coglie la coerenza con i principi costituzionali della nostra Carta fondata sul lavoro (art.1)¹⁷⁰. Dal concetto di tutela della dignità intesa sia come valore intrinseco che come status, obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, derivano indicazioni anche per la questione del condizionamento finanziario dei diritti. Ferma restando la necessità di rispettare i vincoli di una finanza pubblica sana (artt.81,97,117,119 Cost.), come accennato¹⁷¹, è la tutela della persona il fine prioritario per il quale è necessario ricomporre, specie attraverso la decisione di bilancio, il conflitto tra i diversi interessi in gioco realizzando una redistribuzione delle risorse coerente con il "progetto" della Costituzione¹⁷².

A riguardo gli indici statistici sulla povertà e sulla questione homelessness, ci restituiscono una realtà lontana dalla sua attuazione che rivela una torsione dei principi e valori del nostro Stato costituzionale. Una torsione latente che i pubblici poteri, in primis Governo Parlamento, hanno il compito di correggere

168 Questo aspetto è messo in luce da L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in Giur. Cost. 2001, p.873 e ss che teorizza una responsabilità dello Stato, sull'esempio della sentenza *Francovich*, nel caso in cui lo Stato non abbia provveduto a definire una organizzazione almeno minima delle prestazioni; in senso analogo A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti di uguaglianza sostanziale*, cit. p.87 e e ss, nonché in ID, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, cit. p.1135

169 Contrariamente alla lezione di G. SILVESTRI, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana: bilanciamenti, conflitti e integrazioni delle tutele*, in L. VENTURA- A.MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, p.57 e ss per il quale "la dignità non deve essere "meritata" dal singolo individuo e non può mai essere perduta"

170 Questo rischio indotto dalla teoria delle capabilities di A. SEN, *A theory of Justice*, è stato evidenziato recentemente da M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico n.1/2022*, p.141 e ss, specie p.160

171 Cfr. *retro* par.2

172 Così A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, cit. p.707

riappropriandosi dell'effettivo esercizio della funzione di indirizzo politico alla cui debolezza ha sopperito finora la Corte costituzionale.

Eppure, in un moderno Stato democratico, il contrasto alla povertà abitativa estrema, condotto a partire dal rafforzamento del diritto all'abitazione non può ricadere principalmente sul potere giurisdizionale per almeno due ordini di motivi¹⁷³.

Il primo è di natura pratica e si concretizza nella difficoltà delle persone in grave emarginazione ad accedere alla giustizia, sia per la scarsità di mezzi a disposizione, ma soprattutto per la scarsa conoscenza dei propri diritti¹⁷⁴.

La seconda ragione richiama l'equilibrio tra i poteri dello Stato ed in particolare riguarda l'attuazione della Costituzione attraverso l'indirizzo politico esercitato da Governo e Parlamento. E' principalmente di queste istituzioni il dovere di approntare misure ed interventi volti a preservare una vita dignitosa, dando attuazione a quella visione di società che la Costituzione fonda sui principi di dignità ed eguaglianza e che dagli artt.1, 2 e 3 in poi pervadono l'intero testo¹⁷⁵.

Al centro delle coordinate delineate dagli artt.2 e 3 Cost. c'è la persona umana al cui sviluppo sono mirati gli interventi della Repubblica di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla partecipazione politica, economica e sociale del Paese. E' attraverso la partecipazione alla comunità che l'uomo si realizza¹⁷⁶, secondo un rapporto di solidarietà, di reciproco nutrimento che garantisce lo sviluppo di entrambi, uno sviluppo che si realizza in una condizione di libertà sociale che presuppone la libertà dal bisogno¹⁷⁷.

Non disporre di una abitazione collocata in un contesto socio economico nel quale la persona può relazionarsi e svilupparsi¹⁷⁸, costituisce un ostacolo alla realizzazione dei principi di libertà e di eguale

173 Cfr. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2000 p.150 e ss; recentemente in argomento A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it* n.12/2021

174 Cfr. D. LANDAU, *The Reality of Social Rights Enforcement*, in *Harvard International Law Journal* vol,53 n.1/2012 pp. 189 e ss, specie p.

