Matricola n. 0000703020

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITA' DI BOLOGNA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

LA TUTELA DEL "DIRITTO ALL'ABITARE" DEGLI STRANIERI: ITALIA E FRANCIA A CONFRONTO.

Tesi di laurea in DIRITTO PUBBLICO COMPARATO

Relatore	Presentata da
Prof.ssa Elena Ferioli	Serena La Marca

Sessione unica
Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione 9

II. La tutela "multilivello" del diritto all'abitazione. 15

1.Introduzione…….15

2.Le generazioni di diritti. Il diritto all'abitazione..... 16

3.1.La tutela Internazionale: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la tutela "progressiva" del Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali. 27

3.2.La Carta sociale europea……...36

3.3.Le Conferenze sull'*Habitat*……..45

4. Il diritto all'abitazione nel diritto europeo. il Pilastro dei diritti sociali. 47

5. Le pronunce giurisprudenziali della Corte europea sui diritti dell'uomo. 55

6. Conclusioni 63

II. La tutela interna del diritto all'abitare...... 65

1.Introduzione. 65

2.1. Il diritto all'abitare: Italia e Francia a confronto..... 66

2.2. Come colmare l'assenza di una tutela esplicita?.....69

2.3. Il ruolo delle pronunce giurisprudenziali……74

3.1. Diritto all'alloggio «*opposable*»..... 78

3.2. Le aspettative sono state rispettate?.....80

4. Il *Social Housing* 85

5.Conclusioni 93

III. Libera circolazione e permessi di soggiorno. Il fenomeno migratorio e l'approccio securitario di Francia e Italia. 95

1. Introduzione 95

2.1. *Status* immigrato. L'UE riconosce la libertà di circolazione e soggiorno per i cittadini europei…e gli extracomunitari? 96

2.2. Lavoratori extracomunitari e valorizzazione dei talenti……101

2.3. Ricongiungimento familiare……..104

2.4. Permessi per motivi di studio / sanitari……..106

2.5. Protezione internazionale……...108

3.1. Migrazione e legislazione. 111

3.2. Da terra di migranti a porto di approdo……112

3.3. Il *backgroud* francese. Un *excursus* segnato da «categorizzazioni» e assimilazione……116

4. Conclusioni 122

IV. I diritti sociali e gli stranieri. Gli esseri umani sono tutti uguali?..... 124

1. Introduzione 124

2. Principio di non discriminazione. 125

3.1. Cittadinanza e diritti sociali……...134

3.2. Il rispetto dell'uguaglianza sostanziale tra cittadino e straniero nell'ordinamento italiano……134

3.3. Stranieri e diritti sociali nell'ordinamento francese……..139

4.1. Quale tutela per il diritto all'abitazione? 147

4.2. Il “cortocircuito” della disciplina italiana……..148

4.2.1. Il ruolo del Terzo settore. 158

4.3. La difficile prova della permanenza sul territorio francese……160

4.3.1. Le *logement social*… sono la giusta soluzione? 167

5. Conclusioni 169

Conclusioni 173

Bibliografia 182

Sitografia..... 208

Giurisprudenza Corti sovrannazionali (CEDU/ CGUE) 214

Reclami al Comitato europeo dei diritti sociali..... 215

Giurisprudenza italiana 216

Giurisprudenza francese 217

Direttive europee..... 217

Legislazione italiana 217

Legislazione francese 218

Documenti ufficiali..... 219

«Per chi viaggia in direzione ostinata e contraria / col suo marchio speciale di speciale disperazione / e tra il vomito dei respinti muove gli ultimi passi / per consegnare alla morte una goccia di splendore / di umanità, di verità. [...] Ricorda Signore questi servi disobbedienti / alle leggi del branco / non dimenticare il loro volto / che dopo tanto sbandare / è appena giusto che la fortuna li aiuti come una svista / come un'anomalia / come una distrazione / come un dovere».

(Fabrizio de Andrè, Smisurata Preghiera, in Anime salve, 1996)

Introduzione

In Italia, circa 50.000 persone sono considerate "*homeless*"; circa la metà sarebbero stranieri. In Francia, si contano circa 200.000 senza tetto, tra i quali risulta quasi impossibile individuare gli stranieri. Quella che si configura è una chiara violazione del diritto sociale all'abitare, riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art.25), dal Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art.11), e altre importanti Carte e Convenzioni[1].

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

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

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

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

La scelta degli Stati da comparare ricadrà su Italia e Francia per diverse ragioni: la differente tutela interna (come si vedrà nel I capitolo) e il differente *excursus* storico in materia di immigrazione (come si vedrà nel III capitolo); ma la ragione principale sta nel vagliare la possibilità di dimostrare che l'adozione di un approccio politico securitario - in materia di immigrazione – e l'adozione di politiche abitative a lungo termine (non accompagnate da misure dirette ad agire sul breve termine, in contrasto all'emergenza), incidono negativamente nei confronti degli stranieri, soprattutto se irregolari.
I diritti sociali hanno generalmente ricevuto scarsa attenzione non solo europeo e internazionale, ma anche nazionale, per due ordini di motivi: da un lato, da sempre l'attenzione è stata focalizzata su interessi di ordine prettamente economici e umanitari; dall'altro, lo sforzo economico che richiede la loro tutela e il loro godimento ha costituito un ostacolo alla loro piena applicazione - per questo sono definiti "finanziariamente condizionati".

Per poter meglio comprendere la natura del diritto all'abitazione, nel I capitolo, sarà fatto cenno alla dottrina delle "generazioni di diritti" elaborata dal giurista Karel Vasak. Mossa dai principi della Rivoluzione francese, distingue tre diverse categorie: diritti civili e politici, diritti sociali e diritti collettivi. Il diritto all'abitazione si presenta di difficile collocazione e per individuare la tua categoria di appartenenza sarà effettuata un'analisi del diritto in questione, facendo cenno ai soggetti diversi dallo Stato che ne agevolano la tutela, fino ad introdurre il nuovo fenomeno del *social housing*.
Si passerà poi alla disamina della tutela internazionale riconosciuta al diritto all'abitazione, il quale trova espressione nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art.25) nel Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali (art.11). Attenzione verrà posta anche sull'importanza della Carta sociale europea, la quale tutela espressamente il diritto all'abitare (art., e del Protocollo aggiuntivo, il quale permette di sollevare reclami – individuali o collettivi – in caso di ostacoli al godimento dei diritti sociali.

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

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

Dal II capitolo emergeranno le prime differenze tra i due ordinamenti interni. Le difformità sono ravvisabili già dal Testo costituzionale: la Costituzione italiana presenta un semplice richiamo[2] del diritto all’abitare; a differenza del testo costituzionale francese, il quale non lo menziona affatto. L’assenza di una disciplina costituzionale (poiché il semplice richiamo si dimostra insufficiente a garantire il diritto all’abitazione), in entrambi gli ordinamenti, viene colmata secondo diverse modalità: il giudice italiano, per uscire dall’*impasse* causato dall’assenza di una disciplina organica, ricorre alla lettura di altre disposizioni della Costituzione, in combinato disposto con l’art.47 Cost., evidenziando così il carattere strumentale del diritto all’abitazione. L’ordinamento francese, invece, ha colmato la lacuna emanando leggi in tutela del diritto in questione.

Un ruolo determinante è ricoperto la Corti: mentre la giurisprudenza italiana ne ha riconosciuto l’inviolabilità, i giudici francesi lo hanno considerato un obiettivo di rilevanza costituzionale[3], entrambe muovendo dal rispetto della dignità umana.

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

---

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

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

In questo quadro un ruolo importante è giocato dalle Corti: mentre la giurisprudenza italiana ne individua il carattere inviolabile[4], i giudici francesi lo considerano un mero obiettivo di rilevanza costituzionale[5], in ragione della assenza di una disciplina espressa in Costituzione.
La trattazione culminerà con una disamina delle esperienze e delle criticità del fenomeno del social housing - ormai radicata (e differente) in Francia e giovane in Italia.

Nel IV paragrafo, l'analisi dei sistemi interni e sovrannazionali lascerà spazio sull'individuazione del soggetto cui si riferirà il presente elaborato: lo straniero extracomunitario.
La trattazione affronterà la disciplina riguardante i permessi di soggiorno che regolano la permanenza degli stranieri extracomunitari sul territorio europeo. Obiettivo dell'UE[6] è quello di armonizzare la disciplina e far in modo che gli Stati garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di solidarietà[7] e di *non-refoulement*[8]. Lo fa definendo le condizioni minime di ingresso e soggiorno e fornendo incentivi e sostegni volti a garantire l'integrazione e a combattere le discriminazioni; mentre la

---

[4] Corte costituzionale sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988
[5] *Décision* n. 94-359 *DC du* 19 *janvier* 1995.
[6] L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM), adottato nel 2011 dalla Commissione europea, delinea un quadro generale per ciò che concerne i rapporti dell'UE con i Paesi terzi in materia di migrazione. L'approccio poggia su quattro pilastri: immigrazione regolare e mobilità, immigrazione irregolare e tratta degli esseri umani, protezione internazionale e politica in materia di asilo, nonché aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo. Si ricordano anche alcune delle direttive in materia, come la 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi, la quale disciplina il rilascio della cd. "Carta blu". La direttiva 2011/98/CE sul permesso unico; la 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari o ancora la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, Di importante rilievo anche l'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, adottata dalla Commissione nel 2011, il più recente piano d'azione (2016) volto ad assistere gli Stati membri nelle pratiche di integrazione; ma anche l'agenda europea sulla migrazione del 2015, contenente le misure immediate per affrontare la situazione di crisi.
[7] Art. 80 TFUE.
[8] Art.33 Convenzione di Ginevra. La Corte Edu ne garantisce l'applicazione indipendentemente dallo status riconosciuto allo straniero. Caso *Al Hanchi c. Bosnia Erzegovina*, no. 48205/09 del 15 novembre 2011.

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

Dopo aver fatto una rapida disamina delle legislazioni che, nel corso della storia, hanno tentato (quasi sempre in maniera inadeguata)[9] di rispondere al mutamento del fenomeno migratorio, nel IV ed ultimo capitolo, l'attenzione tornerà ad essere concentrata sui diritti sociali e su come i due ordinamenti tutelano tali diritti in capo agli stranieri extracomunitari - che siano essi regolari o meno -, con particolare riferimento al diritto all'abitazione.
A livello europeo e internazionale, il principio di non discriminazione costituisce il criterio guida per determinare gli standard di trattamento degli stranieri e per riconoscerli titolari di diritti. Contenuto nella Convenzione EDU[10] e nel TFUE[11], le diverse disposizioni caratterizzano distintamente i giudizi in merito espressi dalle due Corti. Tali differenze verranno affrontate nel primo paragrafo del seguente capitolo. Mentre nella Convenzione i fattori di discriminazione risultano essere enumerati all'art.14, il quale presenta una struttura aperta per l'enunciato finale «ogni altra condizione»; nel diritto europeo il principio può emergere come limite all'operato

[9] B. VENDITTO, *Immigrazione extracomunitaria: vincitori e vinti*, in *Rive*, 1996, p.207; M. LIVI BACCI, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2010, p.91.
[10] Art. 14 CEDU.
[11] Art. 80 TFUE.

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

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

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

II. La tutela "multilivello" del diritto all'abitazione[12].

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

1. Introduzione

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

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

[12] È bene specificare che per tutta la trattazione le espressioni "diritto all'abitazione", "diritto all'abitare" e "diritto all'alloggio" verranno utilizzate con lo stesso significato.

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

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

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

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

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

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

Negli anni non sono mancati i pareri contrari o le puntualizzazioni in merito a questa categorizzazione[14], la quale, chiaramente, va adeguata ai giorni attuali.

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

---

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

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

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

La seconda presume un'azione positiva dello Stato e include i diritti sociali, economici e culturali[15]. Segue l'ideale dell'"*uguaglianza*" e fu un prodotto della rapida industrializzazione del XIX sec. e delle disuguaglianze sociali ed economiche che ne conseguirono[16].

Entrambe le generazioni di diritti sono presenti nella Dichiarazione universale dei diritti umani[17] Inoltre, ambedue fanno riferimento ai diritti individuali e impongono i doveri corrispondenti allo Stato nazionale.

Le convenzioni corrispondenti alle prime due generazioni sono state firmate nel 1966: la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici[18] e la convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali[19].

La terza generazione viene definita dal giurista ceco *Vasak* "*diritti di solidarietà*" i quali richiedono un'azione collettiva da parte degli individui, degli Stati e di altre unità politiche[20] ed è la più recente e vaga nei contenuti. Al suo interno sono racchiusi diritti positivi e collettivi che richiedono una responsabilità che va oltre lo stato-nazione. I diritti collettivi che appartengono a questo gruppo sono menzionati nella

---

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

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

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

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

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

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

Dichiarazione di Stoccolma[21], Dichiarazione di Rio[22] e in altri documenti internazionali a carattere dichiarativo[23].

La prima critica a tale categorizzazione venne mossa nei primi anni '80 da *Philip Alston*. Lo studioso, affrontando la questione dal punto di vista dei diritti umani internazionali, ha utilizzato come base le tre fasi del processo di formulazione e attuazione di questi stessi diritti[24]. Si chiese se la traduzione dei bisogni in specifiche norme legali fosse stata soddisfatta e se non vi fosse alcuno offuscamento pratico di tutte e tre le fasi[25].

Gli studi di *Alston* furono, però, criticati, sostenendo che l'estensione del catalogo dei diritti umani avrebbe spostato l'attenzione ai nuovi diritti, mentre i vecchi sarebbero stati messi da parte, indebolendo l'intero sistema[26].

Gli studiosi occidentali sono scettici in merito agli effetti della terza generazione[27]. Si pensa che possano confondere i principi fondamentali per la protezione dei diritti umani con le esigenze dei vari gruppi, fondendoli a ragione di una retorica politica poco definita, generando un impatto complessivamente negativo.

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

---

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

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

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

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

[25] *Ivi*, p. 316.

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

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

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

di valore, indipendentemente dalla loro origine, storia o maturità[29]. Sono stati introdotti il diritto allo sviluppo e i diritti di solidarietà che hanno portato ad un nuovo modello di espansione dei diritti, attraverso l'adozione di atti politici sotto forma di dichiarazioni non vincolanti[30].

Anche i processi di integrazione regionale hanno avuto un impatto sui diritti umani. Dopo il Trattato di Maastricht[31], l'Unione europea, seguendo le direttrici delle Nazioni Unite, ha spinto per un sempre maggiore inquadramento tra prima e seconda generazione di diritti[32].

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

Altro argomento ambiguo risulta essere la migrazione. In un primo momento si fecero confluire i diritti riguardati la tratta di esseri umani, richiedenti asilo e rifugiati nella prima generazione, in quanto violazioni di libertà personali. Per ciò che riguardava le migrazioni in generale, però, era impossibile l'inserimento in una singola categoria[34].

Per risolvere la questione, uno studio portato avanti da tre studiosi dell'Università di Varsavia[35], introduce una c.d. "*zona grigia*" in cui collocare tutti quei diritti che non rientrano in nessuna generazione, dei quali si occupano principalmente ONG e organi giuridici internazionali.

---

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

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

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

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

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

[34] *Ivi*

[35] *Ivi*

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

Partendo dal presupposto che il diritto all'abitazione può essere declinato in diversi modi e si presenta, nella maggior parte dei casi, come strumentale per il godimento di altri diritti fondamentali, risulta particolarmente difficile collocarlo in una delle categorie sopradette. La dottrina maggioritaria lo colloca tra i diritti di seconda generazione, in ragione della sua natura sociale[36]; ma sarebbe pur possibile collocarlo tra quelli di seconda, richiamando il diritto a vivere in un ambiente sano e interconnettendolo al diritto ad un alloggio adeguato. Più di recente è stata addirittura introdotta una quarta generazione[37] che comprende i diritti in tutela della dignità umana; categoria in cui il diritto all'abitazione potrebbe essere collocato in ragione dell'orientamento adottato da alcune Corti Nazionali (es. Francia e Italia, come approfondito al capitolo II), le quali fanno ricorso al principio in questione per tutelare il diritto prima specificato.

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

Le prime indagini sulla questione abitativa ebbero carattere economico[38]; mentre, il dibattito giuridico emerse solo tra metà degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta[39].

---

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

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

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

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

In quegli stessi anni trova spazio la teorizzazione del diritto inviolabile all'abitazione, proprio perché si riconosce l'attitudine di particolari beni o servizi a soddisfare interessi primari della persona[40]; sull'onda di una lettura della Costituzione economica che ne valorizza gli aspetti della socialità e dell'intervento statale[41].

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

A lungo si è pensato che la soluzione al problema sociale delle abitazioni fosse la diffusione della proprietà individuale alla casa, subordinando così il diritto all'abitazione alla figura del diritto di proprietà (diritto *sulla* casa). È anche vero, però, che il diritto in questione trova un imprescindibile nesso con altri diritti– come è già stato detto. Quando si parla di "abitazione adeguata", il raccordo con la dignità umana appare palese[44]. In questo modo, sorgono collegamenti tra abitazione e la salute, la tutela dell'ambiente e utilizzazione delle opere di urbanizzazione. Per cui esiste una convergenza tra diritto all'abitazione e diritto all'*habitat*[45].

---

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

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

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

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

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

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

Le Nazioni Unite lo riconoscono come un diritto fondamentale[46], tanto da istituire un Relatore speciale che si occupi della materia. L'ultimo Relatore in carica, nel suo rapporto, ha individuato come ostacoli al pieno godimento del diritto la globalizzazione oltre allo sfratto e al problema delle segregazioni razziali[47] (di cui mi si tratterà nell'ultimo capitolo). La prima viene considerata come la causa della diminuzione delle risorse statali utili al godimento dei diritti sociali e di una sempre maggiore volatilità dei mercati finanziari che non rendono di facile accesso crediti e mutui, nonché dell'aumento dei prezzi degli affitti nei grandi centri urbani[48].

Nel 2009, *R. Rolnik*, affermava che nella valutazione delle cause della mancata attuazione del diritto all'abitazione, assumono rilievo alcuni fattori socio-economici come la crisi dei mutui *sub-prime* del 2007, il cambiamento climatico, l'organizzazione di grandi eventi sportivi che spesso hanno portato ad atti di espropriazione forzata e sgomberi[49].

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

---

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

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

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

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

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

L'arrivo della crisi nel 2007, con l'esplosione della bolla immobiliare, non ha fatto altro che esasperare una situazione già difficile. Da un lato sono state accentuate problematiche già presenti – la casa per i migranti, le difficoltà delle generazioni precarie nell'accesso all'abitazione – , dall'altro è stato esteso l'ambito dei soggetti a rischio, rendendo fragili categorie prima stabili[51]. A questo scenario vanno aggiunte le diverse trasformazioni sociali e culturali che hanno mutato la domanda abitativa, la struttura della famiglia e individuano nuove forme dell'abitare, volte a soddisfare anche bisogni culturali e relazionali. Due fenomeni diversi, ma di grande impatto, sono le situazioni *post conflict* e *post disaster*. In merito a questi temi, il Relatore, invita gli Stati ad adottare politiche di costruzione che non favoriscano solo la proprietà privata. Altri due ostacoli, secondo l'attuale Relatore speciale *Farha*, sono rappresentati dall'inefficacia dei principali meccanismi di finanziamento per accedere ad un alloggio per favorirne la proprietà – elemento che ha trasformato un diritto fondamentale in uno strumento d'investimento finanziario e di accumulazione della ricchezza, indice della c.d. "*financialization of housing*". Ultimo, non per l'importanza, l'aumento dei "senza casa"[52], anche nei paesi avanzati.

Il malcontento generale, per l'inefficiente tutela, ha dato origine a diversi movimenti, i quali hanno visto la partecipazione di amministratori, militanti, artisti e esponenti di governo.

Nel 2015, a Parigi, è stata lanciata la *Plateforme des mal logés*[53]che dà voce ad una serie di rivendicazioni comuni a una moltitudine di movimenti per la casa francesi. In Italia, nelle grandi realtà urbane come Milano, Torino, Roma e Napoli, i movimenti

---

[51] A. PETRILLO, *Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa in Europa*, in *Tracce Urbane.Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani della Sapienza Università di Roma*, n.1, 2017.

[52] Secondo il Relatore *Farha*, la definizione di homeless comprende l'assenza dei requisiti materiali minimi di un'abitazione adeguata, unitariamente a quegli aspetti sociali che toccano le scelte personali relative al luogo dove vivere con la propria famiglia e partecipare alla vita di una comunità, nonché la condizione di emarginazione che la mancanza di tali presupposti comporta. Cfr. A/HRC/31/54, 30 dicembre 2015, p. 5-6 (par- 15-18).

[53]*FONDATION ABBE PIERRE, 21e rapport sur l'état du mal-logement en France 2016,* in *https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/letat_du_mal-logement_en_france_-_21e_rapport_2016.pdf* (ultimo accesso: 25.09.2019)

per la casa sono molto forti e agiscono con occupazioni e manifestazioni di massa[54]. La più significativa è stata quella del novembre 2013 a Roma, che rivendicava "casa e reddito per tutti"[55].

Chiaramente è necessario tenere conto delle differenze legate ai diversi sistemi di *welfare* e ai diversi sistemi costituzionali e giuridici.

Tra le realtà che si battono per la tutela del diritto all'abitare ricordiamo *FEANTS*[56], la Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con i senzatetto.

Fondata nel 1988, riunisce servizi no profit a sostegno dei senzatetto in tutta Europa. Possiedono oltre 130 organizzazioni membri di 30 paesi. L'obiettivo è quello di porre fine alla condizione di "*homeless*" e lo fa cercando un costante dialogo con le istituzioni europee, i governi nazionali e regionali per promuovere sviluppo e attuazione di misure efficaci. Conduce e diffonde ricerche e raccolte di dati per promuovere una migliore comprensione della natura e estensione delle cause e soluzioni del problema. Tutto promuovendo e facilitando lo scambio di informazioni e sensibilizzando l'opinione pubblica sulla complessità e la natura multidimensionale del problema e di quelli ad esso connessi.

Un fenomeno, non nuovo, ma in continuo crescendo dagli inizi degli anni Duemila, è quello del *Social Housing*[57]; strumento cui, sempre più spesso, si fa ricorso per rispondere al problema abitativo. In parallelo alla crisi sociale e alla recessione economica subita dagli Stati europei, i governi prendono atto dell'impossibilità di far fronte all'esigenza abitativa con il semplice ricorso ai tradizionali sistemi di edilizia residenziale pubblica a totale o parziale carico dello Stato. Dunque, si decide di coinvolgere sempre di più i finanziatori privati. Nel parlare di "*social housing*" o "edilizia residenziale sociale" si fa riferimento ad ogni intervento, in difesa del diritto

---

[54] Cfr. A. DAOLIO (a cura di), *Le lotte per la casa in Italia. Milano, Torino, Roma, Napoli, Milano*, Feltrinelli, 1976.

[55] S. CUGNATA, "*Casa e reddito per tutti*": manifestazione del 18 e 19 ottobre 2013, in *Generazione Zero*, 21 ottobre, 2013, https://www.generazionezero.org/blog/2013/10/21/casa-e-reddito-per-tutti-manifestazione-del-18-e-19-ottobre-2013/ (Ultimo accesso: 25 settembre 2019).; A. PETRILLO, *Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa in Europa*, *op.cit*.

[56] *EUROPEAN FEDERATION OF NATION ORGANIZATIONS WORKING WITH THE HOMELESS*, *About Us*, FEANTS, https://www.feantsa.org/en/about-us, (ultimo accesso: 30/08/2019).

[57] COUNCIL OF EUROPE, *Social Housing Policy – Draft Report*, 2010, pp. 2 – 3.

all'abitazione, realizzato tramite forme di collaborazione pubblico-private. Attività volta a migliorare le condizioni di individui che, pur non rientrando nei parametri reddituali tradizionalmente stabiliti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, presentano obiettive difficoltà a procurarsi una casa alle ordinarie condizioni di mercato. Dando uno sguardo ai nuovi *piani casa* degli anni Duemila, è possibile notare come questi siano caratterizzati, in generale, da un'idea di fondo: rilanciare l'attività edilizia per superare la grave crisi abitativa sofferta da una larga fetta della popolazione, attraverso un coinvolgimento più intenso dei capitali privati. Emerge, quindi, una doppia esigenza: rivalutare immobili fatiscenti e, contestualmente, rilanciare il settore edile; dall'altro, realizzare la tutela di un diritto sociale di fondamentale importanza come quello all'abitare, soprattutto in favore di categorie svantaggiate.

I principali soggetti ad investire per la realizzazione di queste abitazioni sociali sono sia le autorità locali che imprese senza scopo di lucro[58]. In Regno Unito, ad esempio, inizialmente prevalevano gli investimenti da parte delle autorità locali, per poi lasciare sempre più spazio al capitale privato. Per ciò che riguarda gli investimenti da parte di imprese senza scopo di lucro[59], si tratta spesso di "*do ut des*" tra le prime e lo Stato. Quest'ultimo concede alle imprese un sostegno finanziario e alcuni privilegi fiscali, ma impone le norme per la definizione dei canoni di locazione e restringe i margini di profitto. Si tratta di una pratica prevalente in Stati come Germania, Austria, Francia e Svezia (dove queste imprese si sono trasformate in grosse organizzazioni).

Tra i progetti realizzati per combattere il disagio abitativo, rivolgendosi, in particolare, a categorie in difficoltà, ricordiamo il sistema di "*Housing First*"[60]. Immaginato per aiutare le persone che necessitano di un livello significativo di aiuto per uscire fuori dalla situazione di senzatetto. Parliamo di individui soggetti a particolari patologie, tossicodipendenti, disabili etc. Ciò che fa *Housing First* è considerare la casa come un punto di partenza, non di arrivo. Si concede, al soggetto in difficoltà, la possibilità di

---

[58] COUNCIL OF EUROPE, PE, *Social Housing Policy* – Draft Report, 2010 p.4.
[59] *Ivi*, p.5.
[60] HOUSING FIRST, *Guida all'Housing First*, Europa, 2016, p. 15.

usufruire di una casa e la si rende strumentale al superamento delle sue "problematiche". Ciò distingue questo da molti progetti, i quali prevedono che prima l'individuo superi i propri problemi, solo dopo potrà essere assegnatario di un alloggio che gli potrebbe essere tolto se, per esempio, tornasse a fare uso di sostanze stupefacenti. I principi attorno ai quali questo progetto ruota sono[61]:

- abitare è un diritto umano;
- i partecipanti hanno diritto di scelta e controllo;
- distinzione tra abitare e trattamento terapeutico;
- orientamento alla riabilitazione;
- riduzione del danno;
- coinvolgimento attivo e non coercitivo;
- progettazione centrata sulla persona;
- supporto flessibile, per tutto il tempo necessario.

L'origine del progetto è da collocarsi in America del Nord, ma anche in Europa abbiamo modo di osservare delle applicazioni virtuose dello stesso. È il caso della Francia, con il programma "*Un Chez Soi d'abord*" portato avanti a livello nazionale dal DIHAL[62]. Ancora, *Housing First Camden*, in Inghilterra, è l'esempio di come è possibile crescere anche con scarse risorse.[63] Si tratta di un approccio di successo perché il modo in cui il sostegno è messo a disposizione è un modo egualitario. Inoltre, mostra quanto il fenomeno dell'*homelessness* non sia così semplice da poter essere imputato solo a comportamenti o attitudini dell'individuo. Si riconosce l'umanità della persona senza dimora e se ne rispettano le scelte, incoraggiandone il reinserimento sociale.

A parte questa esperienza che risulta essere di reale sostegno per le categorie meno fortunate, l'esperienza del social housing non sempre ha portato i risultati speranti. Studiosi e sociologi del campo condannano questa pratica e la definiscono come uno

[61] *Ivi*, p.16.
[62] *Ivi*, p. 101
[63] *Ivi*, p.110

strumento per incrementare la discriminazione, anziché combatterla. (per un'analisi più approfondita si rimanda al Cap.II, par. 2.4)

Questo rapido excursus, sulle diverse sfaccettature del diritto all'abitare e su alcune delle realtà sociali che operano a suo sostegno, permette di proseguire nella trattazione e disaminare la tutela internazionale riconosciuta al diritto all'abitare

3.1. La tutela Internazionale: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la tutela "progressiva" del Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali.

I diritti sociali trovano riconoscimento a livello internazionale[64] con la stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dalle Nazioni Unite con una Risoluzione del 1948[65]. Questa importantissimo Atto contiene un elenco di diritti fondamentali, tra cui spiccano i diritti economici e sociali. Tutti i diritti risultano essere collegati e subordinati nel loro sviluppo e realizzazione e mirano alla creazione di un "ordine sociale e internazionale".

Il diritto all'abitare viene tutelato all'art. 25 della stessa. Sebbene non contenga un indipendente "diritto all'abitazione", tutela il "diritto ad uno standard di vita adeguato"[66], che include anche possedere una casa.

Nonostante la Dichiarazione non abbia valore vincolante, non bisogna sottovalutarne l'importanza, dal momento che la stessa si configura come fondamentale punto di riferimento costante per i successivi atti, i quali hanno meglio definito il nucleo dei

---

[64] In Arg. A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS, *Economic, social and cultural right: a textbook, Dordrecht*, Kluwer Law International, 2001; K. OLDS, *The Role of Courts in Making the Right to Housing a Reality Throughout Europe: Lessons from France and the Netherlands*, in "*Wisconsin International Law Journal*", Vol. 28, 2010, pp. 170 e ss.; C. DI TURI, *L'evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale dei diritti umani: i Rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto ad un alloggio adeguato*, *op.cit.*; G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in "*Forum di Quaderni Costituzionali*", n.9, 2015.

[65] Risoluzione n. 217-III del 10 dicembre 1948.

[66] «[O]gni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.»

diritti sociali riconosciuti all'individuo. Tra queste ultime occorre menzionare il Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali del 1966[67], il quale però non individua una protezione giurisdizionale dei diritti ivi previsti, ma esclusivamente un controllo ad opera del Comitato economico e sociale[68], sulla base dei rapporti presentati dagli Stati contraenti, che può sfociare in una raccomandazione di carattere generale.

Il 10 dicembre 2008, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato un protocollo addizionale[69] al Patto Internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (d'ora sempre PIDESC), firmato e ratificato il 24 settembre 2009 (Protocollo A/RES/63/117). Tale protocollo consente agli Stati parte del PIDESC di riconoscere al Comitato per i diritti economici, sociali e culturali di accogliere i reclami dei soggetti che lamentano la violazione dei loro diritti. L'adozione del Protocollo segna sempre di più l'interdipendenza di tutti i diritti umani internazionali; concetto formalmente proclamato nella Dichiarazione di Vienna e nel Programma d'Azione, adottati alla Conferenza mondiale sui diritti umani nel 1993[70]. La sua adozione è stata preceduta da una discussione decennale[71] sulla cd. "*giustiziabilità*" dei diritti economici, sociali e culturali (ESCR); ci si interrogava sulla possibilità di garantire ai diritti prima citati la stessa tutela giurisdizionale prevista per i diritti civili e politici. A giocare un ruolo chiave, per sciogliere questi quesiti, è stata l'adozione e inclusione degli stessi nelle Costituzioni degli Stati parte del Patto e annesso protocollo. Ad oggi, circa 75 Stati hanno implementato i ESCR nelle loro Carte e 37 di questi ne hanno resi alcuni opponibili[72]. È bene però sottolineare come, date le accese discussioni

---

[67] ONU, *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 3 January 1976.
[68] UNITED NATIONS, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturale*, n. 33, Ginevra, 2010, pp. 45-46.
[69] In Arg. G. GUIGLIA, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti, economici, sociali e culturali tra luci e ombre*, in "*Federalismi.it*", n.3, 2015.
[70] Come detto nel paragrafo precedente, l'ONU mira alla fusione tra prima e seconda generazione di diritti.
[71] C. BJØRNSKOV, J. MCHANGAMA, *Do social rights affect social outcomes*?, in *American Journal of Political Science*; Oxford Vol. 63, Fasc. 2, Aprile 2019, pp. 452-466.
[72] Si pensi alla Scozia e alla Francia. L'argomento sarà meglio affrontato nel capitolo successivo.

sull'elaborazione del protocollo e il numero limitato di ratifiche, la questione sulla giustiziabilità non verrà sciolta nel breve termine[73].

La dimensione più controversa è di certo quella dell'efficacia verticale[74]. Non è permesso al singolo privo di un'abitazione agire in giudizio nei confronti della Pubblica Amministrazione, per ottenere un alloggio o verso lo Stato per chiedere il risarcimento del danno per non aver adottato una legislazione adeguata. Questo indipendentemente dal se e come il diritto all'abitazione viene tutelato in Costituzione[75].

Ciò su cui, però, non si è molto dibattuto è se l'adozione di questi diritti offra effettivamente una tutela adeguata[76].

I progressi in campo internazionale in materia di diritti sociali, seppur lenti e graduali, sono anche testimoniati dalle proposte presentate dalle organizzazioni internazionali, impegnate a promuovere e stimolare iniziative che si pongono come obiettivo il rispetto e l'evoluzione di strumenti di tutela dei diritti sociali[77].

Il diritto all'abitare viene tutelato anche nel Patto sui diritti economici sociali e culturali (art.11)[78], come in numerosi strumenti di tutela internazionale dei diritti umani[79], perché componente essenziale del diritto ad un adeguato tenore di vita.

---

[73] *Ivi*, p. 543.

[74] Per efficacia verticale si intende la possibilità per il singolo di invocare direttamente una norma europea dinnanzi alla giurisdizione nazionale o europea. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli,2017. Con la sentenza *Demirel* del 30 settembre 1987 (causa 12/86), la Corte di Giustizia ha riconosciuto efficacia diretta anche a taluni accordi internazionali sulla base degli stessi criteri europei, stabiliti dalla sentenza *Van Gend en Loos (causa 26/62)*.

[75] V., S. NASARRE AZNAR, *Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea*, in *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2017, pp. 45 ss.

[76] C. BJØRNSKOV, J. MCHANGAMA, *Do social rights affect social outcomes*?, *op.cit*.

[77] Ad esempio l'associazione *Human Right Watch* affronta ogni giorno delle battaglie in difesa dei diritti umani, come quelle in tutela del diritto alla salute e le tematiche ad esso connesse, tra cui il diritto all'abitare. Attraverso i suoi comunicati, testimonianze e pubblicazioni cerca di sensibilizzare la popolazione nell'adozione di misure concrete per la tutela dei diritti.

[78] A. BALAGUER PÉREZ, *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, Navarra, Aranzaldi, 2018, p. 201.

[79] Il "diritto alla casa" è stato riconosciuto anche dalla l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, dalla Commissione sui diritti umani Delle NU. È stato pure previsto nell'Habitat Agenda (1996), Agenda 21 (1992), e dalla UN *Global Strategy for Shelter to the Year 2000* (1988). In Arg. S. LECKIE, *National Perspectives on Housing Rights*, Leiden, Brill, 2003, pp.352. Il bisogno di un alloggio adeguato viene citato anche nella Convenzione relativa allo Stato di Rifugiato (articolo 21), Dichiarazione sui diritti dei bambini (principio n4),

La tutela prevista dal Patto possiede maggior efficacia per una duplice ragione: l'articolo che protegge l'abitazione stabilisce specifici obblighi per gli Stati - precisati e spiegati nell'Osservazione Generale n.3 e n.7[80]- e perché il PIDESC prevede un sistema di segnalazione e comunicazione. Anche il Patto Internazionale, come la Dichiarazione, non contiene una disposizione specifica sul diritto all'alloggio, ma prevede che

> «1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso».[81]

All'art.2 del Patto vengono elencate le obbligazioni che sorgono in capo agli Stati, sviluppate nell'Osservazione Generale 3 del 1991:

> «1. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto.
> 2. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata

---

Raccomandazione n. 115 sulle case dei lavoratori, Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale (articolo 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (articolo 14) e la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (articolo 27). La Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo contiene anche un importante riferimento (articolo 8).

[80] L'osservazione generale n7 riguarda esclusivamente il diritto all'abitazione, in merito alla situazione sfratti e sgomberi.

[81] Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art.11.1

sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

3. I Paesi in sviluppo, tenuto debito conto dei diritti dell'uomo e delle rispettive economie nazionali, possono determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto»[82].

La parola "*progressivamente*" è la chiave della disposizione[83]. Si intende che gli Stati siano sì obbligati a garantire la tutela del diritto, ma possano farlo adottando delle politiche che producano degli effetti gradualmente. Questa progressività, però, è indeterminata ed è riferita alle risorse di cui dispone lo Stato[84]. In merito a questa indeterminatezza, l'Osservazione Generale 3[85] fa chiarezza sulle obbligazioni degli Stati. Sebbene l'art. 1, co. 2 possa sembrare indeterminato, appare chiaro che la protezione progressiva dei diritti non esonera gli Stati dall'adottare misure volte a tutelare il godimento del diritto. Ciò che viene concesso è calibrare le misure sulla base delle risorse di cui dispongono, ma non si può rinunciare a munirsi delle stesse[86].

L'art.11 prevede l'obbligo di assicurare a tutte le persone, che vivono negli Stati parte, un livello di vita adeguato, garantendo cibo, vestiti e alloggio. Come è possibile notare, il Patto non lascia liberi gli stati di determinare il livello di "*adeguatezza*" – che è distinto rispetto a quello previsto dalla Dichiarazione –, ma indica quali siano le necessità da soddisfare. Non stabilisce, però, delle misure concrete da adottare per raggiungere gli obiettivi, lasciando discrezionalità ai singoli Stati. L'Osservazione Generale specifica che, queste misure, devono essere «deliberate, concrete e orientate il più chiaramente possibile verso la soddisfazione delle obbligazioni riconosciute nel

---

[83] A. BALAGUER PÉREZ, *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, op.cit., p. 204.

[84] UNITED NATIONS, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, n. 33, *op.cit.*, pp.17-18

[85] Cfr. COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, Osservazione Generale 3, 1990

[86] UNITED NATIONS, *The right to adequate housing* N.1, fasc. n.21, Ginevra, 2010, p.7

Patto[87]». Non possono, dunque, essere vaghe o non specifiche. Il documento sottolinea pure che «l'adozione di misure legislative, come previsto concretamente nel Patto, non esaurisce le obbligazioni che sorgono in capo agli Stati Parte». Al contrario, l'espressione «con tutti i mezzi appropriati» va intesa nella pienezza del suo significato. Il carattere "appropriato[88]" dei mezzi scelti non sempre è palese. È auspicabile che i rapporti degli Stati parte indichino, non soltanto quali misure siano state prese, ma anche la motivazione per la quale risultino adeguate alla luce delle circostanze; fermo restando che, il giudizio finale sull'adeguatezza spetta al Comitato. Tale "*test di adeguatezza*" è previsto all'art. 8 del Protocollo, il quale mira a valutare *ex post* la conformità delle condotte statali agli obblighi nascenti del PIDESC, costituendo una novità assoluta in tema di diritti dell'uomo.

Oltre alle misure legislative, sono considerate appropriate anche quelle che prevedono mezzi di ricorso giurisdizionali in merito ai diritti che godono di una tutela diretta, secondo l'ordinamento dei singoli Stati[89]. Il Comitato ha notato che l'esistenza di mezzi di ricorso giurisdizionali permette l'attuazione dei diritti riconosciuti nel rispetto dell'obbligo di non discriminazione. Inoltre, ogni misura di carattere deliberatamente regressivo deve essere esaminata con gran cura e risultare pienamente giustificata in riferimento alla totalità dei diritti sui quali verte il Patto, tenendo conto di tutte le risorse disponibili[90].

Il Comitato è inoltre del parere che, ogni singolo Stato ha l'obbligo fondamentale minimo di garantire almeno l'attuazione del nucleo essenziale di ciascun diritto. Per esempio, uno Stato in cui un numero importante di individui non ha accesso a beni di prima necessità come viveri, assistenza sanitaria, istruzione basica, alloggio, chiaramente non sta adempiendo alle obbligazioni poste in essere dal Patto. Se questo obbligo fondamentale minimo non esistesse, il Patto sarebbe privo della sua ragion d'essere[91].

---

[87] COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazione Generale 3*, 1990, 2.
[88] *Ivi*, 4
[89] *Ivi*, 5
[90] S. LECKIE, *National Perspectives on Housing Rights*, op.cit., 2003, p. 10.
[91] COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazione generale 3*, 1990, p.92

In caso di risorse insufficienti, lo Stato è comunque obbligato a disporre di una strategia per garantire, quantomeno, una tutela minima dei diritti; dovendo dimostrare di aver fatto il massimo per utilizzare al meglio tutte le scarse risorse a sua disposizione[92]. Infatti, anche durante una recessione economica, i soggetti più vulnerabili della società possono e devono essere protetti, grazie all'attuazione di programmi specifici poco costosi[93]. Quando il Patto si esprime riferendosi al "massimo delle risorse di cui dispone", intende non solo le risorse del singolo Stato, ma anche quelle della Comunità internazionale[94]; volendo con ciò evocare la cooperazione tra Stati per garantire la tutela dei diritti. Agri stati, come impegno finale, è richiesto di elaborare una bozza sulle strategie e sulle misure adottate[95].

Per quanto concerne la possibilità di effettuare comunicazioni e segnalazioni, rilevano *gli artt. 1*[96] *e 2*[97] *del Protocollo opzionale*[98] *al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.* Sulla base di questi due articoli, le comunicazioni possono essere individuali o collettive e hanno sempre per oggetto la violazione di uno dei diritti economici, sociali e culturali. È prevista anche la possibilità di presentare

---

[92] Tema affrontato in COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazioni generali 1*, 1989.

[93] Il Comitato, a sostegno di questa tesi, richiama l'analisi dell'UNICEF, "*L'ajustement à visage humain: protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*"; l'analisi del Programma delle NAZIONI UNITE PER LO SVILUPPO (PNUD) nel "*Rapport mondial sur le developpement humain*" del 1990; e quella della Banca mondiale nel "*Rapport sur le développement dans le monde*", 1990.

[94] Il ruolo essenziale della cooperazione è messo in luce agli artt. 11,15, 22 e 23. Il dovere di cooperazione internazionale per lo sviluppo ed esercizio dei diritti economici, sociali e culturali è riconosciuto anche dagli artt. 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite. Richiamato poi nel testo delle Osservazioni generali n2.

[95] Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

[96] Art. 1 Protocollo addizionale: «1. [O]gni Stato Parte al Patto che divenga Parte del presente Protocollo riconosce la competenza del Comitato a ricevere e considerare comunicazioni secondo quanto previsto nel presente Protocollo.
2. Il Comitato non riceverà alcuna comunicazione che interessi uno Stato non parte al presente Protocollo.»

[97] Art.2 Protocollo addizionale: «[L]e comunicazioni potranno essere presentate a titolo individuale o a nome di gruppi di persone, le quali rientrino nella giurisdizione di uno Stato Parte, che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti economici, sociali e culturali esposti nel Patto da parte di quello Stato Parte. Laddove una comunicazione venga presentata per conto di un individuo o di un gruppo di persone, questo avverrà con il loro consenso a meno che, nel caso di una mancanza di tale consenso, l'autore della comunicazione non possa comunque dimostrare di agire in sua, o loro, rappresentanza. »

[98] Adottato a New York nel 2008 ed entrato in vigore nel 2013, ratificato da 24 Stati.

comunicazioni tra Stati. Nel senso che, uno Stato può segnalare la negligenza di un altro, se entrambi hanno riconosciuta tale competenza al Comitato[99]. Dopo la comunicazione, in primo luogo, si cerca di giungere ad una soluzione amichevole tra le parti; qualora però non si giungesse ad una soluzione, il Comitato emetterà un giudizio ed entro sei mesi lo Stato dovrà informare il Comitato delle misure adottate.
Una comunicazione riguardante il diritto all'abitazione fu fatta alla Spagna nel 2014[100]. Il comitato ha considerato che «l'inadeguata notifica di una domanda di esecuzione ipotecaria, che impedisca alla persona di difendere i propri diritti in quel procedimento, rappresenta una violazione del diritto ad un alloggio[101]». Il Comitato afferma che lo Stato parte non aveva dimostrato che fossero stati utilizzati tutti i mezzi appropriati per effettuare la notifica di persona. Questo non avrebbe violato il diritto all'abitazione se non avesse avuto un impatto significato sul diritto alla difesa; come invece accade nel caso in questione.
Per quanto riguarda gli sfratti, l'Osservazione Generale 7, del 1997, al punto 4 stabilisce che:

> «il termine "sgombero coatto" si riferisce al fatto di far uscire persone, famiglie o comunità dal luogo/terra che occupano, in modo permanente o temporaneo, senza offrire misure appropriate di protezione legale o di altra natura. Questi possono essere effettuati se in linea con la legge e le disposizioni del Patto Internazionale dei diritti umani[102]»

e che:

> «anche se alcuni sgomberi forzosi possono essere giustificabili, come ad esempio nel caso di mancato e persistente versamento della quota d'affitto, le autorità competenti dovranno garantire che gli sgomberi siano effettuati a

[99] Art.11 Protocollo addizionale al PIDESC.
[100] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Comunicación* 2/2014
[101] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Comunicación* 2/2014, 12.4. "*una notificación inadecuada de una demanda de ejecución hipotecaria, que impida a la persona defender su derecho en ese procedimiento, implica una violación del derecho a la vivienda*".
[102] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observción General 7*, 1997, 4.

> norma di legge, che la stessa sia in linea con il Patto, e che le persone colpite dallo stesso dispongano di tutte le risorse giuridiche e giudiziarie appropriate[103]».

Aldilà del rispetto della legge e del diritto di difesa, è importante che questi soggetti non rimangano senza un'abitazione. Di conseguenza, quando si realizza uno sgombero devono essere stabilite anche altre misure, di modo che non vengano violati altri diritti umani. Si obbligano, quindi, gli Stati a servirsi di tutte le loro risorse per trovare una soluzione al problema[104].

Si considera accettabile che non sempre venga offerto un alloggio alternativo a lungo termine, però devono sempre essere considerate le conseguenze e bisogna pensare, almeno, a soluzioni nel breve termine[105].

In fine, nel recente giudizio, approvato dal Comitato dei diritti economici, sociali e culturali in virtù del Protocollo aggiuntivo al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali rispetto alla comunicazione 5/2015, di giugno 2017 il comitato reinterpreta che gli sgomberi non devono lasciare che i soggetti rimangano senza un alloggio, per cui lo Stato dovrebbe adottare, nei limiti del possibile, delle misure alternative utili a non esporre il soggetto ad una situazione di disagio[106]. Non si tratta di un'obbligazione assoluta, però spetta allo Stato dimostrare di aver analizzato la situazione di specie e di aver adottato tutte le misure ragionevoli, senza però essere riuscito a soddisfare l'interesse del soggetto[107]. Nel caso di specie, il Comitato conclude dicendo che lo Stato non ha dimostrato, adeguatamente, di aver usufruito di tutte le risorse a disposizione e non si motiva perché agli sgomberati non sia stato garantito un alloggio sociale.

---

[103] *Ivi*, 12
[104] *Ivi*, 17
[105] A. BALAGUER PÉREZ, *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, op.cit., p.208
[106] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm*. 5/2015, 2017, 15.2
[107] *Ivi*, 15.5

Per ultimo, non si può prescindere dal valutare la profonda connessione che esiste tra diritti di prima e seconda generazione, pur essendo previsti da due Patti differenti[108].
Nella comunicazione 1799/2008 sotto il Comitato dei diritti umani, il membro Sign. *Fabián Omar Salvioli* espresse la sua opinione al riguardo sottolineando l'interdipendenza delle due generazioni di diritti, in un contesto contemporaneo ormai lontano dall'artificiale divisione in categorie[109].
La tutela dei diritti sociali, sul piano internazionale, conosce un altro importante protagonista: la Carta sociale europea.

3.2. La Carta sociale europea.

Altro atto fondamentale, nel panorama sovrannazionale, è la Carta Sociale Europea[110] (d'ora sempre CSE). Trattato del Consiglio d'Europa adottato nel 1961 a Torino, poi modificato nel 1996 a Strasburgo. La sua versione Riveduta risponde all'esigenza di introdurre un organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS). Quest'ultimo ha il compito di controllare la conformità degli Stati aderenti alla Carta. La CSE costituisce lo strumento giuridico che, più di ogni altro, garantisce la tutela e il rispetto dei diritti civili e sociali e per questo viene vista come la *Costituzione sociale dell'Europa*[111].
Nato come "*pendant"* della CEDU a difesa dei diritti sociali[112], il sistema dei trattati della Carta sociale europea è un insieme integrato di norme internazionali, volto a garantire una vasta gamma di diritti umani relativi all'occupazione e alle condizioni di

---

[108] Come già affrontato nel primo paragrafo.
[109] A. BALAGUER PÉREZ, *El Derecho a la vivienda en el derecho constitucionál europeo*, *op. cit.*, p. 210. «la dichiarazione di ammissibilità mostra che il Comitato è pronto a considerare questa tendenza e a rifletterla nel diritto internazionale contemporaneo, ormai lontano dalla divisione, artificiale e fittizia, in categoria dei diritti e sempre più orientato ad una visione universale e di interdipendenza dei diritti umani».
[110]COUNCIL OF EUROPE, *European Social Charter*, in https://rm.coe.int/168006b642
[111] V. COUNCIL OF EUROPE, *European Social Charter*, COE, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/about-the-charter, (Ultimo accesso: 20/08/2019).
[112] Cfr. 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 *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 19 luglio 2011, p. 2.

lavoro, alloggio, istruzione, sanità, assistenza medica e protezione sociale. In aggiunta, pone l'accento sulla protezione delle persone vulnerabili come anziani, bambini, disabili e migranti; in modo di garantire che non venga posta in essere alcuna discriminazione nel godimento dei diritti. Questo sistema nasce per poter applicare la Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948 in ambito regionale europeo; per il medesimo motivo è collegata al sistema dei trattati sui diritti umani delle Nazioni Unite e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

I principi in forza dei quali opera sono quello di universalità, indivisibilità, interdipendenza e interrelazione dei diritti umani, come enunciato dalla Dichiarazione di Vienna delle Nazioni Unite del 1993, la quale conferma che i diritti sociali, al pari dei diritti civili e politici, rientrano tra i diritti umani. Quindi, parlando della Carta Riveduta – che va gradualmente sostituendo il Trattato iniziale del '61 -, ci si riferisce ad un unico strumento che racchiude in seno, non solo tutti i diritti garantiti dalla Carta del '61 e dal suo Protocollo addizionale del 1988 – apportando anche le modifiche adottate dalle parti -, ma anche altri nuovi diritti.

Ad essere Parti del sistema dei trattati della Carta sono 43 Paesi su 47 membri del Consiglio d'Europa. Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera non hanno ratificato nessuno di questi trattati.

Come detto in precedenza, il rispetto degli impegni assunti degli Stati parte è soggetto al monitoraggio del Comitato europeo dei diritti sociali, il quale si serve di due meccanismi:

- *procedura di reclamo collettivo*: attraverso il quale le parti sociali o le ONG possono presentare reclami collettivi alla Commissione;[113]

[113]In merito al diritto all'abitazione, ricordiamo il caso *FEANTSA* v. SLOVENIA CC53/2008: in Slovenia era stata introdotta una legislazione mirata che avrebbe drammaticamente destabilizzato la sicurezza abitativa di 13.000 inquilini. In sostanza la legislazione avrebbe declassato la tutela dei principi, contro la possibilità di far espropriare i loro appartamenti da parte di ex occupanti. Allo stesso tempo, la Federazione Europea delle Nazioni Unite che lavora con i senzatetto ha ampliato i motivi della denuncia, andando oltre l'art. 13 (che protegge il diritto all'alloggio), sostenendo la violazione anche dell'art. E (diritti a un trattamento non discriminatorio) e dell'art. 16 (diritto alla vita familiare e accesso all'alloggio familiare). Per altri casi si continui la lettura del paragrafo.

- *sistema di segnalazione*: gli Stati parte elaborano delle relazioni nazionali, strumentali al controllo.

Le decisioni e le conclusioni adottate dal Comitato sono degli atti di *soft law*, dunque non direttamente applicabili, ma che devono comunque essere rispettate dagli Stati interessati; dal momento che possono fornire la base per sviluppi positivi nei diritti sociali. Nell'ultima fase del meccanismo di monitoraggio, interviene il Comitato dei Ministri, mediante l'adozione di Risoluzioni e Raccomandazioni[114]. Queste decisioni sono preparate dal Comitato governativo della Carta sociale europea e dal Codice europeo di sicurezza sociale.

La tutela del diritto all'abitazione è prevista all'art. 31 della stessa. Esistono, però, altre disposizioni rilevanti in materia, come gli artt. 16 e 30.

L'art. 16, in particolare, invita gli Stati a promuovere la protezione economica, giuridica e sociale della famiglia, la quale viene definita come "cellula fondamentale della società", per mezzo di "prestazioni sociali e familiari, disposizioni fiscali e d'incentivazione alla costruzione di abitazioni adatte ai fabbisogni delle famiglie, di aiuto alle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriata[115]". Nonostante l'ambito di applicazione sia differente – sostanziale quello dell'art.16 e personale quello dell'art.31 – tale disposizione trasforma il diritto alla casa di ogni individuo in un diritto della famiglia[116]. Interpretazione abbracciata anche dal CEDS, il quale ha affermato che "[I]l fatto che il diritto alla casa sia tutelato dall'art.31 della Carta Rivista, non preclude il fatto che considerazioni pertinenti al diritto alla casa vengano sollevate ai sensi dell'art.16, il quale riguarda l'alloggio nel contesto della garanzia del diritto delle famiglie alla protezione sociale, giuridica ed economica"[117].

---

[114] Per approfondire l'argomento V. COUNCIL OF EUROPE, *European Social Charter. Follow-up of the Conclusions of the European Committee of Social Rights by the Committee of Ministers*, CE, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/follow-up-by-the-governmental-committee-of-the-european-social-charter-and-the-european-code-of-social-security,(Ultimo accesso: 1..09.2019).

[115] Cfr. art. 16 Carta sociale europea

[116] Cfr. il § 16 della decisione di merito sul reclamo n. 31/2005, *European Roma Rights Center* (ERRC) v. Bulgaria: «*the right to housing of families as an element of the right of the family to social, legal and economic protection*».

[117] Cfr. 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*", op.cit., p. 3.

L'altra disposizione invocata è l'art.30, il quale enuncia il diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale, da garantirsi attraverso l'adozione, da parte degli Stati parte, di misure per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione e all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà.

Si presenta, dunque, come il presupposto logico e necessario ai fini della tutela della famiglia; sia come condizione cronologicamente presupposta per il pieno esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale. [118]

Infine, l'art. E della Parte V della CSE introduce il principio di uguaglianza, quale clausola orizzontale combinata agli articoli 16, 30 e 31, che gioca un ruolo importantissimo in materia di accesso al diritto all'abitazione da parte dei migranti, oggetto di atti discriminatori indiretti.