175 In questo senso M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. Pubblico*, n.2/2011, p.390 e ss

176 Sul punto N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in Id., *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Einaudi, Torino, 1999 p. 458 e ss, specie p. 464-465

177 Sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p.1133, evidenziava la strumentalità dei diritti sociali rispetto ai diritti di libertà; in questo senso G. PECES-BARBA, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid,1991 (trad. it.), *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, p. 196; sul concetto di libertà come relazione tra una persona specifica, un impedimento specifico e un'azione specifica; F. E. OPPENHEIM, *Dimension of freedom: an analysis*, New York, st. Martin Press, 1961 p.127; (trad. it.), *Dimensioni della libertà*, Milano, Feltrinelli, 1964, p.143; più recentemente Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Rivista Aic*, 1-2/2019, p.7 e ss, specie p.15

178 In questo senso U. BRECCIA, *Diritto all'abitazione*, cit. p. 27; H LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, trad. it, il *Diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970, p.35 si riferisce più propriamente a un "diritto ad abitare"; in prospettiva analoga altra parte della dottrina si riferisce a un "diritto all'habitat", F. Lucarelli, *Diritto all'abitazione e preesistenza urbane*, Napoli, Cooperativa Editrice Economia e Commercio, 1976, p.13

dignità sociale posti al cuore della nostra forma di Stato sociale¹⁷⁹. I principi costituzionali e le disposizioni che definiscono la nostra democrazia sociale assumono pertanto un valore “performativo” e non meramente programmatico, proprio in ragione dell’identità del nostro Stato costituzionale con lo Stato sociale il cui gene si coglie a partire dagli artt. 1, 2, 3 della Costituzione¹⁸⁰. In questa prospettiva, guardando alle disposizioni costituzionali, non tanto come a un elenco aperto di diritti a valenza programmatica, ma come ad una visione di società è possibile cogliere la forza precettiva che deriva per il diritto all’abitazione¹⁸¹. Una forza in grado di far evolvere la natura del vincolo imposto al legislatore, da politico a giuridico nel momento in cui la qualità e la quantità delle prestazioni corrispondenti al diritto in parola pongono in pericolo la garanzia della dignità umana, il nucleo essenziale, indefettibile dei diritti fondamentali¹⁸² e con essa la nostra democrazia¹⁸³. In definitiva, la questione *homelessness*, rilevabile *ictu oculi* nelle nostre città, rappresenta un ulteriore monito per il ritorno alla primazia della politica sull’economia, al recupero da parte di Parlamento e Governo dell’esercizio della funzione di indirizzo politico finanziario, secondo una logica solidaristica e redistributiva coerente con l’identità del nostro Stato costituzionale sociale¹⁸⁴.

179 Cfr. M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, p.154 e ss; in questo senso P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano 1987; A. BALDASSARRE, *Dir. Sociali*, in *Enc. Giur.*, 1989, XI

180 Così A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze*, in *Rivista del diritto della Sicurezza sociale*, n.4/2020, pp.707 e ss, specie p. 715

181 Sul riconoscimento di status di principi costituzionali alle norme programmatiche si veda la ristampa de *La Costituzione e le sue disposizioni di principio* di V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2016

182 Cfr. Corte cost. sent. n.80 del 2010, specie punto 4 del cons. dir.; in questa decisione la Corte ha dichiarato illegittima la legge regionale che non garantiva certezze al finanziamento del servizio di trasporto degli studenti disabili.

183 In generale, la relazione tra tenuta della democrazia e un adeguato stato di benessere è stata dimostrata da R. SIGMAN –S.I. LINDBERG, *Democracy for all: Conceptualizing and Measuring Egalitarian Democracy*, in *Political Science Research and Methods*, 2019, p.595 e ss; con riferimento al nostro ordinamento Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio Aic n.1-2/2019*; analogamente T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Bari Laterza 2021, specie p. 82-83

184 In questo senso L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Bari-Roma, 2018, p. 95 e ss