Nell'ultimo *Digest*[119], - datato 2018 - si legge che l'art.31 della Carta Rivista impone agli Stati obblighi positivi. Questi sono chiamati ad adottare delle misure giuridiche e pratiche necessarie e adeguate all'obiettivo della tutela effettiva del diritto in questione. Nello svolgere queste attività godono di un margine di discrezionalità, in particolare per quanto riguarda l'equilibrio tra interesse generale e interesse specifico, ma anche per le scelte da compiere in termini di priorità e risorse. Non è previsto un'obbligazione di risultato tuttavia, come tutti i diritti riconosciuti dalla Carta sociale, la sua tutela deve essere effettiva. Ciò significa che, affinché una certa situazione sia conforme alle disposizioni della Carta, gli Stati parte devono[120]:

- adottare mezzi giuridici, finanziari e operativi necessari per garantire progressi costanti verso il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla Carta;
- mantenere statistiche significative sui bisogni, le risorse e i risultati;
- effettuare revisioni periodiche dell'impatto delle strategie adottate;

---

[118] Cfr. *Ivi*, p. 6.

[119] Il *Digest* è il documento per mezzo del quale la Commissione da interpretazione dei diversi articoli della Carta, redatto dalla Segreteria della Commissione. COUNCIL OF EUROPE, *Digest of the case law of the european committee of social Rights*, PDF file. CE, 2018, pp. 225-231. https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80. (ultimo accesso: 2/08/2019)

[120] COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI, *International Movement ATD Fourth World* v. *France*, reclamo No. 33/2006, decisione di merito del 5 Dicembre 2007, §§ 58-60.

- stabilire un calendario e non rinviare a tempo indeterminato il termine per il raggiungimento degli obiettivi di ciascuna fase;
- prestare particolare attenzione all'impatto delle politiche adottate su ciascuna delle categorie di persone interessate, in particolare quelle più vulnerabili.

Per quanto riguarda i mezzi per garantire un progresso costante verso il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Carta, l'attuazione della stessa richiede che gli Stati firmatari non solo intraprendano azioni legali, ma anche che mettano a disposizione le risorse e introducano le procedure operative necessarie per dare piena attuazione ai diritti ivi specificati.[121]

È opportuno rilevare che l'obbligo di conservare le statistiche, previsto nel *Digest*, è particolarmente importante nel caso del diritto all'alloggio a causa della varietà di risposte politiche in questione, dell'interazione tra di esse e gli effetti collaterali indesiderati che possono verificarsi a causa di questa complessità. Ciò su cui si deve fare particolare attenzione è l'impatto delle politiche sui gruppi vulnerabili, come individui e famiglie esclusi o poveri, si pensi ai Rom, in particolare, che rappresentano uno specifico gruppo di soggetti vulnerabili[122].

Al primo comma dell'art.31, è possibile trovare la definizione di "abitazione adeguata". Un alloggio si definisce tale quando[123]:

1. è sicuro dal punto di vista sanitario e "salutare", cioè dotata di tutti i servizi di base, quali acqua, riscaldamento, smaltimento dei rifiuti, impianti igienico-sanitari, elettricità, ecc. e dove sono sotto controllo pericoli specifici come la presenza di piombo o amianto;
2. non è sovraffollata, nel senso che le dimensioni dell'abitazione devono essere adeguate in funzione del numero di persone e della composizione della famiglia nella residenza;

---

[121] *Ivi*, §61

[122] *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) v. *Italy*, reclamo No. 58/2009, decisione di merito del 25 Giugno 2010, §§ 39 and 40

[123] COUNCIL OF EUROPE, *Digest of the case law of the european committee of social Rights*, PDF file. CE, 2018, p. 226. https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80. (ultimo accesso: 2/08/2019).

3. è a norma di legge. La questione è disciplinata dall'articolo 31.

Tali criteri vanno riferiti non solo alle nuove costruzioni, ma anche ai beni immobiliari già esistenti, sia che si trovino in affitto ovvero siano occupati dai proprietari degli stessi.

Garantire che le condizioni vengano rispettate, spetta alle autorità pubbliche; le quali devono, inoltre, limitare l'interruzione di servizi essenziali come l'acqua, l'elettricità e il telefono.

Tutte le misure volte a tutelare il diritto all'abitare devono comunque essere adottate nel rispetto delle disposizioni della Carta. Il Governo dovrà dare prova di aver attuato delle politiche concrete, utili a garantire l'efficacia dell'azione locale[124].

Oltre a garantire "l'adeguatezza" della casa, è richiesto il raggiungimento di altri obiettivi, espressi ai commi 2 e 3 dell'art.31:

- adottare misure volte a prevenire e ridurre il fenomeno dei senzatetto fino a giungere alla sua graduale eliminazione. Obiettivo raggiungibile attraverso i seguenti strumenti: attuare procedure per limitare il rischio di sfratto, garantire l'accesso agli alloggi sociali[125], prevedendo un dialogo con le parti interessante in modo da poter trovare delle soluzioni alternative, assicurare sostegno legale a coloro che si trovano in questa situazione, etc. Il Comitato stesso ritiene che lo sfratto non debba essere disposto senza aver prima messo a disposizione alloggi alternativi[126]. Gli Stati parte sono, inoltre, tenuti a garantire un adeguato riparo anche ad adulti e bambini illegalmente presenti sul territorio dello Stato, per tutto il tempo in cui sono sotto la loro giurisdizione[127], parimenti è vietato

[124] *European Roma Rights Center* (ERRC) v. Italy, reclamo n.. 27/2004, decisione di merito 7 dicembre 2005, § 26. Ed *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA) c. France, reclamo n. 39/2006, decisione di merito del 5 dicembre 2007, § 79

[125] *Conference of European Churches* (CEC) v. *the Netherlands*, reclamo n. 90/2013, decisione di merito del 1 Luglio 2014, §136.

[126] Conclusioni del 2015, *Statement of Interpretation on Article* 31§2

[127] *Defence for Children International* (DCI) v. *the Netherlands*, reclamo n. 47/2008, decisione di merito del 20 ottobre 2009, § 47; *Conference of European Churches* (CEC) v. the *Netherlands* reclamo n. 90/2013, decisione di merito del 1° Luglio 2014, §§128-129.; *European Federation of National Organisations working with the Homeless* (FEANTSA) v. the *Netherlands*, reclamo n. 86/2012, decisione di merito del 2 Luglio 2014, §61.

lo sfratto. Questo perché metterebbe le persone interessate, in particolare i bambini, in una situazione di estrema impotenza; in violazione della dignità umana.

- adottare misure volte a rendere il prezzo degli alloggi accessibili a coloro che non dispongono di risorse adeguate.[128]

Per comprendere come la CSE incida sulla tutale dei diritti sociali – in particolare del diritto all'abitare- è importante esaminare alcune pronunce del Comitato europeo sui diritti sociali, successive all'introduzione del Protocollo addizionale alla CSE[129].
La prima pronuncia rilevante risale al 1999, in seguito al reclamo della *International Commission of Jurists* (ICJ) *c. Portogallo del* 1998[130]. Il Comitato, non solo dichiara che «*the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact»,* ma soprattutto precisa che*: «the satisfactory application of Article 7 cannot be ensured solely by the operation of legislation if this is not effectively applied and rigorously supervised*».
Di importanza rilevante sono le "decisioni gemelle" rese per i reclami *International Movement ATD Fourth World c. Francia*[131] e *European Federation of National Organisations Working with Homeless c. Francia*[132]. In entrambe, in linea identica, si chiede agli Stati parte di mettere a disposizione risorse e procedure operative necessarie per dare piena attuazione ai diritti specificati nella Carta.
Importantissima la condanna ai danni dell'Italia del 2010. In realtà, la prima condanna per il nostro Paese, in tema di diritto all'abitazione, venne pronunciata nel 2005; quella del 2010 è dunque la seconda. Quest'ultima, ottenuta in seguito al reclamo n. 58/2009 da parte *del Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE), è connotata da due elementi fondamentali: uno oggettivo, concernente la violazione dell'art. 31 e delle

[128] Conclusioni del 2003, Svezia.
[129] Protocollo che ha permesso agli Stati membri la possibilità di presentare reclami collettivi.
[130] *International Commission of Jurist v. Portugal*, reclamo n. 1/1998.
[131] *International Movement ATD Fourth World v. France*, reclamo n. 33/2006.
[132] *FEANTSA v. France,* reclamo n. 39/2006.

disposizioni della Carta ad esso combinate; uno soggettivo, l'avere come soggetti lesi le comunità Rom e Sinti, al centro di un numero sempre crescente di decisioni.
Ciò che viene denunciato è l'atteggiamento discriminatorio, adottato dalle autorità nazionali italiane nei confronti di suddette minoranze, il quale integra anche la violazione di diritti strettamente connessi come quello all'abitazione, alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art.30), alla famiglia e alla tutela sociale, giuridica ed economica (art.16) e il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza (art.19). In particolare, però, ciò che viene sottolineato è una dura violazione dell'art.31, già accertata anche nella decisione del 2005. Lo Stato italiano viene accusato non solo di aver posto in essere una politica abitativa inadatta e insoddisfacente, ma anche di aver adottato paradigmi e un quadro normativo che non hanno fatto altro che porre accento sulla diversità delle tribù nomadi, ponendo in essere un atteggiamento sempre più discriminatorio in un contesto essenzialmente propagandistico[133].
Le varie interpretazioni della CSE sono state in grado di mettere in luce diversi aspetti, tra cui: le singole criticità per mezzo delle quali viene argomentata l'ineffettività dei diritti sociali, il particolarismo e l'indefinitezza dei titolari, l'onerosità e la complessità degli obblighi connessi, la tensione con le altre tipologie di diritti[134]. Per ciò che riguarda l'efficacia dei diritti umani protetti da norme internazionali, emergono due criticità: non essere automaticamente precettivi nell'ordinamento giuridico nazionale e l'incapacità dei singoli individui di opporre i loro interessi di fronte alle corti nazionali. La CSE conferma queste criticità, ma la situazione varia da Paese a Paese. Molto dipende dalla natura del rapporto che, in ogni Stato, si stabilisce tra diritto interno e internazionale[135], ma anche dall'attitudine dei giudici nei confronti dei diritti

[133] Mi riferisco alle misure identificate come "Emergenza Rom" o "Emergenza nomadi", riguardanti i "patti per la sicurezza", adottati al fine di ampliare i poteri dei Prefetti delle più importanti città italiane.
[134] *The European social Charter: a social constitution for Europe*, O. DE SCHUTTER (a cura di), Brussels, Bruylant, 2010, pp.11-37.
[135] V. G. DE BURCA, B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, New York, 2005, p.60-64: F. OLIVERI, *la Carta sociale europea tra enunciazioni dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *RDSS*, n.3, 2008, p.512.

umani e dalle pressioni delle ONG, sindacati e movimenti sociali[136]. Come sostiene il ricercatore Federico Oliveri, «gli operatori giuridici non possono semplicemente stare a guardare, ma sono chiamati a schierarsi dalla parte della democrazia sociale minacciata dalla crisi e dalla sua gestione capitalistica»[137].

Altro aspetto che inficia e indebolisce la portata precettiva della Carta risiede nel fatto che gli Stati sono chiamata a percepire solo parte delle disposizioni (almeno 6, quindi vincolarsi ad almeno 16 articoli o 63 paragrafi numerati). A questa restrizione *ratione materiae* si aggiunge un ulteriore limite *ratione personae*: a differenza della CEDU, la CSE non ha efficacia *erga omnes*, ma – oltre ai cittadini degli Stati parte - si estende soltanto a quegli stranieri che siano cittadini di altre Parti contraenti, ove risiedano legalmente o lavorino regolarmente nel territorio dello Stato interessato[138].

Malgrado le criticità, non si può tacere sul fatto che le constatazioni di violazioni rese dal Ceds a seguito di reclami generalmente inducono ad una modifica della normativa interna; in taluni casi ancora prima che il Comitato adotti una decisione[139]. È chiaro che questa "forza persuasiva" dimostrata dovrà essere alimentata dalle scelte politiche degli Stati, che dovranno rafforzare sempre di più questi strumenti[140].

Il Segretario Generale *Thorbjørn Jagland* conclude così il suo intervento durante il 20° anniversario dell'entrata in vigore della CSE Rivista, celebrato il 1 luglio 2019: «L'aumento della diseguaglianza è una grande sfida per l'Europa e la protezione dei diritti sociali, in tutto il continente, dovrebbe essere una priorità assoluta. Chiedo ai nostri stati membri un maggior impegno nei confronti della Carta sociale»[141].

---

[136] F. OLIVERI, *La Carta sociale europea come "strumento vivente". Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Jura Gentium*, X, 1, 2013, p. 76.
[137] *Ivi*, p.78
[138] E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. Nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in *GdP*, 2010.
[139] È il caso dell'ordinamento portoghese: per effetto del reclamo presentato da Conseil Européee de syndicats de Police (n.11/2001) venne adottata una legislazione a favore dei sindacati di polizia volta a conformare la normativa alle prescrizioni della Carta.
[140] L. JIMENA QUESADA, *Sistema europeo de derechos fundamentales*, Madrid, 2006.
[141] COUNCIL OF EUROPE PORTAL, *20th anniversary Revised European Social Charter entry into force*, 01/07/2019, CEP, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/20th-anniversary-revised-european-social-charter-entry-into-force

Come è già stato affermato nei paragrafi precedenti, il diritto all'abitare possiede una stretta connessione con il diritto all'*habitat*, ragion per cui risulta essere importante comprendere quando la questione degli insediamenti umani è entrata a far parte del dialogo internazionale tra le questioni sociali ed economiche.

3.3. Le Conferenze sull' *Habitat*

Nel 1976, si ebbe la prima conferenza delle Nazioni Unite sull'*habitat*, a Vancouver[142]. La cosa più rilevante che emerse da questa conferenza fu l'inserimento del tema degli insediamenti umani tra le questioni sociali ed economiche. Elemento rilevabile pure nelle Raccomandazioni della Conferenza, dove si invitano gli stati a migliorare i metodi di azione e a intensificare la cooperazione, chiedendo anche il raggiungimento di accordi istituzionali più efficaci in tema di insediamenti umani[143].

Alla Conferenza, seguì l'adozione della Dichiarazione sugli insediamenti umani e il Piano di Azione[144], riafferma una serie di diritti umani individuali, compreso il diritto di ciascuno ad un alloggio adeguato.

In seguito della conferenza di Vancouver sono stati anche istituiti una Commissione e un Centro che si occupassero degli insediamenti umani (Habitat)[145]. Entrambi hanno il compito di assistere gli Stati membri nella gestione degli insediamenti umani. La Commissione[146] è l'organo direttivo, fornisce l'orientamento politico generale, stabilisce le priorità e dirige il Programma delle Nazioni Unite. Il Centro porta avanti un programma integrato di politica, ricerca, cooperazione tecnica e informazione. La

---

[142] COHRE, *The Human Right to Adequate Housing 1945-1999: A Chronology of United Nations Activity*, COHRE, Geneva, 2000, p.14

[143]ONTARIO MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *Summary & observations on proceedings* of HABITAT, U. N. *Conference on human settlements. Vancouver*, 1976

[144] HABITAT: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, Vancouver Action Plan, 1976, ONU.

[145]COHRE, *The Human Right to Adequate Housing 1945-1999: A Chronology of United Nations Activity*, *op.cit*,, p.13

[146] Conta 58 paesi membri e si riuniscono ogni 2 anni.

sua struttura organizzativa comprende tre divisioni sostanziali: Cooperazione tecnica; ricerca, sviluppo e informazione; fornitura di servizi e assistenza ai governi[147].

Per ciò che riguarda l'attuazione del Programma è necessario individuare una serie di collegamenti settoriali, i quali permettono un migliore raggiungimento degli obiettivi. Si parla di puntare sullo sviluppo abitativo, sulla creazione di nuovi posti di lavoro, sul superamento della povertà e sullo sviluppo delle aree urbane e rurali; senza escludere una riforma democratica e l'adozione di governance più efficaci che comportino una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei soggetti pubblici.

Lentamente, anche il diritto ad un alloggio è stato incorporato nel mandato generale del Programma.

La Conferenza *Habitat I* fu caratterizzata da un forte idealismo[148] , ma nonostante la serietà con cui i temi vennero affrontati, l'impegno dei governi fu minimo. Per questo risultò necessario indire una nuova conferenza, l'*Habitat II*, a Istanbul nel 1996. Il vertice si concluse con l'adozione della Dichiarazione di Istanbul[149] e la "*Habitat Agenda*[150]". Quest'ultima forniva non solo una visione unitaria per uno sviluppo sostenibile degli insediamenti umani, ma anche una tabella di marca pratica, tenendo in considerazione tutte le tematiche a questa collegate (sviluppo sociale, diritti umani, tendenze demografiche, gruppi di popolazione a rischio, tutela ambientale, etc…). Si cercò di coinvolgere anche partener pubblici, privati e non governativi, in modo da poter garantire la certezza del diritto e le pari opportunità[151].

Habitat II ha così contribuito a cristallizzare temi importanti, mettendo a fuoco l'esigenza di sviluppare dei quadri normativi e strategie coordinate[152].

---

[147] COHRE, *The Human Right to Adequate Housing 1945-1999: A Chronology of United Nations Activity, op.cit*,, p.13

[148] UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT), *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements,* Earthscan*,* 2001, p. 48.

[149] UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT II), *Istanbul Declaration*, 1996.UN.

[150] UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT II), *Habitat Agend*a,1996.

[151] UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT), *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements,* Earthscan*,* 2001, p. 48

[152] *Ivi*, p. 53

L'ultima Conferenza in merito ha avuto luogo in Ecuador nel 2016 (Habitat III) e portò all'adozione di una nuova *Agenda Urbana*[153]. In questa occasione si sottolineano i legami tra la buona urbanizzazione e la creazione di posti di lavoro, il sostentamento e il miglioramento della qualità della vita, che dovrebbero essere inclusi in tutte le politiche e strategie. Ciò evidenzia la connessione tra la nuova *Agenda* e l'Agenda 2030[154] per lo sviluppo sostenibile.

L'impegno sociale, però, è da ricercare e riconoscere anche a livello europeo e sulla recente introduzione del Pilastro sociale.

4. Il diritto all'abitazione nel diritto europeo. il Pilastro dei diritti sociali.

La categoria dei diritti sociali, fino al 2015, è stata destinataria di scarsa attenzione da parte degli Stati membri dell'Unione europea. Sin dalla sua nascita, l'Europa ha visto al centro dei suoi interessi le politiche economiche[155], fino all'emergere delle notevoli disparità tra i paesi dell'UE anche in termini di risultati sociali[156].

Competenti per le politiche di *Welfare* sarebbero gli Stati, i quali hanno il compito di assicurare la protezione sociale dei propri cittadini secondo il modello di Stato sociale accolto, sia pur con diverse declinazioni e differente intensità, dai Paesi istitutivi della Comunità.[157] Negli anni, le linee di *austerity* indotte dall'Unione europea, in particolare per i Paesi dell'eurozona, hanno negativamente inciso sul raggiungimento

---

[153] UNITED NATIONS CONFERENCE ON HOUSING AND SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT (HABITAT III), *New Urban Agenda*, 2016 http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/.

[154] ONU, *Agenda 2030*, UNRIC, 2015. Consiste in un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità e ingloba ben 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile.

[155] Orientamento denotato dal motivo per il quale nasce questa "unione di Stati". Il primo accordo, concluso nel 1952, portò alla costituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. L'obiettivo era quello di creare un unico mercato senza alcuna barriera doganale, in pieno favore alla libera circolazione e alla libera concorrenza. Nel 1957, con il Trattato di Roma, si passò alla Comunità economica europea (Cee), per giungere nel 1992 (Trattato di Maastricht) alla Comunità europea. In Arg. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, *op.cit.*.

[156] D. REIANU, PHD. AND A. NISTOR, *The european pillar of social rights: adding value to the social europe?*, in *On - Line Journal Modelling the New Europe* no. 22, 2017, p. 2-25. Es. alti tassi di disoccupazione e standard do sicurezza sociale

[157] In Arg. A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali,* in *Federalismi.it, fasc. 4,* 2018, pp.20-32.

degli obiettivi delle politiche sociali. Le politiche economiche si sono dunque rilevate insufficienti sul piano sociale, portando gli Stati e le istituzioni europee a rivedere la centralità e l'importanza del tema[158].

È il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker che, durante il primo discorso sullo stato dell'Unione, il 9 settembre del 2015, propone di aprire un tavolo di discussione sull'implementazione del cd. "pilastro europeo dei diritti sociali". La "*frigidità sociale*"[159], di cui si parla, si attenua con l'approvazione dell'Atto unico del 1986[160] e la successiva approvazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori nel 1989, che portarono gli Stati europei a porsi come obiettivo quello di raggiungere la coesione economica e sociale. Obiettivo che verrà istituzionalizzato solo nel 1992 con il Trattato di Maastricht, il quale prevede un'estensione delle competenze comunitarie in campo sociale. Ciò che rimane escluso dal Trattato del '92 è il riconoscimento di veri e propri diritti sociali, nonostante l'introduzione della cittadinanza comunitaria.[161] Importante anche il Trattato di Amsterdam del 1997, insieme al Protocollo di politica sociale annesso al Trattato di Maastricht.

Bisogna attendere la Carta di Nizza[162] dei diritti fondamentali del 2000 – volta a riconoscere un nucleo essenziale di diritti, in vista dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[163] - per far si che il problema della tutela dei diritti sociali venisse riconosciuto a livello europeo. Sarà poi il Trattato

---

[158] P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n.4, 2018, pp.3-7.

[159] In questi termini S. GIUBBONI, *Verso la Costituzione europea: la traiettoria dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in P. COSTANZO, S. MORDEGLIA (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 26.
Con tale espressione l'autore intende riferirsi al fatto che, come prima sottolineato, per molto tempo i diritti sociali non costituirono una priorità. Il silenzio sulla materia durò sino all'emanazione dell'Atto Unico '86.

[160] AUE; *Single European Act*, SEA. GU, L 169 del 29.6.1986.

[161] Cfr. V. A. SILVEIRA, M. CANOTILHO, P. MADEIRA FOUDE, *Citizenship and solidarity in the European Union: from the Charter of fundamental rights to the crisis, the state of the art*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2013.

[162] PARLAMENTO, CONSIGLIO E COMMISSIONE EUROPEA, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2000, EUROPARL

[163] CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 1950, ECHR

di Lisbona (2007) ad attribuire alla Carta la stessa efficacia giuridica dei Trattati[164], facendola così entrar ad essere parte del diritto primario.

La Carta di Nizza propone un modello sofisticato, prevedendo una lunga elencazione di diritti individuali e di libertà collettive, previsti a vantaggio dei cittadini. In questo modo, oltre a tutelare il mercato del lavoro[165], si abbracciano anche problematiche connesse all'educazione, alla protezione dei minori, alla relazione di genere, alle politiche di inclusione sociale ed alla tutela dei soggetti deboli e dei disabili. Pure il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (d'ora sempre TFUE) all'art. 9[166] precisa che nell'attuazione delle politiche comunitarie bisogna tenere presente un nuovo obiettivo: migliorare le condizioni sociali, la sicurezza, la salute, le condizioni di lavoro. Tutti obiettivi ripresi nel Preambolo del "Pilastro europeo dei diritti sociali" (PIDESC), approvato a Göteborg nel 2017. Il PEDS proietta l'Europa verso una maggiore valorizzazione della dimensione sociale dei diritti. Pur non trattandosi di un atto dal valore vincolante, rappresenta un quadro di riferimento affinché gli Stati membri rendano esigibili i diritti sociali. Anche se, il riferimento alla Carta europea dei diritti fondamentali nel Preambolo della proclamazione a Göteborg, porta ad

---

[164] V. art. 6 TUE, il quale così recita: «1. [L]'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.
Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.
I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.
2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.
3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali."

[165] Carta europea dei diritti fondamentali dei lavoratori, 1989

[166] "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

auspicare una sua incorporazione tra i Trattati, in modo da permettere ai soggetti di ricorrere in giudizio contro gli Stati che violino i principi[167].

Si tratta di un atto sul quale si è avuto molto su cui discutere. Le prime critiche si concentrano sulla natura giuridica del pilastro e sul fatto di affidare ad un atto di *soft law*, adottato per l'occorrenza, "l'ambiziosa pretesa di una sorta di rifondazione politico-costituzionale" dei diritti sociali nell'Unione europea.[168] La seconda perplessità attiene, invece, ai contenuti del pilastro.

Il pilastro, formalmente, è un atto di certo "politicamente" impegnativo – per i tre organi che lo hanno proclamato -, ma privo di qualsiasi valore normativo. Potrebbe essere paragonato alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. Sarebbe inappropriato, invece, paragonarlo alla Carta di Nizza; soprattutto perché la Carta, portatrice di grandi innovazioni, era destinata *ab origine* a diventare parte del diritto primario europeo.

Al contrario, il Pilastro nasce con il solo obiettivo politico di "*fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali*[169]*".* Un guida per l'azione politica della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, oltre che degli Stati membri, compiendo una ricognizione dei principi e dei diritti sociali che formano già parte dell'*acquis* dell'Unione, per merito della Carta dei diritti fondamentali.

Ma l'insidia più grave del Pilastro si trova nel fatto che esso non mira alla costituzionalizzazione dei diritti sociali[170]. Per di più, l'obiettivo di ri-politicizzare l'area sociale, per rispondere alle nuove sfide europee, è contraddittoriamente affidato ad un documento di *soft law*, senza una adeguata infrastruttura di concrete *policies*

---

[167] 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*, fasc. 4, 2018, p.218.

[168] V. S. GIUBBONI, "*Un nuovo pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito al social pillar di Göteborg.",* in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 77, 2018.

[169] COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali,* COM/2017/0251 final.

[170] V. S. GIUBBONI, "*Un nuovo pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito al social pillar di Göteborg.", op.cit*.

attuative. Dunque, siamo di fronte ad una forte de-costituzionalizzazione senza una vera ri-politicizzazione[171]. Anche analizzando i tre capi che lo costituiscono – pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione – pare proprio che la Commissione abbia riscritto i diritti sociali, già presenti nella Carta di Nizza, declinandoli secondo la nuova politica della *flexicurity*. Molti dubitano che questa sia la chiave giusta per affrontare i diritti sociali, soprattutto per la quasi totale assenza di proposte politiche degne di nota da parte della Commissione *Juncker*[172].

Sui diversi diritti sociali si è molto discusso, soprattutto sul diritto all'abitazione[173].

Per cominciare, esistono due chiavi di lettura di tale diritto: una "forte" e l'altra "debole". La prima – maggiormente garantista - comporterebbe la revisione di tutte le politiche abitative - stando, per altro, alla scarsa disposizione di risorse pubbliche -, per far sì che venga garantita un'adeguata tutela. Quella che, invece, viene maggiormente operata è una lettura "debole", utile a realizzare una tutela minima del diritto citato.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea non include il diritto all'abitazione, ma solo un riferimento indiretto all'art.34, quando afferma che «al fine di combattere l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto ad un aiuto sociale e un aiuto per l'alloggio, per garantire un'esistenza degna a tutti quelli che non dispongono delle risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal

---

[171] Non la pensa così J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il social summit di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?, in Federalismi.it,* n. 4/2018, p.55 riconosce al Pilastro valore di accordo tra le diverse istituzioni. Un auto-vincolo che opera secondo i principi di leale collaborazione e certezza giuridica. Quindi assumerebbe il valore giuridico di un programma di governance che legittima e rafforza la validità di tutti gli atti destinati alla sua attuazione. A. PATRONI GRIFFI, Ragioni e radici *dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in Federalismi.it, n. 4/2018, p.38 in linea con l'orientamento maggioritario, riconosce valore politico al Pilastro, ma afferma che in sé considerato non acquista significato concreto finché non vengono adottate delle misure concrete di attuazione.

[172] J. LUTHER, che in "*Il futuro dei diritti sociali dopo il social summit di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?, op.cit.*

[173] In Arg. G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali,op.cit.*; R. ROLLI, Il *diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, Bologna, Libreria Bonomo, 2012; A. BALAGUER PÉREZ, *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, *op.cit*.

diritto dell'Unione e le legislazioni e pratiche nazionali». Dal momento che la casa, nella sua dimensione sociale, si considera un servizio di interesse economico generale, bisogna menzionare pure l'art.36 «l'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale, per come dispongono le legislazioni e le pratiche nazionali, in conformità al Trattato costituzionale dell'UE, con il fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione». Rientra, dunque, in quelli che sono definiti dalla Commissione europea "*servizi di interesse generale*". In particolare, una Comunicazione della Commissione – Servizi sociali di interesse generale nell'Unione Europea, 2006 - spiega cosa si intenda per servizi sociali di interesse generale[174]. Oltre ai servizi sanitari sarebbero inclusi due gruppi di servizi sociali e uno di questi include il diritto sociale all'abitazione[175].

Sebbene garantire il diritto all'abitazione non sia una competenza esclusiva dell'Unione europea, lo è la tutela di altri diritti rispetto ai quali la garanzia del primo è strumentale, quali la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, la promozione della giustizia e della protezione sociale, la tutela dei diritti del minore, la promozione della coesione economica, territoriale e sociale.[176] Nell'intervenire, qualora l'azione dei singoli Stati si dimostri insufficiente o inadeguata, l'Unione, deve sempre agire nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Rilevanti sono le numerose direttive in materia di divieto di discriminazione che citano anche il diritto d'accesso ad un alloggio. Ad esempio, la direttiva 2000/43/CE che stabilisce il divieto di discriminazione «nell'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso all'alloggio».[177] La legislazione europea, si occupa principalmente

---

[174]V. COMMISSIONE EUROPEA, *Servizi di interesse generale*, CE, https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_it.: "sono quelli che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili, e si basano sui principi di solidarietà e accesso paritario. Essi possono essere sia di natura economica che non economica. Ne sono esempi i sistemi previdenziali, i servizi per l'occupazione e l'edilizia sociale."

[175]*Ibidem*,

[176] Tutte finalità previste da TUE e TFUE.

[177] Direttiva attuata dal d.lgs. 125/2003, il quale prevede che "*Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale […]*", con riferimento preciso all'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio.

di tutelare il diritto all'alloggio delle persone particolarmente vulnerabili quali minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati. Ricordiamo, in merito a questa precisazione, la direttiva 2012/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato; la quale prevede che sia fornito loro alloggio o altra sistemazione temporanea.
Commissione Europea e Parlamento, facendo uso di strumenti di *soft law*, non hanno perso occasione per ricordare agli Stati membri di adottare politiche di sostegno all'alloggio, per poter garantire una maggiore coesione sociale. Lo ha fatto per primo il Parlamento con la Risoluzione del 1997, la quale insiste sulla necessità che "il diritto fondamentale ad un'abitazione degna e ad un prezzo accessibile si converta in una realtà operativa grazie ad una serie di politiche e misure concrete applicate al livello amministrativo e istituzionale adeguato"[178] e "chiede agli Stati membri che si assumano le proprie responsabilità e sviluppino una politica abitativa che preveda un'offerta sufficiente di abitazioni, abitazioni di qualità e di dimensioni appropriate e sicurezza in materia della stessa" e propone agli Stati di adottare politiche per far in modo che i proprietari non abbandonino gli immobili. Qui il Parlamento si riferisce al diritto all'abitazione come un diritto fondamentale. Si propone la cooperazione e la collaborazione per raggiungere politiche abitative armonizzate per tutti gli Stati membri, appellandosi anche alla Commissione, affinché definisca un inquadramento dell'azione europea in materia di abitazione sociale. Tra le raccomandazioni, merita rilievo la 2008/867/CE, attraverso la quale la Commissione invita gli Stati membri a fornire servizi essenziali, tra i quali il sostegno all'alloggio e all'alloggio sociale.[179] Tutti strumenti utili a far sì che si giunga ad una politica comunitaria in materia di alloggio. Un ulteriore esempio è anche il Parere del Comitato economico e sociale

[178] PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sugli aspetti sociali dell'edilizia residenziale* del 1997, PE, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0088+0+DOC+XML+V0//IT#Contentd13741e350.

[179] Altra raccomandazione è la 2013/112/UE dal titolo "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", all'interno della quale fa riferimento all'abitazione. In più, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni ("Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020") riconosce l'accesso ad un alloggio come condizione essenziale per garantire l'inclusione delle popolazioni Rom.

europeo su: l'abitazione e la politica regionale (2007/C 161/03), che nelle conclusioni e raccomandazioni esprime a chiare lettere che "il diritto all'alloggio è innanzitutto un diritto fondamentale che condiziona l'accesso agli altri diritti fondamentali e a una vita dignitosa. È riconosciuto nella Carta dei diritti dell'uomo, nella Carta sociale europea riveduta dal Consiglio d'Europa e in numerose costituzioni di Stati europei. Avere un tetto è infatti una condizione essenziale affinché un individuo possa svilupparsi e integrarsi nella società". Infine, il Parlamento, nella Risoluzione del 2013[180], si concentra sul definire cosa si intenda per "abitazione sociale" e si chiede al Consiglio che riunisca i ministri competenti in materia di alloggio degli Stati membri, almeno una volta all'anno, per fare un resoconto sulle politiche sociali adottate fino a quel momento.

Per chiudere il quadro, merita menzione la Carta europea dell'alloggio adottata il 26 aprile 2006 dell'inter-gruppo *Urban-logement* del Parlamento europeo, la quale parla dell'alloggio come un bene di prima necessità, un diritto sociale fondamentale componente del modello sociale europeo, fattore chiave dell'inclusione sociale, della coesione e dello sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea[181].

L'orientamento è, dunque, quello di affermare la centralità dei diritti della persona, riconoscendo rango costituzionale europeo al diritto all'abitare – allontanandoci sempre di più dalla logica individualista[182]. Obiettivo riconosciuto dall'Unione Europea tra i venti principi portanti del Pilastro Sociale Europeo (PEDS).

Il PEDS assume una particolare rilevanza in tema di diritto all'abitazione. L'obiettivo[183] è quello di assicurare il diritto all'alloggio, attraverso due modalità: fornitura di "alloggi sociali" o la garanzia ad un'assistenza abitativa (es. indennità di alloggio).

---

[180] PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sull'edilizia popolare nell'Unione Europea dell'11 giugno 2013*, PE, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//IT

[181] G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, *op. cit.*, p.196.

[182] G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008, pp.208

[183]Principio 19, lettera a)

Dal ciclo 2018 il PEDS rappresenta una bussola essenziale del semestre europeo, ma i forti aumenti dei prezzi degli immobili non consentono una tutela piena del diritto all'alloggio.

Il rischio maggiore è quello di introdurre un'idea di Europa a due velocità, non solo sul piano economico ma anche su quello dei diritti: il Pilastro, almeno in una prima fase, viene proposto per i paesi dell'Eurozona e non per tutti gli Stati dell'Unione[184]. Durante l'ultima campagna elettorale, tenutasi nel maggio del 2019, il tema dei diritti non è stato al centro del dibattito. Ad elezioni concluse, però, quello che si potrebbe fare sarebbe rilanciare la discussione e interrogare le figure politiche, chiedendo loro cosa fare per migliorare la capacità delle istituzioni europee di rispondere alla domanda di tutela e protezione sociale che arriva dai cittadini; in particolare per la realizzazione del Pilastro sociale, dal momento che se non si stanziano le risorse adeguate non si andrà oltre ai "buoni propositi". È pur vero che tra il 2014 e il 2020 le risorse erogate per i fondi di finanziamento delle politiche sociali di coesione sono state incrementate, però tale impegno non è visibile a livello locale, dove il gioco dei politici consiste nello scaricare sull'Europa le responsabilità di scelte difficili.

5. Le pronunce giurisprudenziali della Corte europea sui diritti dell'uomo.

Seppur il diritto ad un'abitazione non sia contenuto espressamente nella CEDU, la Corte di Strasburgo, in più occasioni, si è espressa nel senso del riconoscimento dello stesso.

Nel caso *James e altri c. Regno Unito* la Corte afferma che «[…] le società moderne considerano l'abitazione come un bene primario dimodoché non ne dovrà essere abbandonato il soddisfacimento interamente alle forze del mercato […]»[185]. Lo stesso orientamento si segue nella sentenza relativa al caso *Mellacher e altri c. Austria*, dove

[184] G. GUERINI, *Il pilastro sociale europeo. Per ritrovare la fiducia nell'Europa*, in *Percorsi di Secondo walfare*, 10 settembre 2019.

[185] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, in *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, 2006, 01, p.671 ss. Application n. 8793/79 par. 47

la Corte riconosce che l'abitazione «occupa un posto centrale nelle politiche sociali ed economiche»[186].

Per poter riconoscere questa tutela, la Corte, parte dalle conseguenze scaturenti dal riconoscimento, da parte della CEDU, del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8[187]) e della tutela della proprietà (art. 1 del Protocollo aggiuntivo[188])[189].

La nozione di domicilio adottata dalla Corte è molto ampia:

> «ci si riferisce, solitamente, al luogo o spazio fisico determinato in cui si svolge la vita privata e familiare. Il rispetto del domicilio va inteso non solo come diritto ad un mero spazio fisico, ma come facoltà di godimento, in tutta tranquillità, di detto spazio. Di conseguenza, le relative lesioni non si limitano a violazioni materiali o fisiche (come l'ingresso non autorizzato di una persona) ma comprendono anche violazioni immateriali, come il rumore, le emissioni, gli odori, o altre forme di interferenze allorché queste impediscono alla persona di godere del proprio domicilio[190]».

Rientrano in questa finizione anche gli alloggi meno tradizionali come roulotte e case mobili.

L'altro aspetto, richiamato all'art.8, è il rispetto della vita familiare[191]. A tal proposito ricordiamo il caso *Wallovà et Walla c. Repubblica Ceca*. I ricorrenti, genitori di cinque

---

[186] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Mellacher e altri c. Austria*, 19 dicembre 1989, serie A n. 169, ricorsi nn. 10522/83, 11011/84, 11070/84, par. 45.

[187] «[O]gni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

[188] «[O]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato delle sue proprietà se non per utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del Diritto Internazionale. // Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

[189] R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, op.cit., p. 41 ss.

[190] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Giacomelli c. Italia*, 2 Novembre 2006, n. 59909; Corrispondente, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lopez Ostra* c. Spagna, 9 dicembre 1994, n. 16798/90.

[191] In Arg. R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, op. cit., p.43.

bambini, contestavano il collocamento dei figli in un istituto di assistenza, a causa della mancanza di un alloggio adeguato a loro disposizione. La Corte ha rilevato che, in questo modo – separando la famiglia -, si consumava una violazione sproporzionata al diritto al rispetto della vita familiare. Piuttosto lo Stato si sarebbe dovuto adoperare nell'adozione di misure positive a procurare agli interessati un alloggio adeguato, ad esempio attraverso i servizi sociali[192].

Nel caso *Chapman c. Regno Unito*[193], riguardante la minoranza tzigana britannica, la Corte rimanda all'art.8 affermando che è auspicabile che ogni essere umano abbia un luogo dove vivere dignitosamente da poter chiamare casa. Purtroppo, in molti stati contraenti il problema abitativo non è stato risolto, questo perché la questione ha assunto una connotazione politica e non giudiziaria[194].

Nel caso *Bagdonavicius e altri c. Russia*[195], i ricorrenti sono membri di sei famiglie rom che vivono nel villaggio di *Dorojnoé*, situato nel distretto di *Gourievsk*, nella regione russa di *Kaliningrad*. I ricorrenti furono sfrattati e le loro case demolite, e, pertanto, lamentavano una violazione dell'art.8 in combinato disposto all'art.14 (divieto di discriminazione) e dell'art.1 del Protocollo aggiuntivo. La Corte, richiamando i casi *Yordanova c.* Bulgaria[196] *e altri* e *Winterstein e altri c.* Francia[197], sottolinea di aver già stabilito la necessità di prestare particolare attenzione alle conseguenze dello sfratto dei membri della comunità Rom dalle loro case e al rischio di senzatetto, tenendo conto del tempo di permanenza di soggetti in quei luoghi, le loro famiglie e le comunità che hanno formato. La Corte rimarca anche la necessità, in caso di sgomberi forzati di rom e viaggiatori, di ricollocazione, eccetto casi di forza maggiore. Viene ribadito, inoltre, che a causa della loro appartenenza ad un gruppo

---

[192] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Wallovà* e *Walla* c. Repubblica Ceca, 26 Ottobre 2006, n. 23848/04.

[193] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Chapman* c. Regno Unito, 18 gennaio 2001, n. 27238/95,

[194] Ivi, par. 99.

[195] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Bagdonavicius* e altri c. Russia, 11 Novembre 2018, n. 19841/06.

[196] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Yordanova c.* Bulgaria, 2 gennaio 2013, n. 5126/05.

[197] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Winterstein e altri c.* Francia, 17 gennaio 2014, n. 27013/07.

socialmente svantaggiato, le autorità avrebbero dovuto tener conto delle particolari esigenze di cui sono titolari durante l'esame di proporzionalità. Viene osservato, per altro, che la Russia era già stata invitata ad osservare questi principi nel quadro sia del Consiglio d'Europa che delle Nazioni Unite. Nel caso concreto, la Corte aveva ritenuto che le autorità nazionali non avessero condotto autentiche consultazioni con i richiedenti su possibili opzioni di ricollocamento, sulla base delle loro esigenze e prima dello sfratto forzato. Di conseguenza fu constatata la violazione dell'art.8.

Anche a livello processuale è necessario sottolineare che è indispensabile che l'eventuale sfratto possa essere vagliato da un Tribunale indipendente e che venga garantito il diritto alla difesa. Come prevede una massima ripetutamente ripresa[198], ogni individuo a rischio di sfratto ha il diritto di sollevare la questione della proporzionalità della misura e di vederla sindacata da un'autorità giudiziaria indipendente, alla luce dell'art.8. Non può trattarsi di procedimenti sommari o di tipo esecutivo[199]. Questa "*clausola sociale*" trova applicazione solamente in casi puntuali ed eccezionali[200]. Il caso esemplare nel quale questa clausola è stata applicata, *Bjedov* c. Croazia del 2012 (23682/13): si trattava di uno sfratto da un alloggio sociale, ai danni di una donna anziana e malata, in applicazione del diritto locale. Invocando la proporzionalità tra necessità e interferenza, propria di una società democratica, la Corte riconosce l'irreparabile pregiudizio subito dalla conduttrice[201].

Operando un'analisi dei predetti casi si rileva come la Corte non prevede in capo ai singoli Stati membri un obbligo positivo di fornire abitazioni a chi si trova nella condizione di senzatetto, poiché l'art.8, nel tutelare il diritto al domicilio, protegge soltanto chi è già in possesso di una casa[202].

---

[198] «*The loss of a home is one of the most serious breaches of the right to respect for the home*».

[199] 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 diritto privato*, fasc. 1, 2019, p. 68.

[200] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, caso *Mc Cann* e altri c. Regno Unito, 27 settembre 1995, n. 17/1994/464/545.

[201] E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 CEDU, op.cit*.

[202] G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, *op.cit*., p.32 "la Corte europea dei diritti dell'uomo, in definitiva, non afferma il diritto soggettivo alla casa".

Come abbiamo già visto, il diritto all'abitazione viene ricollegato anche all'art.1 del Protocollo aggiuntivo CEDU, riguardante la tutela della proprietà. Il testo dell'articolo è il seguente:

> «[O]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato delle sue proprietà se non per utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del Diritto Internazionale. // Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»[203]

Il Tribunale europeo ha affermato che questa disposizione contiene tre norme[204], due al primo paragrafo e una al secondo. La prima norma, individuabile nell'incipit della disposizione, ha natura generale ed enuncia il principio di "uso pacifico della proprietà". La seconda contiene le condizioni per privare un soggetto della stessa, mentre la terza riconosce il diritto degli Stati a controllare che il principio della prima sia in armonia con l'interesse generale.

Al riguardo va citata la sentenza relativa al caso *Öneryildiz c. Turchia*[205]. Secondo i ricorrenti, le loro abitazioni erano state distrutte dalle autorità nazionali a causa dell'esplosione di gas metano avvenuta nel 1993 in un deposito di immondizia. Si trattava di una "*bidonville*", ovverossia alloggi di fortuna, costruiti senza l'autorizzazione urbanistica e illegittimamente su un terreno appartenente al demanio. Il discorso tenuto dalla Corte[206], per giungere alla decisione sul caso in questione, è da

---

[203] Art. 1 Protocollo aggiuntivo CEDU.

[204] A. BALAGUER PÉREZ, *El Derecho a la vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, *op. cit*., pp. 182

[205] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Öneryildiz* c. Turchia, 30 novembre 2004, n. 48939/99.

[206] Ibidem, § 3. *The Court's assessment*, 129. «[…] *The Court considers that the applicant's proprietary interest in his dwelling was of a sufficient nature and sufficiently recognised to constitute a substantive interest and hence a "possession" within the meaning of the rule laid down in the first sentence of Article 1 of Protocol No. 1, which provision is therefore applicable to this aspect of the complaint.*[…]».

considerarsi innovatore: l'art. 1 del Primo Protocollo aggiuntivo viene considerato come il passaggio logico per giungere alla tutela del diritto all'abitazione[207].

Ciò su cui si fa perno è la circostanza di specie per cui le autorità turche, negligentemente, avevano tollerato la presenza dei ricorrenti per oltre cinque anni, avendo di fatto riconosciuto il loro interesse all'abitazione. Viene, inoltre, riconosciuta l'esistenza di obbligazioni positive in capo agli Stati. Il rischio sotteso all'applicazione dell'art.1 del I Protocollo è che il bene suscettibile di tutela debba essere oggetto di proprietà o di altro diritto reale, senza possibilità di rivendicare un diritto all'alloggio su un bene sul quale non si può fare valere alcun diritto reale[208].

Seppure nei casi sopracitati la tutela della proprietà sia stata il pretesto per tutelare il diritto all'abitazione, esistono molti casi in cui diritto di proprietà e di abitazione entrano in conflitto. Ad esempio, per il fatto che, il diritto di proprietà può subire delle limitazioni solo se queste trovano base giuridica e siano utili per il perseguimento di scopi legittimi – per la valutazione dei quali gli Stati possiedono grande discrezionalità. Tutto questo assicurando un bilanciamento tra imperativi di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo[209].

Nel caso *Mellacher e altri c. Austria*[210], si discuteva di una legge austrica che prevedeva l'imposizione del canone di locazione sulla base della metratura dell'immobile, determinando così un abbassamento dei canoni di locazione in tutta l'Austria. Quest'ultima portava i proprietari a millantare che tale imposizione fosse parificabile ad una espropriazione di fatto della proprietà. La Corte, richiamando le condizioni di proporzionalità, ritiene che il gravame posto in capo ai proprietari non sia sproporzionato, in un bilanciamento tra diritto di proprietà e l'interesse generale di

---

[207] ISTITUTO DEI DIRITTI UMANI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRUXELLE, *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain: actes du colloque du 19 octobre 2007,* Bruxelles, Nemesis, 2009, p.61

[208] *Le logement dans sa multidimensionnalité: un graude régional*, a cura di N. BERNARD E C. MERTENS, Namur, 2005, p.319.

[209] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Mellacher* e altri c. Austria, 19 dicembre 1989, n. 10522/83; 11011/84; 11070/84.

[210] *Ivi*.

assicurare un'abitazione; riconoscendo così grande rilevanza al diritto ad un'abitazione.

Diversamente, nel *Hutten-Czapska c. Polonia*[211], la Corte giudicò la legislazione polacca in violazione del principio di proporzionalità e quindi di pregiudizio ai diritti dei proprietari. In decisione venne appurata la violazione l'art.1 del Protocollo addizionale, in ragione del fatto che la ricorrente non poteva né affittare ad un prezzo adeguato, né utilizzarlo.

Altri casi emblematici sono quelli riguardanti l'occupazione di immobili. In questi casi il giudice si trova a dover, veramente, effettuare un bilanciamento complesso.

Esempio la sentenza

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha anche operato un collegamento tra diritto all'abitazione e art. 3 della CEDU – Proibizione della Tortura[212] È stato sostenuto, in alcuni casi, che la distruzione dell'abitazione, in particolari circostanze, può rappresentare una grave lesione della dignità umana[213]. Soprattutto quando a subire tale trattamento siano proprio famiglie particolarmente vulnerabili. Chiaramente, per giungere a questa conclusione è necessario riconoscere il valore fondamentale dell'abitazione per la dignità di ogni essere umano[214].

Recentemente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha utilizzato, come base giuridica, l'art. 39 del Regolamento della Corte, per poter adottare misure urgenti in merito al caso *P.H. e altri c. Italia*[215]. Il caso riguardava lo sfratto di tre famiglie

---

[211] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, caso *Hutter-Czapska c.* Polonia, 19 giugno 2006, n. 35014/97.

[212] «[N]essuno può essere sottoposto a torture né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

[213] Così sia la Corte Costituzionale italiana che il consiglio costituzionale francese, come si vedrà nel capitolo successivo.

[214] In questi termini si espressero i giudici di Strasburgo in merito al caso *Selçuk* e *Asker* c. Turchia del 24 luglio 2003, n. 23184/94 – 23185/94, in cui l'incendio della casa di due anziani curdi da parte delle forze di sicurezza, fu riconosciuto come trattamento inumano e degradante. Ma anche il caso *Moldovan* c. Romania del 12 luglio 2005, n 41138/98 – 64320/01, riguardante la distruzione degli alloggi di una comunità Rom da parte di privati, incitati da forze di polizia presenti al momento dell'evento. I giudici hanno rilevato come questa situazione abbia generato nelle vittime un sentimento di insicurezza, discriminazione mettendo in scena un'operazione umiliante e degradante.

[215] CEDU, *Italian Government must provide temporary accomodation for Roma children and their parents evicted from a settlement*, 20 maggio 2019. Caso *P.H.* e altri c. Italia, 20 maggio 2019, n. 25838/19.

bosniache di etnia Rom, inclusi alcuni minori dai 6 ai 16 anni, stanziate nella zona di Ponte Riccio (Giugliano). Lo sgombero, avvenuto per ragione di sicurezza e sanità, ha comportato lo spostamento delle famiglie in un campeggio improvvisato nella zona industriale fuori da Giugliano.

Le parti chiedevano che la Corte invitasse gli Stati a fornire loro e alle loro famiglie un alloggio adeguato e che venisse sospeso ogni ulteriore sfratto. Dalla risposta del Governo italiano non risultava chiaro se le famiglie erano state collocate in nuove abitazioni, per questo la Corte decise di applicare un provvedimento provvisorio indicando al governo italiano di provvedere a individuare un alloggio temporaneo per i minori coinvolti e i loro genitori, senza separarli[216].

Tutti i richiami normativi effettuati fino a questo momento lasciano intendere come, grazie al grande dinamismo interpretativo operato dai giudici di Strasburgo, l'assenza di una tutela diretta venga superata e si riconosca quello all'abitazione come un diritto dall'importanza fondamentale e strumentale. Gli Stati contraenti risultano essere obbligati a «rispettare l'abitazione di proprietà o comunque occupata a vario titolo, a prescindere dalle condizioni socio-economiche dei ricorrenti o dell'adeguatezza dell'abitazione stessa»[217].

Ciò che manca è una presa di posizione sull'imporre obblighi positivi – finora il riconoscimento di tali obblighi è stato frutto di interpretazioni creative dei giudici. Solo

---

[216] Sulla questione si è espressa pure l'ONG *Amnesty International*, presentando una denuncia dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali il 18 Marzo 2019. Tale reclamo è il primo in assoluto ad essere presentato dall'associazione nell'ambito delle procedure di reclamo collettivo del Comitato. Attingendo da anni di ricerca da parte dell'organizzazione, in particolare nelle città di Roma, Milano e Napoli, la denuncia presenta prove complete che sostengono come la situazione abitativa delle comunità rom in Italia equivalga a una serie di violazioni della Carta sociale europea, cui l'Italia è vincolata. Questi includono sfratti forzati diffusi; l'uso continuato di campi segregati con alloggi scadenti e mancanza di pari accesso agli alloggi sociali. L'atto dimostra che, nonostante iniziative come la strategia nazionale di integrazione adottata nel 2012, la realtà per i Rom rimane una questione di discriminazione ed esclusione sociale. "Le prove che stiamo presentando al Comitato dimostrano che purtroppo non si tratta solo di una questione di vecchia data, ma che le autorità si rifiutano di affrontare, nonostante i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale". In HOUSING RIGHTS WATCH, *Amnesty International filed a Collective complaint on the housing situation of Roma in Italy*, [online], AI, http://www.housingrightswatch.org/news/amnesty-international-filed-collective-complaint-housing-situation-roma-italy (Ultimo accesso: 20.08.19).

[217] *Diritti individuali e giustizia internazionale*, a cura di G. VENTURINI, S. BARIATTI, Milano, Giuffrè, 2009, p.21.

la Carta sociale europea prevede dei veri e propri obblighi di risultato in capo agli Stati contraenti. Uno dei casi in cui, però, la Corte EDU riconosce obbligazioni positive in capo allo Stato, per garantire il diritto all'abitazione è il caso *Deés c. Ungheria* del 2010[218]. I ricorrenti lamentavano fastidi consistenti in rumori, vibrazioni, inquinamento e cattivi odori causati dal traffico per strada, poiché l'abitazione si trovava vicino ad un'autostrada nella zona di pagamento dei pedaggi. La Corte, nel caso di specie, ha ritenuto che le misure adottate dagli organi nazionali per prevenire tali fastidi non fossero sufficienti. Adottando questa linea, riconosce inadempiente lo Stato rispetto all'obbligazione positiva in capo allo stesso di garantire al ricorrente il rispetto dell'art.8. Si parta di "un diritto che lo stato ha l'obbligo di garantire[219]".
Soddisfare la domanda, proveniente dalla fascia più debole della popolazione, di un'abitazione accessibile; garantire alle minoranze etniche la conservazione dei posti occupati, seppur inadeguati, qualora non vi siano alternative, sono alcune delle esigenze sostanziali a fondamento delle innumerevoli decisioni, degli ultimi dieci anni, della Corte europea dei diritti dell'Uomo.
Tendenza che può essere spiegata con la progressiva torsione dell'art.8 della CEDU nella direzione dei diritti sociali e con l'intensificarsi dei riferimenti costituzionali operati dalla Corte di Giustizia; con significativa apertura ai diritti sociali dopo il Trattato di Lisbona[220].

6. Conclusioni

Il quadro appena delineato è certamente ricco di esperienze e opportunità, ma ancora lontano dal garantire la piena titolarità e tutela dei diritti sociali.

---

[218] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, caso *Deés* c. Ungheria, 9 novembre 2010, n. 2346/06.
[219] Altri casi: *Moreno Gómez* c. Spagna del 2005 (n. 4143/02); *Oluiç* c. Croazia del 2010 (n. 61260/08) citate anche da G. GUIGLIA, *Il diritto di abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, *op.cit*., p.13.
[220] E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 CEDU, op.cit*., pp. 51-52

Le critiche mosse al sistema della categorizzazione dei diritti non trovano facile soluzione, trattandosi di una disciplina tanto vasta quanto multiforme. La stessa collocazione del diritto all'abitare lascia gli studiosi in bilico.

Il fenomeno dell'*housing* sociale risulta essere ancora lontano dal raggiungere l'obiettivo per il quale nasce[221] (eccetto esempi virtuosi di alcuni Paesi europei[222]); configurandosi, addirittura, come causa di discriminazione (arg. approfondito nei capitoli successivi).

Per quanto concerne il piano internazionale, va riconosciuto che i ricorsi presentati, grazie alla disciplina prevista dalla CSE e dal Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali, hanno permesso di aprire il dibattito su temi sociali importanti fino a quel momento destinatari di scarsa attenzione. tuttavia, il carattere non vincolante delle sue prenunce non permette di ottenere dei risultati incisivi[223].

L'introduzione del PEDS, che per la prima volta considera tale diritto in maniera globale nell'ambito europeo, assume una particolare importanza rispetto al diritto all'abitazione. È chiaramente ancora presto per poter osservare dei risultati - seppur uno studio condotto dall'*European Trade Union Institute* e *dall'European Social Observatory* ha lasciato emergere le influenze operate dal Pilastro in tema di sostenibilità[224] - però in ragione di queste disposizioni, gli Stati europei potrebbero essere chiamati a porre in essere un maggiore sforzo[225].

Quel che è certo, il fatto che l'Unione Europea non abbia aderito a nessuna convenzione che tuteli i diritti sociali rende questo processo lento e tortuoso.

Per ciò che concerne il ruolo delle Corti, le diverse pronunce di Corte di Strasburgo, Corte di Giustizia e Corti nazionali in tema di diritti fondamentali potrebbero generare

---

[221] J. FLINT, *Housing, urban governance and anti-social behaviour: perspectives, policy and practice*. Univesity of Bristol, Policy Press, 2006.

[222] R. MORGANTI, A. TOSONE, M. ABITA, D. DI DONATO, *Learning from Finland: from circular economy to circular building*, in TEMA, vol. 5, n. 2, 2019.

[223] F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazioni nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, *op.cit*., 2008.

[224] ETUI, OSE, *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussels, ETUI Printshop, 2018.

[225] G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, *op.cit*. 2018

un possibile contrasto di valori, in base all'interpretazione adottata. Bisogna dunque che le Corti procedano ad un bilanciamento, operando complesse operazioni di raffronto e valutazione. Esistono però dei diritti "cardine" inderogabili, tra questi la difesa della dignità della persona, attorno al quale ruotano molte pronunce che hanno permesso la tutela del diritto all'abitare[226].

II. La tutela interna del diritto all'abitare.

1.Introduzione 2.1. Il diritto all'abitare: Italia e Francia a confronto. 2.2. Come colmare l'assenza di una tutela esplicita?. 2.3 Il ruolo delle pronunce giurisprudenziali. 3.1. Diritto all'alloggio «*opposable*». 3.2. Valutazioni. 4. Il *Social Housing.* 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Indubbiamente, l'abitazione costituisce un bene primario che deve essere adeguatamente tutelato.

Così è stato anche sostenuto dagli Stati che saranno interessati dalla comparazione: Francia e Italia. La scelta di comparare le due esperienze è dettata dal voler mettere in luce il fatto che, sebbene i due Paesi adottino approcci differenti, il raggiungimento di una tutela adeguata alle esigenze della società in materia di diritto all'abitazione è ancora lontana per entrambi.

Dal secondo paragrafo emergeranno già le differenze ravvisabili dal Testo costituzionale: la Costituzione italiana presenta un semplice richiamo[227] al diritto all'abitare, mentre quella francese non lo menziona affatto. L'assenza di una disciplina esaustiva, in entrambi gli ordinamenti, viene colmata secondo diverse modalità: il giudice italiano, per uscire dall'*impasse* causato dall'assenza di una disciplina

[226] M. GIORGIANNI, *Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel dialogo fra le Corti europee e nazionali: il problema dell'interpretazione dei diritti umani*, in *Diritti Comparati*, 17 luglio 2014.

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

organica, ricorre al combinato disposto di altri articoli della Costituzione, evidenziando così il carattere strumentale del diritto all'abitazione. L'ordinamento francese, invece, ha colmato la lacuna costituzionale emanando leggi a tutela del diritto in questione.

Un ruolo determinante è svolto dalle Corti: mentre la giurisprudenza italiana ne ha riconosciuto il carattere inviolabile, i giudici francesi lo considerano un mero obiettivo di rilevanza costituzionale, entrambe muovendo dal rispetto della dignità umana.

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

La trattazione si concluderà con una disamina delle esperienze e delle criticità del fenomeno del *social housing* nei due Stati oggetto di comparazione.

2.1. Il diritto all'abitare: Italia e Francia a confronto.

È innegabile che il diritto all'abitazione costituisca un bisogno essenziale della persona[228]. Risulta possibile affermare quanto detto in ragione del fatto che, tale diritto, si atteggia a precondizione per il godimento di una serie di diritti fondamentali come quello alla salute, alla riservatezza, alla sicurezza, all'inviolabilità del domicilio. Sebbene non risulti direttamente disciplinato come diritto sociale dalla Costituzione italiana del 1948, è possibile individuare una serie di articoli che comunque garantiscono, pur con alcuni limiti, la tutela costituzionale alla pretesa abitativa delle persone. L'art.47 della Carta costituzionale italiana vi si riferisce in modo espresso, disponendo che «[F]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione[229]».

---

[228] In Arg. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene editore, 2017.

[229] Art.47 Cost. «[L]a Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà

Riconoscimento, invece, assente nella Costituzione francese del 1958, la quale non contiene i diritti fondamentali[230]. Questi ultimi risultano ricavabili solo dal Preambolo della Costituzione del 1946, il quale cita anche, come fonti, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino[231] (1789) e la Carta dell'Ambiente[232] (2004).

Il Preambolo non riconosce il diritto alla casa, nonostante il paragrafo 10 stabilisca che «la Nazione garantisce all'individuo e alla famiglia le condizioni necessarie per il loro sviluppo» - condizioni che dovrebbero includere la casa - e l'art.11[233] garantisca a tutti protezione in materia di salute, sicurezza, riposo e ozio, soprattutto a bambini, madri ed ex-dipendenti. Entrambe disposizioni individuate dal *Conseil constitutionnel* come base per riconoscere il *droit au logement*[234].

La Dichiarazione, invece, contiene i diritti classici di libertà, proprietà e sicurezza. In ragione dell'epoca in cui fu redatta, non contiene diritti di seconda o terza generazione, né riconosce la funzione sociale della proprietà.[235] Lo stesso diritto assoluto alla proprietà può essere ravvisabile anche nell'art. 47 della Costituzione italiana, la quale però mira ad incentivare l'investimento del risparmio popolare verso il soddisfacimento di un certo tipo di bisogni o interessi dei piccoli risparmiatori; destinatario della norma. Sebbene il riferimento alla casa sia lapalissiano, si è di fronte

---

dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese».

[230] Assente anche nelle leggi fondamentali del 1875. Secondo il *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 219-16 *Droit au Logement - Régulation des rapports juridiques*, 26 ottobre 2017; l'assenza sarebbe dovuta al fatto che il diritto all'alloggio, nonostante la sua natura economica e sociale, non appartenga alla seconda generazione di diritti, ma alla terza.

[231] *ASSEMBLÉE NATIONALE*, *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1987*

[232] *CONSEIL CONSTITUTIONNEL*, *La Charte de l'environnement*, 2004.

[233] «garantisce a tutti, specialmente ai bambini, alle madri e agli ex-dipendenti la protezione della salute, la sicurezza materiale, il riposo e l'ozio».

[234] Come emerge dal commento del la décision n. 98-403 DC du 29 juillet 1998, CC, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier6/ccc_403dc.pdf

[235] Art. II Déclaration *«[L]e but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.».*

ad una norma che tutela più un diritto *sull*'abitazione, che un diritto *all*'abitazione[236], senza quindi fondare un vero e proprio diritto soggettivo[237].

L'attenzione della dottrina, inizialmente, ricadeva principalmente sul primo comma, isolandolo dal secondo e impedendo così di considerare e attuare la disposizione nel suo complesso[238].

Nonostante le critiche, l'articolo 47 della Costituzione tutela il diritto alla casa, sebbene non in modo esaustivo; il diritto in questione prevede il sorgere di un'obbligazione di prestazione in capo allo Stato, il quale ha il compito di garantire i bisogni essenziali, per il tramite del legislatore.

Dunque, in entrambi gli ordinamenti, risulta necessario operare un'interpretazione estensiva che permetta di includere la tutela del diritto all'abitazione come parte della sicurezza materiale e come elemento indispensabile per lo sviluppo della persona e della famiglia.

Nell'ordinamento italiano, un primo cambiamento significativo si ebbe con la riformulazione del secondo comma dell'art.47, voluta da un emendamento dell'onorevole Tommaso Zerbi. Lo stesso, durante la presentazione, cercò di rassicurare i presenti, sostenendo che si trattasse di un'affermazione finalistica e che ciò non comportava il riconoscimento di un diritto sociale finanziariamente e politicamente non sostenibile[239]. Non bisogna però sottovalutare il rilievo di una norma che non si riferisce alla proprietà di immobili o casa, ma alla proprietà dell'abitazione.

---

[236] Ai fini di questo elaborato tale distinzione risulta essere cruciale: la formulazione cui si farà sempre riferimento sarà quella del diritto all'abitazione (o all'abitare), che mette in luce l'aspetto sociale del diritto oggetto di disamina.

[237] G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, *op.cit*., 2008, pp.50-51. Un'altra lettura viene data da M. CIOCIA, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Esi, 2009, p.43, in cui è possibile leggere "a mezzo dell'art.47 l'abitazione si erige a diritto soggettivo pubblico, rappresentando un elemento sostanziale alla formazione e sviluppo della persona umana".

[238] Si rinvia a G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, pp.364 ss.; A VESPAZIANI, *Interpretazioni dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 2002, pp.36 ss.; *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in "*Lavori preparatori ed original intent del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*", a cura di F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, Torino, Giappichelli, 2008, pp.229 ss.

[239] M. ATRIPALDI, *Quale tutela, quale favor per il risparmio popolare*, in *Nomos.Le attualità nel diritto*, n 2, 2017.

La preferenza costituzionale va dunque ad una «casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad *una* abitazione ma *all*'abitazione.[240]». Si tratta, in ogni caso, di una disciplina poco chiara e indeterminata. Tale laconicità e vaghezza non deve però spingere verso una conclusione negativa circa l'esistenza del diritto all'abitare.

Rispetto al diritto alla casa, il Consiglio Costituzionale francese, nella Decisione n. 98-403 DC del luglio 1998[241], afferma che la possibilità per tutte le persone di avere un alloggio decente è un obiettivo dal valore costituzionale e per questa finalità il legislatore può limitare il diritto di proprietà, sempre che non si denaturalizzi e si salvaguardi la libertà individuale[242]. Il diritto alla proprietà nasce come assoluto, ma può essere assoggettato a delle restrizioni, sebbene le stesse non devono essere tanto estese da far perdere al diritto di proprietà il suo significato tanto che finisca per non essere più tutelato[243].

2.2. Come colmare l'assenza di una tutela esplicita?

L'assenza di una tutela esplicita, riguardante entrambi gli Stati oggetto di comparazione, viene ovviata adottando due approcci differenti: l'uno – l'Italia – ne ricerca la tutela all'interno della Costituzione; mentre l'altro – la Francia – colma la lacuna per mezzo di disposizioni legislative.

In Italia, l'assenza di una chiara ed espressa tutela e i mutamenti socio-economici – rilevanti per il carattere economicamente condizionato dei diritti sociali - , hanno portato, studiosi, giurisprudenza e legislatori, a ricercare la tutela del diritto all'abitare

---

[240] V. D. SORACE, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto d'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1977, pp.1175 ss.

[241] *Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998.*

[242] *Décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998; in Arg.*si vedano i commenti giurisprudenziali di Guiselin, Emmanuel-Pie*, L'accès à un logement décent et le droit de propriété : ni vainqueur, vaincu , Les Petites Affiches, 2000, n° s.n., p. 6-12.*

[243]*Décision* n. 2014-691 DC du 2014, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014691DC.htm

nel combinato disposto tra l'art. 47 e altre disposizioni[244] della Carta Costituzionale; per guidare il legislatore in ambiti che, apparentemente, ad una prima lettura appaiono esclusi dalla tutela prevista dall'articolo sopracitato.

La casa può essere concepita come componente essenziale e presupposto logico di quei valori che determinano il pieno sviluppo della persona umana[245]; dunque, risulta consequenziale ritenerla come uno strumento necessario per rendere non solo effettivi gli altri diritti, ma anche per dotarli di senso[246] .

Per questo, uno degli articoli che dottrina e giurisprudenza hanno ritenuto essere posto a fondamento del diritto alla casa è l'art. 14 Cost.[247], che tutela l'inviolabilità del domicilio e la riservatezza. In quest'ottica, garantire un'abitazione adeguata si presenta come la precondizione e, simultaneamente, il corollario, non solo dell'inviolabilità del domicilio, ma di tutti quei diritti[248] che presuppongono o implicano il godimento di un alloggio.

Attraverso il rimando all'art. 3 Cost.[249], in combinato disposto con l'art. 2 Cost.[250], è possibile dedurre che i poteri pubblici sono costituzionalmente impegnati a realizzare

---

[244] Art. 14 Cost.(Inviolabilità del domicilio), Art. 3 Cost.(uguaglianza formale e sostanziale), Art. 2 Cost. (diritti inviolabili), Art. 29 Cost., Art.42 Cost., Art. 32 Cost.,

[245] P. CHIARELLA, *Il Diritto alla casa: un bene per altri beni*, in *Tigor: rivista di scienze della comunicazione*, A.II, n.2 (luglio-dicembre), 2010.

[246] In questo senso, l'autorevole dottrina A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2018.

[247]« [I]l domicilio è inviolabile.
Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale [*cfr. artt.* 13, 111 c. 2].
Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.»

[248] Art. 31.1 «[L]a Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.» e art. 32.1 «[L]a Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.».

[249] «[T]utti i cittadini hanno pari dignità sociale [*cfr.* XIV] e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso [*cfr. artt.* 29 c. 2, 37 c. 1, 48 c. 1, 51 c. 1], di razza, di lingua [*cfr. art.* 6], di religione [*cfr. artt.* 8, 19], di opinioni politiche [*cfr. art.* 22], di condizioni personali e sociali.
E` compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»

[250] «[L]a Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.»

le condizioni fondamentali affinché il principio di uguaglianza diventi concreto e operante; rendendo effettivo, accanto al diritto sull'abitazione, anche il diritto all'abitazione[251]. In questi due articoli tale diritto trova un importantissimo fondamento, che esclude ogni attività volta a ostacolarlo e, anzi, autorizza le autorità pubbliche ad agire in modo da abbattere le barriere che ne impediscono il godimento. Ancora, l'art.42 Cost. riconosce il diritto di proprietà e in combinato disposto con l'art. 47 Cost., ne bilancia la sua funzione sociale, ponendo così l'accento anche su interessi differenti da quelli del proprietario. Ogni qualvolta non sia possibile una conciliazione, a prevalere, sul diritto *sull*'abitazione, è il diritto *all*'abitazione[252].

Una connessione imprescindibile si ha tra il diritto all'abitazione e il diritto alla salute (art. 32 Cost.), definito quale «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.». Basti pensare al fatto che l'accesso gratuito alle cure mediche è subordinato alla sussistenza della residenza[253] e, inoltre, anche che una buona qualità dell'abitazione, porta a migliorare anche le condizioni fisiche e mentali.

Quindi ciò che viene posto in atto è una valutazione comparativa degli interessi in gioco, adeguatamente disciplinati dalla giurisprudenza[254]. In questa logica, si ripropone la connessione con l'art.3 commi 1 e 2 Cost., in richiamo della pari dignità sociale di tutti i cittadini e la loro uguaglianza[255].

Quando si parla "di diritto all'abitazione" la dimensione concettuale cui si fa riferimento è quella relativa al "diritto-ragione[256]": cioè al complesso di valori, necessità e garanzie che costituiscono la base per poter avviare richieste -nei confronti

---

[251] T. MARTINES, *Opere.4 Libertà dei singoli e delle formazioni sociali-Altri temi di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2000.

[252] A tal riguardo, le misure adottate possono essere il blocco degli affitti, l'equo canone, l'acquisizione ai comuni dei suoli da destinare all'edilizia economica e popolare, il risanamento dei quartieri urbani, etc.

[253] AVVOCATO DI STRADA, *il diritto alla casa*, in https://www.avvocatodistrada.it/materiali/sentenze-e-leggi/diritto-alla-casa/ (ultimo accesso: 24.10.2019)

[254] G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 settembre 2015.

[255] M.MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in "*Forum di Quaderni costituzionali"*, 9 giugno 2009.

[256] R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

dei poteri pubblici - dirette alla rivendicazione di uno spazio dove si possa sviluppare, in modo adeguato, la personalità umana[257].

La collocazione dell'art.47 Cost. al Titolo III, sui rapporti economici, e non al Titolo II, sui rapporti etico-sociali, rende più ostica la tutela della dimensione sociale del diritto all'abitazione.

Il lavoro di interpretazione posto in essere dalla Corte costituzionale è certamente necessario, ma sarebbe auspicabile giungere all'adozione di una disciplina completa e chiara, per porre dei limiti alla discrezionalità del giudice. La Francia, invece, è uno dei pochi Stati europei che si è dotato di leggi volte a colmare la lacuna costituzionale[258]. La prima menzione del "diritto all'abitazione" si ha nella legge *Quillot* del 22 Giugno 1982[259], nella quale viene definito quale diritto fondamentale[260]. Tale affermazione appare però inadeguata, dal momento che il testo riguarda solo i rapporti di locazione e non anche gli aspetti relativi alla questione abitativa. Il 6 luglio 1989 verrà poi promulgata la legge *Mermaz-Maladin*[261], la quale continuerà a riconoscerne il carattere fondamentale. Ciò che cambia tra le due è la terminologia: si passa dal diritto alla casa (*droit à l'habitat)* al diritto ad un alloggio (*droit au logement*)[262]. Questa definizione viene collegata a quattro categorie di diritti principali: diritto alla durata e alla stabilità, diritto al *comfort*, diritto alla moderazione, all'uniformità degli affitti e altri diritti concessi agli inquilini.

Giunti gli anni '90 si comincia a tener conto dell'aspetto sociale e finanziario del diritto e si mira andare oltre il quadro dei rapporti di locazione. La legge *Besson* del maggio 1990[263] è il primo testo legislativo che stabilisce un collegamento esplicito e concreto

---

[257] U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, *op.cit.*.

[258] In Arg. *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 219-16 *Droit au Logement - Régulation des rapports juridiques, op.cit.*

[259] *Loi* n' 82-526 du 22 giugno 1982, JO, 23 giugno 1982. Art.1

[260] Ar.1 legge *Quillot* «Il diritto all'alloggio è un diritto fondamentale: si esercita nell'ambito delle leggi che lo disciplinano»

[261] *Loi* n' 89-462 du 6 luglio 1989, JO, 8 luglio 198

[262] In Arg. *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 219-16 *Droit au Logement - Régulation des rapports juridiques, op.cit.*

[263] *Loi* 90-449 del 31 maggio 1990, JO 2 giugno 1990. Art.1 «[g]arantire il diritto ad un'abitazione costituisce un dovere di solidarietà per tutta la nazione».

tra il concetto di diritto all'alloggio e le politiche pubbliche in materia di edilizia popolare e assistenza. Altri due aspetti hanno contribuito a rendere questa legge determinante per la tutela del diritto all'abitare: estende la categoria dei beneficiari a «coloro che hanno difficoltà ad accedere e mantenere un alloggio adeguato»[264] e crea un nuovo quadro di riferimento che coinvolge il livello dipartimentale, in cui il governo nazionale può attuare la legge attraverso piani contrattuali[265] guidati dalle autorità locali, idealmente in collaborazione con i proprietari immobiliari pubblici e privati, i rappresentanti dello Stato e le ONG.

Il diritto all'abitazione è poi stato inserito nella legge del 29 luglio 1998, n. 98-657, relativa alla lotta contro l'esclusione[266]. L'art. 1 di questo testo descrive il diritto all'alloggio come un "diritto fondamentale" legato al "rispetto della pari dignità di tutti gli esseri umani". La sezione I del capitolo II ("Accesso all'alloggio") di questo testo è intitolata "Attuazione del diritto all'alloggio". L'attuazione del diritto all'alloggio sembra includere una componente partecipativa: "[L]e associazioni per la difesa dei senzatetto sono consultate a livello nazionale, dipartimentale e locale sulle misure per l'attuazione del diritto all'alloggio".

Un altro aspetto sul quale è importante accennare qui – che sarà approfondito al paragrafo 4.1– riguarda l'esecutività del diritto in questione. La legge sulla solidarietà e il rinnovamento urbano (nota come SRU) del 2000[267], ha radicalmente cambiato il diritto all'alloggio: ha rafforzato i poteri delle autorità locali, incentivato l'intercomunalità e ha riconosciuto la missione degli organismi di "*habitation à loyé moderé*[268]*" (HLM)* come servizio di interesse generale, definendo impegni specifici in termini di costruzione di edilizia popolare, continuando sulla linea attuata dalla legge di orientamento per la città del 13 luglio 1991[269].

---

[264] Art.1 Legge *Bresson.*

[265] Questi piani sono chiamati PDALPD, "piani d'azione dipartimentali per l'alloggio delle persone svantaggiate" (*plans départementauxpour le logement des personnes défavorisées).*

[266] *Loi* 98-657 del 29 luglio 1998, JO 31 luglio 1998.

[267] *Loi* 2000-1208 del 13 dicembre 2000, JO 14 dicembre 2000.

[268] Alloggi sociali ad affitto controllato dal Comune, destinato di solito alle famiglie o alle persone che versano in difficili condizioni economiche. In Arg. J. STÉBÉ, *Le logement social en France*, Parigi, *Presses Universitaires de France*, 2019.

[269] *Loi 91-662 del 13 luglio 1991, JO*

2.3. Il ruolo delle pronunce giurisprudenziali.

Sia nell'esperienza francese che in quella italiana, le Corti hanno il grande merito di riconoscere il carattere inviolabile del diritto in questione.

Le prime pronunce giurisprudenziali in Italia che riconoscono il diritto all'abitare nella sua funzione strumentale risalgono agli anni Settanta-Ottanta[270]. Tra le varie interpretazioni possibili, la Consulta ha quasi sempre optato per una interpretazione debole, in forza della quale è possibile porre in essere misure volte ad agevolare la disponibilità di un alloggio per chi si trova in uno stato di bisogno[271]. Sono respinte, invece, interpretazioni forti che implicano il riconoscimento di un diritto soggettivo ad ottenere in proprietà un alloggio[272], poiché non compatibile con il regime del libero mercato, in cui lo Stato non detiene il monopolio del patrimonio immobiliare. Esclusa anche quella intermedia volta a garantire la stabilità del godimento acquisito[273]. Con la sentenza n. 252/1983, la Consulta, rifacendosi all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo del '48 e all'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e cultuali del '66, rilevò, pur rigettando la questione di legittimità, che:

> «indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge»[274]

---

[270] In Arg. G. SCOTTI, *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, op.cit.; E. OLIVITO, *Il diritto Costituzionale all'abitare*, *op.cit*..

[271] V. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione GdP*, 3 settembre 2012, p. 12.

[272] In Arg. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali,* in *Enc. Giur. Treccani,* 1989, pp. 772 ss. secondo il quale adottando l'interpretazione forte non si potrebbe parlare di un vero e proprio diritto. Interpretazione simile è quella di A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per un'immediata applicazione giurisprudenziale*, *op.cit.*

[273] F. MODUGNO, *I nuovi diritti*, op.cit., p.58; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017.

[274] *Corte Cost*. sent. n. 252/1983, Considerato in diritto, par. 4.

Non venne esclusa, però, la strumentalità del diritto in questione e l'impossibilità, data la sua assenza dell'ordinamento positivo, di annoverarlo tra i diritti inviolabili, in quanto questi:

> «sono per giurisprudenza costante, quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della personalità umana, non é logicamente possibile ammettere altre figure giuridiche, le quali sarebbero dirette a funzionare da 'presupposti' e dovrebbero avere un'imprecisata, maggiore tutela.»[275]

In Francia, il riconoscimento del carattere fondamentale del diritto all'alloggio si ha nella decisione relativa all'occupazione di un edificio da parte di quarantatré famiglie in *rue du dragon* a Parigi nel 1995. Il *Tribunal de grande instance* - oggi Corte d'Appello - per giustificare la prevalenza del diritto all'alloggio rispetto a quello di proprietà, ne riconosce l'inviolabilità e lo annovera tra gli obiettivi dal valore costituzionale[276]. Ragionamento non seguito dal Tribunale amministrativo. Per l'appunto, L'*Haute Juridiction* ha affermato l'impossibilità di riconoscerne il carattere fondamentale, perché in contrasto con gli artt. 51 e 52 del Codice di giustizia amministrativa[277].

A costituire il perno della disciplina italiana sono le sentenze n.217 e 404 del 1988, le quali riconoscono il carattere sociale e l'inviolabilità del diritto all'abitare. Nella pronuncia n. 404 del 24 marzo 1988[278], la Corte riconosce l'esistenza di un generale

---

[275] *Ibidem.*
V. S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, *op.cit*.
[276] *TGI Saintes, ord. réf., 28 mars 1995.*
[277] R. GRAËFFLY, *Fasc. 219-16: droit au logement*, in *JurisClasseurAdministratif,* 26 ottobre 2017. https://www.lexis360.fr/Document/fasc_219_16_droit_au_logement/z7DPsORDrq1VPtFopbwwVZ7j9sETFXGBsPP_7-i2U7E1?data=c0luZGV4PTEmckNvdW50PTMyMTg2MyY=&rndNum=573579633&tsid=search1_
[278] La Corte ritenne irragionevole non includere nell'elencazione dei successori nel contratto di locazione il convivente *more uxorio* del titolare defunto del contratto originario e dichiarò la legge n.392 del 27 luglio 1987 costituzionalmente illegittima. In Arg. A. PACE, *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. Cost*.,1988, pp. 1801 ss. La

dovere da parte della collettività di impedire che possano esistere persone prive di un'abitazione. Ancorare la tutela del diritto all'abitare agli artt. 2, 3 e 47 Cost., ha permesso di includerlo nella sfera dei diritti inviolabili della persona, strumentale a garantire un'esistenza dignitosa e a realizzare il principio di uguaglianza sostanziale. Nell'affermare tale rilevanza, la Corte richiama un'altra pronuncia, la sentenza n. 217 del 25 febbraio 1988[279], dove riconobbe l'esistenza di un diritto sociale all'abitazione, affermando:

> «Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»[280]

Si instaura così anche una relazione diretta tra il diritto all'abitazione e il principio universale della dignità umana, *ex* art. 3 Cost.. Su una linea simile si muove il Tribunale civile francese nelle sue prime pronunce. La Corte d'Appello di Parigi nella sentenza del 17 settembre 1993[281] richiama lo "stato di grande necessità" per evitare lo sfratto di occupanti senza titolo, concedendo una proroga di 6 mesi. Ciò che il giudice compie nel caso di specie è un vero e proprio bilanciamento tra il reato commesso e lo stato di necessità dei ricorrenti. Anche la Corte Suprema di Cassazione ha più volte fatto ricorso allo stato di necessità per giustificare l'occupazione abusiva di immobili, quando questa sia mossa dall'esigenza di evitare un danno grave alla persona[282]. È chiaro però che il danno grave deve essere non solo attuale, ma anche

---

qualificazione del diritto all'abitazione operata da questa sentenza è stata ripresa dalla Corte nella sent. N. 119/99.

[279] Le Province di Trento e Bolzano avevano messo in discussione la legittimità costituzionale della legge 891 del 18 dicembre 1986, recante "Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dispendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa".

[280] *Corte Cost.* sent. n. 252/1983, Considerato in diritto, par. 4.

[281] *CA París*, 14e ch,, 17 sep. 1993, Sylla Diabe c/Mayor Ville Paris et a.

[282] *Cass. pen.,* sez. II, 19 marzo 2003, in Dir. pen. proc., 2004,6, p.719.; Cass. pen. sez. II, 27 giugno 2007, n.35580, in CED on line, riv. 237305.

evidente e non improbabile. Chiaro è però che la tutela del diritto all'abitare incontra dei limiti proprio in relazione al bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti, come è possibile rilevare nella sentenza n. 168/1971, dove la Corte costituzionale italiana evidenzia che

> «i diritti primari e fondamentali dell'uomo diverrebbero illusori per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dall'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, per cui tali diritti devono venir contemplati con le esigenze di una tollerabile convivenza» [283]

pur specificando che la regola necessaria a garantire l'ammissibilità dei limiti sia quella della «necessarietà e ragionevolezza della limitazione[284]». Dopo una prima apertura a riconoscere la maggior rilevanza del soddisfacimento dei diritti sociali - anche a scapito degli equilibri finanziari -, viene elaborato il c.d. principio di gradualità, in forza del quale operare un bilanciamento tra attuazione dei diritti sociali e scarsità delle risorse finanziarie disponibili[285]. È stata questa la direzione adottata dalla Consulta nella sentenza n. 252/1989, poi confermata dalla n. 121/1996 le quali affermano che, come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è un diritto che tende ad essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività.
Nel caso francese la soluzione all'*empasse* viene data dalla legge DALO del 2007[286], che rende il diritto all'alloggio soggettivo e quindi opponibile, argomento che sarà esaminato nel prossimo paragrafo. In Italia, la via alla tutela effettiva e completa è ancora lontana e, in attesa di una disciplina organica e completa, si continuerà a porlo in relazione con altri diritti individuali o interessi pubblici[287].

---

[283] *Corte Cost*. sen. n. 168 dell'8 luglio 1971, Considerato in diritto, par.3
[284] Sentenza Corte cost. n. 235/1988
[285] R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, *op.cit*.
[286] *Loi 2007-290 du 5 mars 2007, JO du 6 mars 2007*
[287] F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del Federalismo,* ¾, 2010.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, Barcellona, 16-17 dicembre 2004.

3.1. Diritto all'alloggio «*opposable*».

Una riforma importante, riguardante la tutela del diritto all'abitazione in Francia, è stata effettuata dalla legge DALO[288], la quale rende il diritto all'alloggio "esigibile"[289]. Nata in seguito alla mobilitazione dell'associazione "*Les enfants de Don Quichotte*"[290] (2006-2007), la legge del 5 marzo 2007, riconosce il diritto ad un'abitazione decente e indipendente alle persone residenti in Francia, in maniera stabile e regolare, che non riescono ad accedere o a mantenere un alloggio con i propri mezzi. Il diritto all'abitazione dall'essere considerato un'obbligazione di mezzi - come, ancora oggi, nell'ordinamento italiano - diviene un'obbligazione di risultato[291].

Lo Stato viene individuato come garante e viene prevista la possibilità di ricorrere a due rimedi in caso di violazione del diritto[292]: in prima istanza, sarà possibile presentare un "*recours amiable*[293]" (mediazione) di fronte a una commissione di mediazione dipartimentale la quale, se giudica la richiesta di alloggio urgente e prioritaria, chiede al prefetto di fornire un alloggio al richiedente. Qualora però la commissione si esprima in maniera sfavorevole o l'amministrazione non fornisca nessun alloggio, il soggetto potrà proporre un "*recours contentieux*" (ricorso contenzioso) di fronte al Tribunale amministrativo.

---

[288] Su ispirazione dell'esperienza scozzese si veda P. DOUTRELIGNE, *Genèse du droit au logement opposable*, in *Informations sociales*, n. 157, 2010/1, pp. 104-112.

[289] In Arg. *République-française, Direction de l'information légal et administrative*, RF, in https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement-opposable/ (ultimo accesso: 1/10/2019)

[290] "*Les enfants de Don Quichotte*" è un'associazione fondata nel 2006, con lo scopo di protestare contro il problema dei senza tetto. http://les-enfants-de-don-quichotte-lille.e-monsite.com/.

[291] F. LÓPEZ RAMÓN, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p.38.

[292] Le modalità sono esplicate a grandi linee dalla legge (Codice delle costruzioni, art. L. 441-2-3 e L. 441-2-3-1) e sono state esplicate da due Decreti del 2008 e del 2009 (D. 2008-1227.del 27 novembre 2008) il primo relativo al contenzioso del diritto ad un'abitazione esigibile, poi modificato dal secondo (D. 2009-400, 10 aprile 2009).

[293] Secondo la definizione del *Good Practice Guide des commissions de médition* di mediazione, questo strumento ha per obiettivo quello di fare riconoscere l'interesse al diritto all'alloggio, cosa che fin a quel momento non era stata fatta. Non si tratta di una richiesta di alloggio o sistemazione, ma l'ultima risorsa utile per le persone che non sono state in grado di trovare una soluzione da sole o attraverso meccanismi di diritto comune. In *Droit au logemente opposable. Bonnes pratiques des commissions de médiation*, févr. 2014 http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif.pdf

L'art. L. 441-2-3[294] del codice francese dell'edilizia abitativa dispone che la commissione di mediazione può essere consultata qualora il soggetto soddisfi le siffatte condizioni: essere francese o avere diritto ad un permesso di soggiorno, non essere in grado di trovare un alloggio decente e indipendente o qualora versi in una delle condizioni di seguito riportate

- sia senza fissa dimora;
- non abbia ricevuto risposta alla domanda di alloggio dopo un periodo considerevolmente lungo[295] – durata stabilita dal prefetto sulla base delle circostanze di specie;
- sia minacciato di espulsione senza trasferimento;
- sia alloggiato in una struttura residenziale o una residenza alberghieri a vocazione sociale (RHVS) per più di sei mesi consecutivi (o temporaneamente ospitato in un'abitazione provvisoria o sia stato in famiglia per più di diciotto mesi);
- sia alloggiato in locali non idonei all'abitazione o di natura antigenica o pericolosa (inclusa una situazione di insicurezza legata ad atti di delinquenza);
- viva in alloggi indecenti o sovraffollati con un figlio minore o una persona disabile o il soggetto stesso sia disabile.

La commissione deve pronunciarsi entro 3 mesi (6 nei dipartimenti d'oltre mare), 6 mesi nel caso di esercizio del diritto ad una sistemazione opponibile (Daho)[296]. Una volta riconosciuto il diritto ad un alloggio, il prefetto avrà 6 mesi per individuare un

---

[294] *Code de la construction et de l'habitation.*

[295] *"anormalement long",* cambia a seconda delle situazioni e può andare da 12 a 24 mesi. Cambiano anche di zona in zona: 6 mesi nell'Aube, 5 o 7 in Martinica, 10 anni per un appartamento con più di 3 stanze a Parigi. *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 219-16 *Droit au Logement - Régulation des rapports juridiques, op.cit.*

[296]Istituito parallelamente al diritto all'alloggio opponibile *(Droit à l'hébergement opposable)*. Si basa sul principio dell'accesso all'alloggio incondizionato (L 354-2-2 CASF). Come tale, è aperto a chiunque, qualunque sia la sua situazione amministrativa. Però, alle persone sprovviste di un permesso di soggiorno può essere offerto solo una sistemazione provvisoria, non una casa o un alloggio di transizione. I criteri di ammissibilità sono molto meno precisi rispetto a quelli previsti per l'edilizia abitativa. Possono accedervi: senzatetto, comprese le persone che risiedono con terzi e non hanno un indirizzo personale e persone che trovano riparo in strutture specifiche, come CHU o hotel. In *Préfet des Ardennes, Droit au logement opposable (DALO) et droit à l'hébergement opposable (DAHO)*, RF, http://www.ardennes.gouv.fr/droit-au-logement-opposable-dalo-et-droit-a-l-a726.html

alloggio (ricorso Dalo) e 6 settimane nel caso venga richiesta una sistemazione (ricorso Daho). In caso contrario, lo Stato potrà essere condannato con delle sanzioni e dovrà risarcire i danni. La decisione della commissione, che sia positiva o negativa, ha valore di atto amministrativo pregiudiziale[297].

3.2. Le aspettative sono state rispettate?

Durante l'adozione della l. n. 290 del 2007, è stato avviato un dibattito tra la classe politica e la comunità su quali avrebbero dovuto essere le priorità da considerare: bisognava aumentare l'offerta di alloggi per consentire l'esigibilità del diritto all'alloggio? Oppure, prima mettere in atto il diritto esecutivo all'abitazione che porterebbe, comunque, alla creazione di molti alloggi sociali? Questo processo è stato definito «*la recherche de l'effet levier*» (la ricerca dell'effetto leva) del diritto esigibile all'abitazione[298].

Oggi, col senno di poi, è possibile fare il punto della situazione: il grande salto desiderato non è mai stato effettuato. Se da una parte è vero che l'introduzione della DALO ha permesso di mettere in luce un tema che fino a quel momento non era stato affrontato, dall'altra la sua attuazione risulta fallimentare[299]. Soprattutto nei territori più difficili da gestire (come Parigi, Lione e Marsiglia: grandi città da sempre meta di immigrazione in cui il numero di richieste è esponenzialmente più alto rispetto al resto della Francia), è stato avviato un programma vago e limitato politicamente, che non permette di garantire una tutela effettiva del diritto[300].

---

[297] *TA París*, ord. 20 maggio 2008, Sra Fofana, AJDA, 2008, p.94.
[298] R. DUTREY, *Bilan du DALO: efficacité et limites du dispositif*, in *Après-damin*, n. 33/NF, 2015/1.
[299] *ibidem*
[300] C. LEVY-VROELANT, *The Right to Housing in France: Still a Long Way to Go from Intention to Implementation*, *op.cit.*, p. 11.; J.P. BROUANT, *Un droit au logement...variablement opposable* , in *ADJA*, n 10-506-511, 2008.; I. REY-LEFEBVRE, *Le droit au logement opposable: une application à géométrie variable*, in *Le Monde*, 13.12.2016 https://www.lemonde.fr/logement/article/2016/12/13/le-droit-au-logement-opposable-une-application-a-geometrie-variable_5048231_1653445.html

Secondo i dati posseduti dall'Alto comitato per l'alloggio degli svantaggiati (HCLPD) al 12 aprile 2018, hanno fatto ricorso al DALO circa 238.259 famiglie. 148.234 di loro hanno ricevuto un alloggio, mentre 54.367 famiglie erano in attesa[301].

Il Comitato per il controllo sull'attuazione del diritto all'abitazione, nella sua sesta relazione del 28 novembre 2012, chiede al Capo di Stato un "*rappel à la loi*[302]", affinché il diritto esecutivo all'alloggio venga applicato nel rispetto del principio di uguaglianza, fino a quel momento violato.

Le difficoltà si concentrano soprattutto a Parigi e nell'*Île-de-France*. I sindaci della periferia parigina si preoccupano dei possibili effetti negativi del DALO sulla varietà sociale dei loro comuni. Infatti, i comuni che non osservano la legge sulla solidarietà e il rinnovamento urbano (SRU) sfuggono alla pressione del prefetto per accogliere i beneficiari DALO, mentre i comuni che la rispettano sono obbligati dallo Stato ad accogliere alcune delle famiglie più povere.

La dinamica attuata da *Action Logement*[303] per raggiungere l'obiettivo del 25% di assegnazione di fondi alle famiglie riconosciute da Dalo o che lasciano l'alloggio rimane limitata alla regione *Île-de-France.*

Per rispondere a parte di questi problemi, il 24 marzo 2014 è stata emanata la legge sull'accesso all'alloggio e sulla pianificazione urbana[304] (Alur), contenente misure volte a migliorare la DALO; tra cui la possibilità di offrire alloggi sociali con "*bail glissant*" (contratti di locazione aperti) alle famiglie beneficiarie, per facilitare loro l'accesso allo *status* di subaffittuario e affittuario, in caso di incapacità di assume gli obblighi derivanti da un contratto a loro nome.

---

[301] *RÉPUBLIQUE-FRANÇAISE, Direction de l'information légal et administrative*, RF, in https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement-opposable/ (ultimo accesso: 2/10/2019)

[302] Trad. "Rimando alla legge".

[303] Attore di primo piano nell'edilizia sociale in Francia per facilitare l'accesso agli alloggi e promuovere il lavoro. Si tratta di uno dei maggiori finanziatori per l'attuazione delle politiche pubbliche di rinnovamento urbano, del programma nazionale *Action Heart of the City* e delle politiche abitative locali. ACTION LOGEMENT, *Qui sommes-nous?*, AL, https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous, (ultimo accesso: 2/10/2019)

[304] *Loi n.2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.*

Sono state introdotte anche delle modifiche al codice di procedura civile, al codice penale e della sicurezza sociale in materia di sfratti, in modo da permettere al presidente della Commissione di deferire la questione al giudice e consentirgli di sospendere i termini dello sfratto.

Nel 2017, la *loi relative à l'égalité et à la citoyenneté* [305] ribadisce la necessità per i comuni di destinare un quarto delle loro case popolari al DALO. In molti, però, a stento si raggiunge il 25%. Questo perché i proprietari preferiscono evitare di trovarsi in situazioni in cui gli inquilini non paghino l'affitto, ma nessuno studio ha rilevato che i destinatari della DALO diano meno garanzie di altri[306]. Per superare questa dinamica, la legge prevede che, nell'assegnazione degli alloggi sociali, i criteri di priorità si applichino solo dopo che venga effettuata un'assegnazione a una famiglia "DALO". Nello stesso anno, la Corte dei Conti, in una relazione intermedia indirizzata alla ministra dell'edilizia abitativa[307], ha sottolineato che le commissioni dipartimentali di mediazione (Comed) non dispongono dei mezzi utili per svolgere correttamente il loro lavoro e quindi il raggiungimento dei risultati sperati è da considerarsi quasi un'utopia. Per questo, nel dicembre dello stesso anno, per fornire assistenza legale ai membri Comed e armonizzare le pratiche, è stata pubblicata una guida per le commissioni di mediazione.

Nella sua ultima relazione del 2017[308], il Comitato per il controllo sull'attuazione del diritto all'abitazione, ha rilevato tra gli aspetti positivi solo il fatto di aver dato rilievo ad un tema spesso difficile da affrontare e per questo glissato da chi di competenza. Numerosi invece gli aspetti su cui ha chiesto un intervento mirato. In ragion del fatto che il numero dei ricorsi è in calo, mentre il disagio abitativo è in aumento, è possibile evincere l'inefficacia dello strumento e la poca informazione effettuata per farlo conoscere a quante più persone possibili, soprattutto a chi potrebbe usufruirne. Sarebbe

---

[305] *Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté.*

[306] LEVY-VROELANT, *The Right to Housing in France: Still a Long Way to Go from Intention to Implementation, op.cit., pag. p.103*

[307] *Cour des comptes, Le logement sociale face au défi de l'accés des publics modestes et défavorisés, CC, février 2017.*

[308] *COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO, Bilanc chiffré. Du droit au logement opposabe 2008-2016, n. 11, 26 ottobre 2017, p.13.*

dunque consono istituire una campagna d'informazione sull'accesso al DALO. Soluzione proposta già durante la votazione della legge, ma mai avviata. Un così alto tasso di inutilizzo, a dieci anni dalla sua attuazione, non è ammissibile, per un diritto fondamentale come questo; soprattutto perché ciò impedisce di sfruttarne appieno le potenzialità e la sua influenza sulle politiche abitative.

La più importante richiesta avanzata dal Comitato è quella di attuare le raccomandazioni della relazione «*La mise en œuvre du Dalo à l'épreuve des préjugés et des stéréotypes*[309]», la quale mira ad una formazione specifica volta a prevenire i pregiudizi nei confronti di coloro che vengono riconosciuti idonei. Sempre più spesso succede che queste persone finiscano per essere vittime di discriminazione, in quanto esistono molti pregiudizi contro la categoria dei richiedenti. Ciò che risulta necessario è agire per abbattere tali stereotipi e stigmatizzazioni ricordando, ad esempio, che la maggior parte delle persone appartenenti alla categoria riceve uno stipendio, vive da solo o in una famiglia monoparentale.

Sebbene alcuni continuino ad essere ottimisti, sostenendo che un diritto legalizzato è sempre un passo verso una maggiore giustizia, altri affermano che questo diritto non è altro che un programma statale aggiuntivo per l'accesso all'alloggio - fin adesso, con scarsi risultati - e non la consacrazione di un diritto all'alloggio[310].

Come già affermato, in Italia non è previsto nulla di simile, né tanto meno si rinvengono rilevanti interrogativi circa la possibilità di introdurre tale innovazione. Stando ai risultati dell'esperienza francese, più che concentrarsi sul rendere esigibile il diritto, soffermando l'attenzione a valle, il legislatore italiano dovrebbe puntare a migliorare, in primo luogo, il profilo riguardante la qualità e i requisiti per l'accesso alle residenze popolari e la qualità delle stesse, stanziando un maggior numero di finanziamenti per l'edificazione di un numero sempre più alto di abitazioni.

---

[309] "attuazione della DALO di fronte a pregiudizi e stereotipi" CREDOC-Fors, mars 2016

[310] J.-P. BROUANT, *Un droit au logement…variablement opposable, op.cit.*; France, COUNCIL OF STATE, Droit au logement, droit du logement, 288, 2009.

Il legislatore italiano si occupa di regolare e affrontare la questione abitativa sin dagli inizi del Novecento[311]. Il primo intervento legislativo risale al 1903 con la legge Luzzatti[312], la quale consentiva ai Comuni di costruire case popolari. Negli anni si susseguirono diverse legislazioni[313], fino a giungere all'istituzione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (da ora ERP) con la Legge n. 865 del 1971, per fronteggiare la grande carenza di abitazioni. Con la riforma del Titolo V[314] della Costituzione la materia è divenuta di competenza esclusiva delle Regioni. Si smarrisce così un intervento unitario e generale nel settore dell'ERP dal punto di vista della sua programmazione, dei finanziamenti e dell'organizzazione dei livelli prestazionali. L'ultimo programma di recupero nazionale degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è stato emanato ai sensi dell'art. 4 del D.L. 47/2014[315], convertito con modificazioni della L.n. 80/2014. Il programma incentiva la realizzazione di interventi di valorizzazione e qualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei Comuni e permette di migliorare l'efficienza energetica degli immobili per ridurne i costi di gestione. A tre anni dalla sua introduzione, i risultati non furono quelli sperati: su 5.440 interventi finanziati ne sarebbero stati completati meno del 10%[316].

È pur vero che, da circa un decennio, oltre l'ERP si è diffuso sul territorio l'*housing* sociale, che prevede una categoria di destinatari più ampia rispetto alla prima, ma comunque non sta producendo i risultati sperati. Per un'analisi del fenomeno si rimanda al paragrafo successivo.

---

[311] Affrontare in maniera esaustiva l'evoluzione normativa in materia di edilizia residenziale pubblica richiederebbe una trattazione a sé, per questo l'elaborato in questione si concentrerà solo sulla disciplina attualmente in vigore.

[312] legge n. 254/1903

[313] Tra le principali leggi si ricordano: il Piano Fanfani (L. n. 43/1949); la Legge Tupini (408/1949); la Legge n. 60/1963.

[314] Legge n. 3/2001.

[315] D.L. 47/2014, Piano casa nazionale.

[316]Monitoraggio effettuato da R. LUNGELLA, *Piano casa per rilanciare l'Italia*, in *lavoce.info*, 04.07.2017 https://www.lavoce.info/archives/47686/piano-casa-rilanciare-litalia/ (ultimo accesso: 30.11.2019).

4. Il *Social Housing*

Come nella maggior parte dei Paesi europei, l'esigenza di accrescere l'offerta abitativa in Italia e Francia si acuirà soprattutto nel secondo Dopoguerra. L'Italia, in prima istanza, proporrà soluzioni poco risolutive, volte più a dirimere il problema occupazionale che quello abitativo[317], bisognerà aspettare il biennio 2008/2009 per ottenere il vaglio di due importanti programmi.

In Francia, invece, negli anni Cinquanta veniva creato il sistema di "*Habitation à Loyer Modéré* " (HLM - abitazioni a canone moderato). Eugène Claudius-Petiti, allora Ministro della ricostruzione e dell'urbanizzazione, promosse un programma di costruzione massiccia di residenze socialmente sovvenzionate per affrontare i problemi sorti a seguito dalle due guerre mondiali, dall'esodo rurale (soprattutto nell'*Ile-de-France*, regione in cui si trova Parigi) e dal *baby boom*. Nasce seguendo la linea adottata dall' "*habitation à bon marché*" (HBM - sistema di "alloggi economici"), creato nel 1894[318], il quale però veniva principalmente finanziato da fonti caritatevoli, piuttosto che dallo Stato. Il Governo italiano solo nel 2008 estenderà il concetto di edilizia residenziale pubblica verso quello di *Social Housing*, con la manovra finanziaria denominata "Piano nazionale di edilizia abitativa[319]", anzidetto "Piano Casa". L'alloggio sociale verrà definito dalla L. 133/2008 come: un servizio economico generale, identificato come parte integrante dell'offerta di edilizia residenziale sociale, volto a soddisfare esigenze primarie[320]. Ciò per permettere che,

[317] Legge Fanfani per l'I.N.A- Casa (L. n. 43/1949), provvedimento volto a incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori
[318] *Loi Du 30 novembre 1894, JORF du 1 décembre 1894.*
[319] Art.11 decreto-legge 112/2008. Il concetto di *Social Housing* verrà poi ripreso e ampliato dal D.M infrastrutture del 22 aprile 2008.
[320] Art. 11.7 L 133/2008.

come previsto dal Trattato di Lisbona agli art. 87[321] e 88[322], l'alloggio sociale usufruisse di aiuti di Stato in funzione della realizzazione della coesione sociale.

---

[321] «[S]alvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.
Sono compatibili con il mercato comune:
a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,
b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,
c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.
Possono considerarsi compatibili con il mercato comune:
a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione,
b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro,
c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse,
d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune,
e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.»

[322] «[L]a Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.
Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. *Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia, in deroga agli articoli 226 e 227. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 87 o ai regolamenti di cui all'articolo 89, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.*
Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

Il “Piano Casa” si rivolge alla c.d. “zona grigia”, ovverosia quelle persone o famiglie che non riescono a entrare nelle graduatorie ERP e non possono permettersi un affitto secondo i prezzi del mercato immobiliare. Finalità diversa aveva la manovra francese, la quale invece si riferiva a tutti i cittadini appartenenti alle varie classi sociali, per debellare baracche e alloggi fatiscenti[323]. Sebbene la legge non fornisca una definizione precisa di *social housing*, nel contesto francese può essere inteso come "un alloggio che ha ricevuto per la sua realizzazione aiuti diretti o indiretti da parte di autorità pubbliche, statali o locali ed è esplicitamente concepito per accogliere persone con un affitto che corrisponda compatibilmente al loro modesto reddito"[324].

In quest’ultimo sistema, gli affitti si basano sul costo netto di costruzione, che viene ridotto dalle sovvenzioni dello Stato e degli enti locali e dagli incentivi fiscali. Per aiutare le famiglie più povere a pagare sono disponibili anche sussidi abitativi. D'altro canto, se il reddito di una famiglia aumenta al punto da superarne il massimale, gli affitti aumentano di conseguenza. La maggior parte dei finanziamenti per le nuove costruzioni proviene da prestiti finanziari, il cui principale finanziatore è la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC – Cassa Depositi e Prestiti), che fornisce fondi provenienti dal "*Livret A*". Si tratta di un fondo di risparmio a tasso d'interesse regolamentato e non soggetto a tassazione. Ogni famiglia francese ha il diritto di aprire un conto di risparmio "*Livret A*" esente da imposte presso la propria banca locale. I loro risparmi sono messi in comune dalla CDC, che paga una commissione alle banche per la raccolta dei fondi e un tasso d'interesse definito[325]. Altre fonti di finanziamento sono le sovvenzioni dei datori di lavoro e i prestiti scontati (il cosiddetto “*Action Logement*”, già "*1% Logement*", destinato a promuovere l'alloggio dei dipendenti), e le garanzie delle autorità locali o del fondo di garanzia HLM (CGLLS). Lo schema di finanziamento tipico di un'operazione nel 2009 era il seguente: 76,5% da prestito CDC

---

[323] A. VILLANI, *Recensioni: le logement social en France*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, n.3, 2006.

[324] J-M. STÉBÉ, *Le logement social en France (1789 à nos jours)*, *op.cit.*, p. 7.

[325] MINISTÈRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *Logement social (HLM): définition, catégories, financement, attribution, acteurs*, RF, in https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/logement-social-hlm-definition-categories-financement-attribution-acteurs (ultimo accesso: 15.10.2019).

(*Livret A*); 10% di capitale azionario; 8% di sovvenzioni degli enti locali; 3% di sovvenzioni statali; 2,5% di sovvenzioni dei datori di lavoro[326].

In Italia, invece, il finanziamento è fornito dalle Regioni e dai Comuni che, insieme, cofinanziano aiuti personali per il settore dell'affitto e assegnano i terreni ai fornitori. Il governo centrale è responsabile della macroprogrammazione e del cofinanziamento di progetti attraverso sussidi per l'alloggio, cofinanziamento di programmi di rinnovamento urbano e di programmi di sostegno alla locazione di alloggi sociali.

Più recentemente, il Piano nazionale per l'edilizia abitativa ha posto le basi per nuove forme di partenariato pubblico-privato, attraverso la creazione di un fondo immobiliare integrato composto da un fondo nazionale e da una rete di fondi rotativi locali dedicati principalmente al finanziamento dell'edilizia popolare.

Mentre lo Stato si occupava di realizzare solamente dei posti abitativi, le fondazioni e altri enti privati cercavano di rispondere anche alle problematiche socio-relazionali: inserimento degli stranieri alla ricerca di un lavoro, gli studenti fuori sede, anziani autosufficienti. Tra le Fondazioni ricordiamo la Cariplo, la quale nel 2004 – con il sostegno della Regione Lombardia e dell'ANCI Lombardia – istituì la Fondazione *Housing* sociale (FHS)[327]. La FHS nasce dalla considerazione che l'approccio delle erogazioni a fondo perduto non è in grado di sostenere la complessità della questione abitativa. La FHS si propone di affrontare il problema affiancata dalle istituzioni pubbliche e dal terzo settore, con attenzione speciale alle situazioni di svantaggio economico e sociale. Per realizzare le iniziative è stato istituito un fondo immobiliare etico[328] «abitare sociale 1». In questo contesto si colloca il progetto «Emergenza dimora», il quale prevede, attraverso il recupero di edilizia esistente, la creazione di microstrutture destinate all'accoglienza e all'ospitalità, utili però solo come risposta

---

[326] HOUSING EUROPE, *Social Housing Europe. France*, HE, in http://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe (ultimo accesso 14.10.2019).

[327] Diventata nel 2013 una fondazione di partecipazione, con lo scopo di fungere da punto di riferimento per gli operatori dell'*Housing* sociale. FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *Storia*, FHS, in http://www.fhs.it/fondazione/ (ultimo accesso: 14.10.2019).

[328] È etico un fondo che leghi la propria strategia di investimento al rispetto di principi e obiettivi di natura non economica. A. PALAZZO, *Atti gratuiti e donazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, p. 71 e ss.

ad una situazione temporanea di difficoltà[329]. Lo scopo ultimo non è solo quello di offrire una dimora temporanea, ma anche – attraverso reti di coordinamento tra organizzazioni – favorire il processo di recupero e reinserimento sociale[330].

Si parla di "nuovi modelli per l'abitare[331]" sia da un punto di vista sociologico, evocando una "diversa cultura all'abitare[332]"; sia urbanistico, guardando al *social housing* come a un "nuovo paradigma dell'abitare[333]".

Il primo intervento del Fondo "Abitare sociale 1" è quello di Crema[334]. Situato in un'area di espansione residenziale nella località Sabbioni, è composto da due blocchi residenziali e una scuola per l'infanzia. Il perno del progetto è la piazza pubblica attorno alla quale si snodano le residenze, attività commerciali, scuola e le piste ciclopedonali. Nello sviluppo del progetto, in concomitanza a un contributo *ad hoc* della Fondazione Cariplo, ha assunto un ruolo centrale l'aspetto dell'efficienza energetica[335]. Il progetto nasce dall'idea di creare un ambiente solidale, in cui gli abitanti possano condividere iniziative volte alla socializzazione e alla collaborazione.

Un altro esempio emblematico è il progetto "Cenni di cambiamento[336]", realizzato a Milano. Si tratta del più grande intervento – in termini di dimensioni – di *Housing*

---

[329] FONDAZIONE CARIPLO, *Emergenza dimora*, FC, in http://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/emergenza-dimora/index.html(ultima visualizzazione 14.10.2019).

[330] Prime esperienze Milano e Bergamo. Tre parrocchie della diocesi di Milano, coordinate dalla Caritas Ambrosiana e da Fondazione S. Carlo, hanno messo a disposizione spazi di loro proprietà cedendone il diritto di superficie per quindici anni. A Bergamo, l'Associazione Opera Bonomelli si è spesa per la costruzione di due strutture di accoglienza, ottenute per dieci anni. FONDAZIONE CARIPLO, *Emergenza dimora*, http://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/emergenza-dimora/index.html

[331] G. TURCHINI, M. GRECCHI, *Nuovi modelli per l'abitare. L'evoluzione dell'edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, Milano, IlSole24Ore, 2006.

[332] R. GALDINI, *L'abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Napoli, Liguori, 2012.

[333] A. DELERA (a cura di), *Ri-pensare l'abitare: politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Milano, Hoepli, 2009.

[334] FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *CasaCrema+*, in https://www.fhs.it/progetti/residenze/casacrema/ (ultimo accesso 16.10.2019).

[335] Attraverso i finanziamenti e uno studio accurato della forma e dei materiali dell'involucro, delle tecnologie utilizzate per il riscaldamento, la ventilazione e la produzione di energia attraverso fonti rinnovabili è stato possibile il raggiungimento teorico della classe energetica A CENED. FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *CasaCrema+*, FHS, in https://www.fhs.it/progetti/residenze/casacrema/, (ultimo accesso: 16.10.2019)

[336] CENNI DI CAMBIAMENTO, Il progetto, in http://www.cennidicambiamento.it/it/il-progetto/cenni-di-cambiamento.html (ultimo accesso: 14.10.2019).

sociale a oggi realizzato in Europa. Inaugurato nel 2013, gli edifici comprendono 123 appartamenti, offerti: una parte a canone moderato, un'altra a canone convenzionato ed è prevista anche la possibilità di sottoscrivere patti di futuro acquisto. Il 10%, in accordo col Comune di Milano, sono stati offerti a canone sociale a circa 500 euro al mese. Il tutto nel rispetto di elevati standard qualitativi[337] e non trascurando la dimensione sociale dell'intervento: a pianterreno sono stati riservati alcuni spazi ad associazioni del Terzo settore che si occupano di bambini e adolescenti e che promuovono attività di intrattenimento e di servizi da svolgersi negli spazi comuni[338].
L'esperienza francese conta anche progetti volti a dar nuova vita a quartieri abbandonati. È il caso della *Square Vitruve* di *Atelier du Pont*, a Parigi, è un volto a recuperare una struttura esistente costruita tra gli anni Settanta e Ottanta. Il *Major Urban Renovation Project* del quartiere di *Saint-Blaise* prevede il rinnovo di questa area popolare di Parigi intervenendo, non solo sugli edifici esistenti, ma creando nuove infrastrutture come la *tramway* che costeggia il complesso. L'intervento su questa struttura, ospitante 56 alloggi destinati a *social housing*, consiste nel ridisegnare l'assetto urbano per affermare l'identità del luogo e mantenere il dialogo con il quartiere. La struttura frangisole permette inoltre di migliorare le prestazioni energetiche dell'edificio, rispettando quanto previsto dalla regolamentazione del *Paris City Council's Climate Plan*[339].
Fondata nel 1914, *Paris Habitat*[340] è il maggiore operatore nel settore dell'edilizia popolare a Parigi e la più grande società francese di edilizia popolare di pubblica utilità. Gestisce 124.000 unità abitative sociali all'interno e nei dintorni di Parigi e

---

[337] Come riporta la Fondazione Cariplo, *Con l'housing sociale si cambia modo di vivere (in meglio)*, ebook n.3, 2015 è stata utilizzata la tecnologia Xlam (pannelli in legno a strati incrociati), che offre performance elevate in termini di comfort acustico ed energetico, oltre a maggiori garanzie in caso di incendio; tutti gli appartamenti sono di classe energetica A; e l'aver utilizzato per le strutture portanti il legno, materiale tra l'altro altamente riciclabile, fa di quelli di Via Cenni gli edifici in legno più alti d'Europa.
[338] Es. Incontri, feste, riunioni di gruppi d'acquisto solidale (GAS).
[339] PARIS CLIMATE ACTION, *The charter overview*, in https://parisactionclimat.paris.fr/en/charter-overview, (ultimo accesso:16.10.2019).
[340] PARIS HABITAT, *About us*, PH, in https://www.parishabitat.fr/Pages/Anglais-About-us.aspx, (ultimo accesso:16.10.2019).

fornisce alloggi a più di 310.000 residenti. Si tratta di una società di servizi pubblici, assoggetta al codice degli appalti pubblici, collegata all'autorità locale di Parigi e sotto la supervisione dello Stato per il controllo della sua gestione. Possiede tre filiali: due gestiscono residenze sociali private, la terza si occupa della promozione della proprietà di case popolari. Oltre a vantare relazioni internazionali con altri operatori sociali stanziati in diverse capitali europee (Amsterdam, Berlino, Londra, Vienna), in Asia (Seul, Taiwan, Cina) e in Africa, è membro della "*Réseau Habitat et Francophonie*[341]" e della "*European Federation for living*[342]" (EFL).

Così come è membro della EFL *ICF Habitat*[343], filiale immobiliare, 5° operatore in Francia. Il Gruppo offre una gamma completa di alloggi: affitti sociali, intermedi e gratuiti, garantendo così la varietà sociale. Al 2019 offre 100.000 abitazioni, 90% delle quali sono alloggi sociali e ha fornito un alloggio a 225.000 persone su tutto il territorio francese.

Sebbene il governo francese sia riuscito a realizzare delle azioni gigantesche, quei progetti hanno poi generato dei problemi riscontrabili anche nell'esperienza italiana[344]. Gli HLM nascono come enormi quartieri ubicati generalmente in periferia, privi di una storia o di elementi qualitativi eccezionali. Le prime famiglie insediatesi trovavano quelle abitazioni molto progressiste: disponevano di acqua corrente, bagni, docce e servizi comuni. Sociologi, politici e amministratori sostenevano che da quella realtà abitata da soggetti così diversi tra loro, potessero svilupparsi senso di appartenenza, cooperazione e solidarietà. Così non è stato. La situazione peggiorò quando gli appartenenti ai ceti medi decisero di abbandonare gli HLM per altre soluzioni. Iniziarono a nascere i primi dissidi, fisiologici in una convivenza. Presto si cominciò a parlare de "l'altra Parigi[345]", riferendosi ai quartieri in cui venivano costruiti gli

---

[341]Associazione che riunisce gli operatori dell'edilizia popolare dei paesi francofoni, in https://habitatfrancophonie.org, (ultimo accesso:16.10.2019).

[342]Associazione europea degli operatori nel campo dell'edilizia popolare, in https://www.ef-l.eu/, (ultimo accesso 16.10.2019).

[343]ICF HABITAT, *Nous connaître*, ICFH, in https://www.icfhabitat.fr/groupe/profil, (ultimo accesso: 16.10.2019).

[344]A. VILLANI, *Recensioni: le logement social en France, op.cit*.

[345] Come definita dal New Yorker in un suo articolo: G. PACKER, *The other France*, in New Yorker, 24 agosto 2015, https://www.newyorker.com/magazine/2015/08/31/the-other-france.

alloggi sociali, parlandone come se fossero dei veri e propri *banlieues* (ghetti)[346]. In Italia, eventuali controversie interne vengono gestite dal "gestore sociale": una figura professionale che ha il compito di migliorare la convivenza tra vecchi e nuovi inquilini, anche coinvolgendoli in attività che li aiutino a sviluppare un forte senso di comunità e appartenenza[347].

Altro problema riguarda la legislazione[348]. Le norme attuali pongono in capo all'amministrazione il raggiungimento di un obiettivo ambizioso: garantire l'accesso all'edilizia popolare a 2/3 della popolazione. Obiettivo quasi impossibile da raggiungere, mancando i finanziamenti adeguati. Dunque, risulta necessario incoraggiare gli investimenti dei privati. È pur vero che molti comuni hanno sovvenzionato i programmi di HLM, ma la riduzione degli stanziamenti statali è talmente forte da non permettere, in ogni caso, il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge[349]. Finché si vorrà incentivare la costruzione di alloggi sociali in zone in cui la situazione abitativa è particolarmente tesa e dove – di conseguenza – costruire è più costoso, il mancato incremento della dotazione economica di cui si dispone, non permetterà di costruire tante abitazioni quante ne sarebbero necessarie per soddisfare la domanda. Bisognerebbe, dunque, modificare le leggi e non "rafforzarle": prevedere maggiori e nuovi incentivi e non porre obiettivi difficili da soddisfare.

In Italia, l'*housing* sociale è un fenomeno "giovane" e per il momento sembra mostrare pochi risultati e di limitato impatto, rivelandosi dunque necessario migliorare le strategie e integrare un maggior coordinamento per superare la frammentazione, i tempi di realizzazione lenti e la complessità degli iter burocratici. Soprattutto bisogna

---

[346] INTERNATIONAL OBSERVATORY ON SOCIAL HOUSING, *French Social Housing in Nutshell*, IOSH, in https://internationalsocialhousing.org/2017/05/01/french-social-housing-in-a-nutshell/ (ultimo accesso: 16.10.2019).

[347] FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *Il gestore sociale. Aministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, in *Strumenti per l'Housing sociale n.1*, Altraeconomia, 2014.

[348] Tra le più significative la *loi Gayssot* del 13 dicembre 200, la quale impone una percentuale minima di alloggi sociali in ogni comune con più di 3.500 abitanti (1.500 *Île-de-France*), aumentata nel 2013.

[349] G.-F. DUMONT, *Housing and social housing in France. Diagnostic elements*, in *Population & Avenir. La revue des populations et des territories*, 2015.

che si pensi a nuovi metodi di finanziamento[350], per evitare che questa realtà crolli nel baratro come le residenze popolari italiane o finisca per essere semplicemente il nuovo prodotto dell'economia neoliberista. Ad esempio, la Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia ha riconosciuto all'interno della L.R. 24/2014[351] - sulla riforma delle politiche abitative e il riordino dell'azienda territoriale di edilizia residenziale di Trieste (ATER) – "l'autorecupero" come una specifica forma di edilizia sociale. Sistema che era già stato utilizzato dal comune di Trieste per la realizzazione di una cooperativa di abitazione e proprietà[352]. È stato disposto un bando sulla base del quale sono stati selezionati coloro che avrebbero occupato gli alloggi. Questi ultimi sono stati direttamente coinvolti per lavori semplici di manovalanza, in modo da risparmiare circa 80mila euro garantendo ad ogni famiglia un trilocale più servizi a un canone che non avrebbe dovuto superare i 200 euro al mese.

5.Conclusioni

Dopo aver esaminato la tutela interna che i due Stati riservano al diritto all'abitazione è possibile affermare che, seppure i due Stati adottino approcci differenti, nessuno dei due pare rispondere in maniera adeguata al disagio abitativo presente nel contesto italiano e francese. In Italia, i dati Istat[353] registrano oltre 50 mila persone senza dimora; in Francia, i dati INSEE[354] ne registrano più di 200 mila. Numeri che lasciano intendere come in realtà la soluzione al problema sia ben lontana.

Nonostante la Francia sia uno dei pochi Paesi europei ad essersi dotato di una legge organica in materia di diritto all'alloggio, l'intervento legislativo non si è dimostrato sufficiente e la legge Dalo era stata emanata per ovviare alle inefficienze della

---

[350] A. DELERA, *Dall'INA all'Housing sociale. Ma di quale innovazione stiamo parlando?*, in *Techne. Journal of Technology for architecture and environment*, n. 14, 2017, p.120.
[351] L.R. 30/12/2014, n.27, art. 9.
[352] AZIENDA TERRITORIALE DI EDILIZIA RESIDENZIALE DI TRIESTE, *AD ARTE- La casa si AutoRecupera*, ATER, in http://trieste.aterfvg.it/index.php?id=49187 (ultimo accesso 17.10.2019).
[353] ISTAT, *Le persone senza dimora*, in https://www.istat.it/it/archivio/175984 (ultimo accesso: 30.11.2019)
[354] INSEE, *Enquête auprès des sans-domicile*, in https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1002 (ultimo accesso: 30.11.2019).

disciplina. La Dalo, seppur rappresenti un grande passo avanti nella tutela del diritto all'abitazione, non è riuscita ad ottenere i risultati sperati: nel corso di appena qualche anno le decisioni favorevoli sono passate dal 50% al 22%[355]. Dato legato anche alla diminuzione dei ricorsi, causata principalmente dall'assenza di informazioni in merito alle procedure[356].

In Italia, i Piani Casa risultano insufficienti e il carattere frammentario della materia – dal 2001 di competenza regionale – ha permesso una maggiore infiltrazione del settore privato lasciando sempre più spazio alle realtà di *social housing.* Esempio di questa tendenza lo è lo stesso Piano casa 2020[357], che prevede lo stanziamento di un miliardo di euro, secondo la logica del cofinanziamento, cioè attendendo investimenti di privati o altri enti pubblici.

Sebbene la cooperazione con enti privati paia essere una delle poche soluzioni a disposizione, un investimento così esiguo lascia al comando l'operatore privato, de-responsabilizzando. Lo Stato non può sentirsi sollevato da un incarico che in realtà sarebbe di sua competenza. Garantire il rispetto della dignità umana, dei diritti sociali, più in generale, occuparsi del *welfare state* non può e non deve essere un lavoro deferito agli enti privati.

In questo la realtà francese è differente: gli alloggi sociali, nell'esperienza d'oltralpe sono realizzati attingendo principalmente ai fondi pubblici. Per questa ragione è da preferire la soluzione francese – da migliorare e rafforzare – a quella italiana, in cui si lasciano operare i privati, spesso alimentando le discriminazioni.

---

[355] *COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO, Bilanc chiffré. Du droit au logement opposabe 2008-2016,. 11, 26 ottobre 2017, p.13.*

[356] P.-E. WEILL, *Les limites du droit au logement opposable :entre ineffectivité et effets pervers* , in *Métropolitiques*, 14 septembre 2015.

[357] Adesso rinominato Rinascita urbana. *Piano rinascita urbana: ecco cosa prevede la manovra*, in *FASI*, in https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/21159-piano-rinascita-urbana-ecco-cosa-prevede-la-manovra.html (ultimo accesso 7.01.2020).

III. Libera circolazione e permessi di soggiorno. Il fenomeno migratorio e l'approccio securitario di Francia e Italia.

1. Introduzione 2.1. *Status* immigrato. L'UE riconosce la libera circolazione e soggiorno per i cittadini europei…e gli extracomunitari?. 2.2. Lavoratori extracomunitari e valorizzazione dei talenti. 2.3. Ricongiungimento familiare. 2.4. Permessi per motivi di studio/sanitari. 2.5. Protezione internazionale. 3.1 Migrazione e legislazione. 3.2. Da terra di emigrati a porto d'approdo. 3.3. Il *backgroud* francese. Un *excursus* segnato da «categorizzazioni» e assimilazione. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Dopo aver esaminato le norme che concorrono a garantire il diritto all'abitazione a livello sovranazionale, nonché costituzionale e legislativo negli ordinamenti italiano e francese, in questo capitolo l'analisi si focalizzerà sull'individuazione del soggetto cui si riferisce il presente elaborato: lo straniero extracomunitario.

In linea generale, gli stranieri possono essere distinti in base al loro Paese d'origine in europei ed extra-UE. I primi godono della "libertà di circolazione e soggiorno" garantito dal TUE[358], TFUE[359] e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[360]; diritto non riconosciuto invece ai secondi, per i quali è prevista una specifica disciplina in materia di circolazione e soggiorno. La trattazione, giustappunto, si aprirà con l'esame di tale disciplina riguardante gli stranieri extracomunitari, i quali per poter risiedere sul territorio – francese o italiano che sia – devono essere provvisti di un passaporto e di un permesso di soggiorno o semplicemente di un visto, richiesto al consolato o all'ambasciata del Paese che si intende visitare, se desiderano solamente spostarsi all'interno dell'UE. Seppur gli Stati membri conservino la facoltà di gestire i flussi d'ingresso e promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, l'UE[361] definisce le condizioni di ingresso e soggiorno,

[358] Art. 3.2 TUE.
[359] Art. 21 TFUE.
[360] Art. 45 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
[361] L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM), adottato nel 2011 dalla Commissione europea, delinea un quadro generale per ciò che concerne i rapporti dell'UE con i Paesi terzi in materia di migrazione. L'approccio poggia su quattro pilastri: immigrazione regolare e mobilità, immigrazione irregolare e tratta degli esseri umani, protezione internazionale e politica in materia di asilo, nonché aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo. Si ricordano

fornisce incentivi e sostegno a favore di misure di integrazione adottate dagli Stati membri ed è tenuta a prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare; con l'obiettivo di armonizzare la disciplina e far in modo che gli Stati garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di solidarietà[362] e di *non-refoulement*[363].

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

2.1. *Status* immigrato. L'UE riconosce la libertà di circolazione e soggiorno per i cittadini europei…e gli extracomunitari?

Secondo la Treccani, si definisce "straniero" colui che non appartiene al luogo in cui si trova, ma a un'altra realtà territoriale e giuridica. Il termine deriva dal latino *extraneus* ovverossia "di altri paesi"[364].

Le politiche che regolano il flusso migratorio in ingresso e disciplinano la figura dello straniero, nell'ambito dell'Unione Europea, rientrano nella sfera di competenza dello

---

anche alcune delle direttive in materia, come la 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi, la quale disciplina il rilascio della cd. "Carta blu". La direttiva 2011/98/CE sul permesso unico; la 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari o ancora la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, Di importante rilievo anche l'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, adottata dalla Commissione nel 2011, il più recente piano d'azione (2016) volto ad assistere gli Stati membri nelle pratiche di integrazione; ma anche l'agenda europea sulla migrazione del 2015, contenente le misure immediate per affrontare la situazione di crisi.

[362] Art. 80 TFUE.

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

[364] TRECCANI, stranièro http://www.treccani.it/vocabolario/straniero/.

Stato, in ragione della diversa storia e del diverso approccio con cui ogni Stato membro affronta la questione. Nonostante ciò, l'UE ha il compito di definire le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che entrano e soggiornano regolarmente in uno degli Stati membri. È opportuno ripercorrere i principali snodi del percorso europeo in materia di permessi di soggiorno, ed in particolare sulla disciplina prevista negli Stati oggetto della presente analisi: Francia e Italia.

A livello comunitario, il primo passo verso il graduale abbattimento delle frontiere interne nel quadro degli accordi di Schengen si ha con l'introduzione della libertà di circolazione e soggiorno delle persone all'interno dell'Unione Europea[365], la quale costituisce il pilastro della cittadinanza europea. La normativa, introdotta nel 1992 dal Trattato di Maastricht[366], sarà seguita dall'instaurazione dell'area Schengen nel 1990[367].

Il concetto di "libera circolazione" nel corso della storia ha subito una vera e propria evoluzione. Alle sue origini riguardava solamente i lavoratori dipendenti o prestatori di servizi (Trattato istitutivo della CEE 1957)[368]; gradualmente la tutela verrà

---

[365] Art.3.2 TUE «[L]'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.»; Art.21 TFUE «1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. 2. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1. 3. Agli stessi fini enunciati al paragrafo 1 e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.»; Titoli IV e V TFUE; Art. 45 Carta diritti fondamentali dell'Unione europea «1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. 2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.».

[366] Trattato di Maastricht/ Trattato sull'Unione europea, 7 febbraio 1992, in http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign.

[367] Cinque anni prima, 1985, venne firmato l'accordo di Schengen, poi attuato per mezzo della Convenzione del '90. I due atti insieme costituiscono l'*acquis* di Schengen, che nel 1999 venne integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea in virtù di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam.

[368] Trattato internazionale firmato a Roma il 25 marzo 1957.

riconosciuta anche ai lavoratori che cessano la loro attività lavorativa[369] e agli studenti[370], per poi estendersi a tutti gli "europei"[371], a prescindere dalla loro qualifica, con l'introduzione della cittadinanza europea[372]. Nel 2004 è adottata la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che sancisce il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La direttiva nasce con l'obbiettivo di incentivare la mobilità e limitare le possibilità di rifiuto all'ingresso. La disciplina prevede che per i soggiorni inferiori ai tre mesi l'unico requisito per i cittadini UE sia il possesso di un documento di identità o un passaporto in corso di validità. Lo Stato ospitante può, però, imporre agli interessati di registrare la propria presenza nel Paese. Per i soggiorni superiori a tre mesi, in caso di assenza di lavoro, è richiesto che i cittadini comunitari dimostrino di disporre delle risorse sufficienti e di un'assicurazione sanitaria, in modo da non costituire un onere per i servizi sociali dello Stato ospitante. Non è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno, ma può essere chiesto loro - come nel primo caso- di registrarsi. I familiari privi di cittadinanza europea devono invece richiedere un permesso di soggiorno per la durata della loro permanenza o per un massimo di cinque anni. Per coloro che risiedono regolarmente nel territorio ospitante ininterrottamente per più di cinque anni è previsto un diritto di soggiorno permanente[373]. Per il rilascio del documento è indispensabile che il richiedente presenti dei documenti giustificativi del suo *status*, tra cui: il certificato di iscrizione anagrafica; prove del fatto di aver vissuto nel Paese (ad esempio un contratto di locazione); documenti (buste paga,

---

[369] CONSIGLIO EUROPEO, Direttiva 90/365/CEE.
[370] CONSIGLIO EUROPEO, Direttiva 90/366/CEE
[371] Anche se, come sarà approfondito nei prossimi paragrafi, l'Unione Europea si mostra aperta e agevola l'ingresso e il soggiorno dei *Third Country Nationals* (TCN) maggiormente qualificati.
[372] Essere cittadino dell'UE comporta la titolarità di importanti diritti, sanciti dall'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al capo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ogni cittadino UE ha il diritto di votare e candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo o alle elezioni comunali del Paese in cui vive. È, inoltre, possibile presentare delle petizioni al Parlamento europeo o dei reclami al Mediatore europeo. Il cittadino UE che si trovi fuori dai confini dell'Unione e necessiti aiuto ha diritto alla protezione consolare. Infine, i cittadini possono richiedere alla Commissione di elaborare un atto normativo per mezzo dell'iniziativa popolare.
[373] UNIONE EUROPEA, *Soggiorno permanente (più di 5 anni) per i cittadini dell'UE*, UE, in https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/documents-formalities/eu-nationals-permanent-residence/index_it.htm.

bollettini per il pagamento delle imposte) che dimostrino che il soggetto stia lavorando, sia autosufficiente o stia cercando lavoro[374]. Inoltre, è necessario che disponga di un'assicurazione sanitaria e che non sia stato applicato nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento. Lo stesso vale per i familiari, non cittadini di uno Stato membro. Il diritto di soggiorno permanente cessa di esistere in caso di assenza per due anni consecutivi, anche se il soggetto non abbia operato alcun cambio di residenza.

I cittadini extra-comunitari sono soggetti a una disciplina differente: per entrare in modo regolare in Italia devono essere in possesso di un passaporto o altro documento di viaggio e il visto di ingresso richiesto all'ambasciata o ai consolati del Paese d'origine o di residenza dello straniero. Questo però solamente qualora la durata della permanenza sia inferiore a tre mesi (per motivi di turismo, studio/ricerca, lavoro …), per soggiorni di lunga durata sarà necessario far richiesta per ottenere un permesso di soggiorno per gli stessi motivi del visto[375].

La materia è retta dal principio di solidarietà, in forza del quale le politiche sull'immigrazione seguono l'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri (come sancito dal Trattato di Lisbona)[376]. Tale principio rafforza la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione, concezione che ha portato la CGE[377] a riconoscere il principio di leale cooperazione tra le istituzioni CE e gli Stati membri, sulla base di quanto espresso dall'art. 4.3 del TUE[378] (ex art. 10 TCE). L'articolo in

---

[374] A tal proposito rileva la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 21 dicembre 2011 (C-411/10 e C-493/10), secondo la quale il diritto di soggiorno permanente si matura se oltre al requisito temporale il richiedente abbia soddisfatto nel quinquennio le condizioni di cui all'art.7 della Direttiva CE 2004/38.

[375] UNIONE EUROPEA, *Documenti di viaggio per i cittadini extra UE*, La tua Europa, in https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/entry-exit/non-eu-nationals/index_it.htm (ultimo accesso 30.12.2019).

[376] Art. 80 TFUE «[L]e politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

[377] CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA, *caso Rosmarie Kapferef v. Schlank & Schick GmbH*, C 234/06.

[378] Art. 4 TUE «[…] 3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri

questione coinvolge tutte le istituzioni pertinenti all'effettivo sostegno della politica dell'Unione e se applicato ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione richiede che le politiche europee vengano amministrate attivamente, garantendo l'adozione di tutte le misure atte ad assicurare la piena efficacia e applicazione del diritto europeo. La cooperazione prevede anche l'obbligo di infliggere sanzioni qualora diritti, principi e libertà venissero violati. Si tratta dunque di un obbligo che guida la condotta degli Stati membri[379]. Altro principio consuetudinario di rilevante importanza internazionale, riguardante la disciplina sulla protezione internazionale[380], è quello di non respingimento, sancito dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951[381]. Nessuno Stato può espellere un rifugiato dal proprio territorio verso uno in cui si senta minacciato per motivi di razza, religione, orientamento sessuale, professione.

Gli Stati rimangono comunque liberi di determinare i "flussi", cioè di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da Paesi terzi in cerca di lavoro. Quello che si vuole garantire è un trattamento equo dei cittadini extra-Ue, oltre che sviluppare un livello uniforme di diritti e doveri per gli stranieri regolari, paragonabile a quello dei cittadini dell'UE.

Ogni Stato si preoccupa di adattare la propria disciplina interna alle direttive europee in materia, per questo – salvo alcune eccezioni – la disciplina in materia di permessi di soggiorno di Francia e Italia appare simile. Ad ogni motivo di permanenza

---

facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.».

[379] PARLAMENTO EUROPEO, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, Bruxelles, Parlamento europeo, 2011, p.33.

[380] Un differente tipo di tutela riconosciuto agli stranieri extra-UE, affrontata al par. 2.5.

[381] Art. 33 Convenzione di Ginevra « 1. [N]essuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto Paese.»

corrisponde una diversa tipologia di permesso, ragione per la quale risulta necessario svolgerne una rapida disamina.

2.2. Lavoratori extracomunitari e valorizzazione dei talenti.

In tema di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, la direttiva 2011/98/UE stabilisce una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico[382] che permette ai cittadini extra-comunitari di soggiornare per lavoro nel territorio di uno Stato membro, al fine di semplificare le procedure di ingresso e di agevolare il controllo del loro *status*. Richiamando il principio di parità di trattamento, riconosce in capo ai lavoratori provenienti da Paesi terzi gli stessi diritti dei cittadini dello Stato membro.

Per quanto riguarda Italia e Francia, la disciplina sull'ingresso e il soggiorno nel territorio statale è contenuta per l'uno nel Titolo II del Testo Unico sull'immigrazione[383] – aggiornato al 2019[384] - e per l'altro nel *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*[385]- anche questo aggiornato al 2019[386].

I tipi di permessi concessi rispondono a svariate situazioni, prevedendo durata differente in ragione dei motivi per cui sono stati emessi.

Qualora uno straniero extracomunitario decida di migrare in Italia per ragioni occupazionali, gli sarà chiesto di possedere un visto per motivi di lavoro (subordinato,

---

[382] Direttiva 2011/98/UE, art. 1 «1. La presente direttiva stabilisce:

a)una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare a fini lavorativi nel territorio di uno Stato membro, al fine di semplificare le procedure di ingresso e di agevolare il controllo del loro status; e

b)un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

2. La presente direttiva fa salva la competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'ingresso di cittadini di paesi terzi nei rispettivi mercati del lavoro».

[383]L. 40 del 1998 in conversione del d.lgs. 286/1998.

[384] Alla luce del Decreto sicurezza convertito dalla legge 132/2018 e del Decreto sicurezza bis convertito dalla legge 53/2019.

[385] Codice per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo (CESEDA), istituito con ordinanza del 24 novembre 2004. Le ultime modifiche entreranno in vigore dal 1gennaio 2020.

[386] In ragione della *Loi* n° 2019-161 du 1er mars 2019 *relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte*.

autonomo, stagionale, ecc..). In caso di lavoro subordinato, il rilascio dell'atto avviene a seguito della consegna del nulla osta al lavoro da parte dello sportello unico per l'immigrazione al datore di lavoro. La durata del permesso di soggiorno è quella prevista dal visto e varia a seconda del tipo di contratto[387]: complessivamente nove mesi, se si tratta di un lavoro stagionale; un anno, in caso di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o due anni se a tempo indeterminato. Il numero degli stranieri cui viene concesso il rilascio è determinato dal decreto flussi annuale[388]. Qualsiasi tipo di permesso – che sia stato rilasciato per motivi di studio, per ricongiungimento familiare, per motivi umanitari o di protezione sussidiaria - può essere convertito in permesso per motivo di lavoro.

La Francia, invece, possiede una disciplina più rigida. Sia che si tratti di *salarié* (dipendente a contratto indeterminato), o di un *travailleur temporaire* (lavoratore a tempo determinato), la durata del permesso è di un anno, rinnovabile. Al lavoratore autonomo straniero viene chiesto di presentare licenza e autorizzazione per l'attività che intende svolgere.

In entrambi gli Stati, per i lavoratori altamente qualificati la direttiva europea 2009/50/CE, introduce la possibilità di fare richiesta per la Carta blu UE– al di fuori del regime delle quote di ingresso – la cui durata va da due anni (in caso di lavoro a tempo determinato), fino a seguire la durata del rapporto di lavoro nel caso questo sia

---

[387] TU d.lgs. 286/98 art. 5,3*bis*.

[388]PRATOMIGRANTI, *Che cos'è il decreto flussi*, Pratomigranti.it, in http://www.pratomigranti.it/normativa/italiana/decreto-flussi/descrizione/pagina244.html (ultimo accesso: 4.11.2019). Spesso però gli ingressi predisposti non sono sufficienti a rispondere alle richieste (soprattutto per i lavoratori stagionali, nel settore turistico e agricolo). A tal proposito diverse organizzazioni si sono espresse per esporre i rischi cui si va in contro reiterando tale inefficienza. Tra queste Liliana Ocmin, responsabile delle politiche migratorie, donne e giovani della Cisl, durante la programmazione dei flussi di ingresso del 2019, avvenuta il 13 novembre 2018 aveva sostenuto che «Limitare i canali di ingresso regolari determina fattori di dumping lavorativo e di concorrenza sleale, a danno della parte produttiva del Mondo. Un Paese all'avanguardia dovrebbe pensare a manovre sul medio-lungo periodo». Nonostante ciò il quadro dell'attuale Decreto flussi, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 9 aprile scorso, pare invariato. Nell'estate 2020 anche la Francia definirà una quota di ingesso. *Discours du Primer ministre - Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, 7 ottobre 2019.,* Gouvernement.fr, https://www.gouvernement.fr/partage/11177-discours-du-premier-ministre-declaration-du-gouvernement-sur-la-politique-migratoire-de-la-france-et (ultimo accesso 31.12.2019)

a tempo indeterminato. Il titolare di Carta blu, rilasciata da un altro Stato membro e autorizzato a soggiornare nello Stato in cui è giunto, può fare richiesta per un permesso di soggiorno UE di lungo periodo, a condizione che dimostri di aver soggiornato legalmente e in maniera ininterrotta nello Stato (Francia[389] o Italia[390] che sia) per cinque anni e sia in possesso della Carta blu da almeno due anni[391]. La misura pare funzionare più in Francia che in Italia, dove, ad oggi sono state concesse più di 1520 *Blue Cards*[392].

La Francia è solita parlare della *Blue Card EU* utilizzando l'espressione *Passeport talent*[393] – permesso dalla durata massima di quattro anni-, il quale può essere rilasciato qualora il contratto di lavoro e il soggiorno abbiano una durata superiore a tre mesi. Per i dirigenti o esperti è possibile richiedere anche il S*alarié détaché ICT*[394], utile soprattutto nel caso di trasferimenti intra-aziendali per mansioni conferite per più di un anno. Il permesso ha una durata pari a quella della missione (massimo 3 anni), meno la durata del soggiorno effettuato sotto forma di un visto per soggiorno di lunga durata. Un permesso di soggiorno dalla durata almeno biennale, in Italia, garantiscono l'accesso alle prestazioni della Pubblica amministrazione, di conseguenza permette di effettuare la richiesta per accedere agli alloggi di residenza pubblica[395]. In Francia basta essere in possesso di un qualsiasi tipo di permesso di soggiorno regolare per accedervi[396].

---

[389] Si parla della "*Carte de résident de longue durée-UE".*

[390] Nel quadro italiano bisogna essere in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità (che non sia per studio, protezione temporanea e umanitaria o asilo) e non si siano verificate assenze dal territorio dello Stato per un periodo superiore a 10 mesi complessivi o 6 mesi consecutivi. Ai fini del calcolo dei 5 anni vengono sottratti i periodi brevi (meno di 90 giorni) e quelli trascorsi godendo di uno status giuridico particolare (diplomatico).

[391] Art.9 *ter, TUI. La richiesta può essere effettuata anche se non si è in possesso della Carta Blu, requisito necessario è solo la presenza sul territorio per più di 5 anni.*

[392] A fronte delle sole 301 in Italia. Fonte EUROPEAN COMMISSION, *Blue Card*, EC, https://ec.europa.eu/immigration/blue-card_en#tab-comparison (ultimo accesso 30.12.2019).

[393] *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, articles L313-20 à L313-22.

[394] *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, articles L. 313-24.

[395] Così stabilisce la raccomandazione generale del Presidente del Consiglio dei Ministri, in allegato al Rep. N.140 del 30 gennaio 2012.

[396] SERVICE-PUBLIC.FR, *Conditions d'attribution d'un logement social*, in https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869 (ultimo accesso 31.12.2020).

2.3. Ricongiungimento familiare.

Un altro permesso di soggiorno previsto è quello per motivi di ricongiungimento familiare[397], riconosciuto come strumento essenziale per permettere la vita familiare, in quanto contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione. In Italia la richiesta di ricongiungimento viene presentata dal soggetto già in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità (di lungo periodo o comunque non inferiore a un anno). Il richiedente dovrà dimostrare: di possedere un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (requisito escluso per i rifugiati/asilanti/protezione sussidiaria) e di disporre di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa (ciò non è richiesto ai soggiornanti per asilo politico/protezione sussidiaria). La durata del permesso è la stessa del permesso di soggiorno di chi ha chiesto il ricongiungimento ed entrambi possono essere rinnovati entro sessanta giorni dalla data di scadenza. Questo titolo permette l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione ai corsi di studio o formazione professionale, l'iscrizione alle liste di collocamento per lavori subordinati o autonomi. Non permette però l'accesso alle residenze popolari, dal momento che la casa si presenta come requisito per poter ottenere lo stesso permesso. L'accesso alle prestazioni della Pubblica Amministrazione potrebbe essere però garantito al familiare che abbia fatto la richiesta di ricongiungimento, in ragione del titolo di soggiorno posseduto. In ogni caso, il requisito inerente all'alloggio rappresenta non pochi ostacoli. Se già trovarne uno risulta essere alquanto difficoltoso, non meno impegnativo è l'ottenimento del certificato di idoneità dello stesso. Pare infatti che in non pochi casi i Comuni abbiano adottato dei criteri più rigidi di quelli previsti dalla normativa, rallentando il rilascio dei certificati e impedendo così il riconoscimento dei permessi[398].

---

[397] A livello europeo il diritto al ricongiungimento familiare è regolato dalla direttiva 2003/86/CE, recepita ordinamento italiano con il D.lgs n. 5 dell'8 gennaio 2007, il quale ha interamente riscritto l'articolo 29 del D.lgs. n. 286/98 (Testo unico immigrazione). Tale articolo ha seguito negli anni diversi modifiche, in particolare ad opera del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160, della legge 15 luglio 2009, n. 94 e da ultimo del decreto legge17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46.

[398] M. ARCELLA, *L'inserimento lavorativo degli immigrati extracomunitari nel comprensorio del cuoio in provincia di Pisa*, in *ADIR*, 2002.

In Francia[399] lo stesso permesso è valido per un anno, è però possibile depositare domanda per una carta di soggiorno pluriennale (2 anni) entro due mesi dalla scadenza dello stesso. Se si è sposati con un cittadino francese e si possiede un visto di lunga durata valido come permesso di soggiorno (VLS-TS), al secondo anno di soggiorno si riceverà il permesso di soggiorno per «*vie privée et familiale*», a condizione che si viva con il coniuge francese. Dall'altro lato, se non si dispone di un permesso di lungo periodo, si ottiene già dal primo anno il titolo summenzionato, solo a patto di: essere sposati in Francia, non essere poligami, essere entrati in Francia regolarmente, vivere con il coniuge in Francia da almeno 6 mesi. Se si possiede un altro permesso di soggiorno, quello per motivi familiari viene rilasciato allo scadere del precedente. si può fare richiesta dello stesso anche qualora si abbia un figlio minore residente in Francia, a condizione che si contribuisca attivamente alle cure e all'educazione dello stesso. Anche il coniuge/figlio di stranieri regolari può ottenere il permesso in determinate situazioni[400].

Il carattere fondamentale del diritto alla vita familiare impone, nei limiti del possibile, di interpretare in maniera estensiva le disposizioni della direttiva che garantisce il ricongiungimento familiare e restrittivamente, invece, quelle che vi pongono dei limiti[401].

Sia in Francia che in Italia rappresentano il maggior numero di permessi di soggiorno rilasciati, strumento per mezzo del quale molti stranieri riescono a regolarizzare il proprio soggiorno. In Francia la criticità principale risiede nelle procedure troppo

---

[399] La disciplina francese è ricavabile dagli articoli L. 411-1 a L. 441-7 del CESEDA e R. 411-1 a R.411-6 , R. 421-1 a R. 421-6 del CESEDA.

[400] Se beneficia della procedura di ricongiungimento familiare o permesso per vita privata o familiare qualora il coniuge o genitore sia in possesso di un permesso "*compétences et talents*", "*salarié en mission*", "*carte bleue européenne*" o "*scientifique-chercheur*" e gli interessati devono essere entrati con un permesso di lunga durata (solo in questo caso specifico il permesso "*vie privée et familiale*" può essere riconosciuto per più di un anno o anche se figlio di straniero in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo che ha vissuto nell'UE con genitori/coniuge).

[401] CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA, *Parlamento c. Consiglio*, caso n. 540/03 del 27 giugno 2006.

lunghe e poco trasparenti, più volte segnalate dalla Corte Edu per violazione dell'art.8 CEDU[402].

2.4. Permessi per motivi di studio / sanitari

Entrambi gli ordinamenti prevedono permessi brevi per ottenere cure mediche e per motivi di studio. Sia la Francia[403] che l'Italia chiedono allo studente extra-UE ospite di munirsi di un apposito visto per motivi di studio. Il visto francese ha una validità che va da 4 mesi a un anno: trascorso il primo è possibile ottenere un permesso temporaneo per studenti per un altro anno; qualora gli studi dovessero durare di più è possibile richiedere un permesso di pluriennale per gli stessi motivi. Lo Stato italiano, invece, chiede che entro 8 giorni dall'arrivo venga inoltrata la richiesta per un permesso di soggiorno, il quale ha una durata annuale e potrà essere rinnovato per un numero di volte pari agli anni del corso, a condizione che lo studente raggiunga dei requisiti di merito che verranno verificati ad ogni rinnovo.

Sia Francia che Italia, incentivano questa forma di soggiorno ed elaborano strategie volte alla promozione della formazione superiore nei loro Stati. È interesse di entrambi gli Stati attirare capitale umano specializzato e competente fornendo borse di studio o prevedendo l'accesso agevolato agli alloggi[404].

Se un cittadino extracomunitario intende recarsi in Italia per ricevere delle cure mediche, qualora queste non esistano o non siano facilmente accessibili nel suo Paese d'origine, sono previste tre distinte tipologie: è possibile chiedere un visto di ingresso per motivo di cure mediche qualora il degente soffra di gravi patologie, corredato da una dichiarazione della struttura sanitaria prescelta dove viene indicato il tipo di cura e la durata del trattamento. Questo tipo di permesso consente l'iscrizione al SSN; per

---

[402] CORTE EDU, *Arrêt Tanda-Muzinga c. France*, n° 2260/10, 10 juillet 2014; CORTE EDU, *Décision Senigo Longue c. France*, n° 19113/09, 10 ottobre 2014

[403] Sono previsti anche dei visti ad hoc per i tirocinanti (con esonero della richiesta di permesso di soggiorno), per coloro che cercano lavoro (1 anno) e per gli "*au pair*"(max 1 anno).

[404] *Itália Oferece Bolsas De Estudo Para Alunos Estrangeiros*. in *ANSA, 6 aprile* 2017. https://search-proquest-com.ezproxy.unibo.it/docview/1884597324?accountid=9652; ÉTUDIANT.GOUV.FR, *Venir étudier en France*, *Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et les Crous*, in https://www.etudiant.gouv.fr (ultimo accesso 31.12.2019).

ma le spese ricadono sull'assistito[405]. Può anche accadere che il degente sia trasferito in Italia nell'ambito di interventi umanitari[406] , pratica che prevede l'autorizzazione del Ministero della Salute di concerto con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione e Sviluppo (nel caso di specie le spese sanitarie sono coperte dal Ministero della Salute). Ultimo caso è quello dello straniero che venga trasferito in Italia in ambito di programmi umanitari delle Regioni[407]. In tale ipotesi, le Regioni di concerto con il Ministero della Salute, le Unità Sanitarie locali e le aziende ospedaliere, possono autorizzare che rientrino in programmi di assistenza approvati dalle stesse a favore di cittadini extracomunitari che non possono, perché inesistenti o di difficile accesso, sottoporsi a cure mediche e non esistano accordi in vigore con il loro Stato d'origine.

Le criticità sull'attuale disciplina, modificata dal D.l. 113/2018 riguardano in primo luogo la poca chiarezza dei criteri secondo i quali i permessi verranno concessi e la non convertibilità in permessi di lavoro, che limita la possibilità di accede all'assistenza sociale e ai percorsi di integrazione[408]. L'ordinamento francese, invece, riconosce la possibilità di rilasciare un permesso per cure mediche solo a coloro che dimostrino di aver soggiornato sul territorio per almeno un anno, con la differenza che la procedura viene specificatamente disciplinata dalla normativa[409] e non viene lasciato alcuno spazio di discrezionalità in capo alle autorità amministrative. Diversamente urge far richiesta per un *séjour mention* «*vie privée et familiale*», allegando un apposito certificato medico.

---

[405] Così previsto dal decreto sicurezza D.l. 113/2018, ex art.19.2, lett. D) bis TU.

[406] ai sensi dell'art. 12.2, lettera c) del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, così come modificato dal D.lgs. 7 dicembre 93, n. 517.

[407] Art.32.15 L. 27 dicembre 1997, n. 449

[408] Dalla lettera ai Presidenti dei Gruppi Parlamentari di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica da parte delle principali organizzazioni medico-umanitarie italiane (Emergency, INTERSOS, Società italiana di medicina delle migrazioni, medici contro la tortura, *Médicins du Monde*, Medici per i diritti umani, Medici senza frontiere) del 25 ottobre 2018.

[409] *Loi* n. 2016-274 del 7 marzo 2016.

2.5. Protezione internazionale

A differenza dei permessi fin qui esaminati, il riconoscimento della protezione internazionale richiede un'attenzione particolare per la sua natura.

Il diritto d'asilo è considerato un diritto umano fondamentale, riconosciuto all'art.14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo[410], dalla Convenzione di Ginevra[411], dal Protocollo di New York[412] e disciplinato da diverse direttive europee[413]. In Italia[414] il diritto d'asilo è garantito all'art.10.3 Cost.[415] ed è riconosciuto in presenza di particolari condizioni. Anche la Francia ne riconosce il valore costituzionale, inserendolo nel testo del Preambolo[416]. Il rifugiato è colui che, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, orientamento politico o per la sua nazionalità si trova fuori dal Paese del quale è cittadino e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di questo Paese. La disciplina sul riconoscimento dello *status* di rifugiato riguarda anche gli apolidi che si trovano

---

[410]«[O]gni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni».

[411] Art.1 «[C]olui che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese».

[412] Il quale dispone che la definizione dell'art.1 della Convenzione di Ginevra debba essere letta pensando agli avvenimenti precedenti al 1 gennaio 1951, stabilendo inoltre che il Protocollo debba applicarsi senza alcuna limitazione geografica.

[413] Direttiva 2003/9/CE – Norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo; Direttiva 2013/33UE – Norme per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale; Direttiva 2004/83/CE- Norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato/protezione sussidiaria; Direttiva 2011/95/UE- Rifusione della Direttiva "qualifiche"; Direttiva 2005/85/CE – Norme minime sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; Direttiva 2013/32/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale.

[414] Stato che ha recepito la direttiva europea 2004/83/CE, con il D.lgs. 19 novembre 2007, n251; DPR 12 gennaio 2015, n12 "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale". Successivamente modificata dalla direttiva 2011/95/UE, trasposta in Italia con il D.lgs. 21 febbraio 2014, n18.

[415]Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

[416]«*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*». Trad. «Ogni uomo perseguitato per la sua azione a favore della libertà ha il diritto di asilo nei territori della Repubblica».

fuori dal territorio nel quale avevano precedentemente la dimora abituale e, per le stesse ragioni, non possono o non vogliono farvi ritorno. In tutti gli altri casi o in caso di rifiuto dell'istanza è possibile ottenere protezione sussidiaria[417]. Questa è ammissibile nei casi in cui si ritiene che nel Paese d'origine il richiedente corra un rischio effettivo di subire un grave danno e non vi siano i requisiti per il riconoscimento di rifugiato. Dove per danno grave si intende il rischio di condanna a morte o all'esecuzione; la tortura o altre pene o trattamenti inumani e degradanti; gravi minacce alla vita o alla persona derivate da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Sono esclusi gli stranieri già assistiti da un organo o un'agenzia dell'ONU diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Secondo la disciplina italiana, la richiesta per entrambe le forme di protezione – asilo politico e protezione sussidiaria – viene presentata in Questura e la decisione viene adottata dalla Commissione Territoriale la quale, in caso di esito positivo, consente il rilascio di il permesso di soggiorno della durata di cinque anni.

Lo Stato italiano, fino all'autunno 2018, quando non sussistevano le condizioni per riconoscere una delle due forme precedenti, ma vi erano comunque seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato, offriva la possibilità di richiedere protezione umanitaria[418]. L'istituto, introdotto per dare piena applicazione all'art.10 Cost. e all'art. 33 della Convenzione di Ginevra, è stato abrogato dal cd. Decreto sicurezza[419], per diminuire l'esercizio discrezionale della Commissione nel rilascio di tale tipo di tutela. Il decreto introduce una "tipizzazione", facendo però salvo il potere-dovere della Commissione territoriale di valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio di non respingimento. La definizione permessi di soggiorno per "protezione umanitaria" (ex art. 18 TU), viene

[417]Art. L.712-1 du CESEDA; d.lgs 251/2007.

[418] La stessa Cassazione nella sentenza 4455/2018 sancisce che quella umanitaria è una protezione alternativa, da applicare laddove non ci siano i requisiti per poter ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato e neppure la protezione sussidiaria.

[419] D.l. 113 del 4 ottobre 2018, convertito dalla legge 132 del 1 dicembre 2018.

sostituita da "casi speciali"[420], tra i quali rientrano i permessi per cure mediche, per contingenze di eccezionale calamità (della durata di soli sei mesi) e per atti di particolare valore civico (rilasciato direttamente dal Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto), per sfruttamento lavorativo, violenza domestica o protezione sociale. Coloro i quali, al momento dell'entrata in vigore del decreto erano già in possesso del permesso in corso di validità, alla scadenza potranno ottenere un permesso per "protezione speciale" dalla durata annuale e rinnovabile; previo parere della Commissione territoriale circa la sussistenza delle circostanze che ne impediscono l'allontanamento. Invece, coloro nei confronti dei quali la protezione era stata riconosciuta, ma non avevano ancora ottenuto il rilascio del permesso alla data di entrata in vigore del decreto, hanno ricevuto un permesso per casi speciali, della validità di due anni, convertibile in permesso per motivi di lavoro. Allo scadere del periodo di validità, potranno ottenere un permesso per protezione speciale solo se in applicazione del principio di "*non refoulement*" o in caso di rischio di tortura[421]. Salvo questi casi eccezionali, la novità rilevante risiede nel fatto che questi permessi non saranno convertibili in quelli per motivi di lavoro, gettando così i richiedenti in un limbo in cui la loro regolarità sarà necessariamente a tempo determinato[422]. La nuova disciplina genera dei problemi in materia di prima accoglienza per coloro che hanno ottenuto permesso per motivi umanitari prima del 5 ottobre 2018, per i richiedenti asilo, casi speciali in regime transitorio, per i lavoratori e gli interessati alla protezione speciale: tutte queste categorie non hanno accesso né ai CAS (eccetto i richiedenti asilo) né agli SPRAR; generando così un trattamento apertamente discriminatorio, dal momento che i richiedenti asilo potranno accedere ad entrambe le strutture[423].

In Francia, il riconoscimento dello *status* di rifugiato consente di ottenere un permesso di soggiorno della durata di dieci anni, mentre è previsto un permesso di quattro anni

---

[420] Art. 32.3, d.lgs. 25/2008.

[421] CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *Decreto sicurezza. Scheda tecnica*, CIR, in http://www.cir-onlus.org/decreto-sicurezza/ (ultimo accesso: 26.12.2019).

[422] C. PERI, *Decreto sicurezza: l'Italia che non vogliamo*, in *Aggiornamenti sociali*, fasc. 1, gennaio 2019.

[423] ASGI, *le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal D.l. 113/2018*, in ASGI, 31.10.2018.

in caso di protezione sussidiaria. La domanda va presentata in Prefettura e la decisione sarà adottata dall' Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (Ofpra). In entrambi i casi lo Stato prevede comunque forme di supporto per il lavoro e la ricerca di un alloggio[424].L'attuale disciplina in materia vira verso una stretta sui riconoscimenti di protezione internazionale, per poter meglio gestire il forte flusso di richieste che ogni anno giungono nello Stato france[425].

Dopo aver effettuato questa rapida disamina, si intende far luce sulla storia e sugli avvenimenti che hanno portato i due Stati in esame a giungere alle politiche attualmente in vigore in materia di immigrazione ed integrazione.

3.1. Migrazione e legislazione.

Per poter meglio comprendere come i due Stati oggetto di comparazione – Italia e Francia – hanno affrontato e regolamentato nel corso della storia il fenomeno migratorio, è importante analizzare il loro *background* storico e le rispettive discipline in materia di immigrazione ed integrazione. Effettuare un breve *excursus* storico permette di rilevare che in realtà la questione migratoria non è affatto recente come si crede.

Nonostante i due Paesi in questione siano stati interessati dal fenomeno migratorio in maniera praticamente opposta – l'Italia è da sempre un Paese di emigrazione (e continua ad esserlo), mentre la Francia è meta di immigrazione già dal periodo post-coloniale – nessuno dei due riesce a dare una risposta adeguata e concreta volta alla risoluzione del problema migratorio.

---

[424] HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES, *Plateforme nationale pour le logement des réfugiés*, HIS, in https://www.giphabitat.org/nos-actions/migrants-et-refugies/plateforme-nationale-de-logements-des-refugies.html (ultimo accesso 31.12.2019).

[425] In questi termini il Primo ministro francese durante il *Discours du Primer ministre - Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, 7 ottobre 2019.,* Gouvernement.fr, https://www.gouvernement.fr/partage/11177-discours-du-premier-ministre-declaration-du-gouvernement-sur-la-politique-migratoire-de-la-france-et (ultimo accesso 31.12.2019)

La migrazione è un fenomeno che caratterizza in modo rilevante l'epoca in cui viviamo: oggi più che mai, con l'aumento costante del flusso di persone che attraversano i confini nazionali, urge affrontare la tematica per far in modo di evitare distorsioni della realtà o la creazione di un clima di ostilità nei confronti degli stranieri[426].

3.2. Da terra di migranti a porto di approdo.

Sin dai tempi dell'unificazione della penisola, lo Stato italiano è stato caratterizzato da un forte flusso emigratorio, prima che immigratorio. A ragione di ciò, tra il 1876 e il 1976 il numero degli emigranti italiani in uscita ammontava a circa 24 milioni. Ancora oggi, secondo i dati raccolti dalla Fondazione *Migrantes*[427] nel 2017, gli italiani residenti all'estero si aggirano intorno ai 4,5 milioni. Per questo motivo, l'Italia è considerato un Paese di emigrati[428] e così è stato fino agli anni Sessanta.

I primi flussi immigratori si registrarono a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento[429]: studenti, lavoratori e lavoratrici giunti dall'Eritrea, Etiopia, Somalia, ex colonie italiane o dall'Africa settentrionale; persone che fuggivano in cerca di fortuna a seguito del boom economico scoppiato nei primi decenni della Prima Repubblica[430]. Dunque, anche in Italia – come in Francia – c'è stato uno stretto rapporto tra decolonizzazione e immigrazione, seppur con le dovute distinzioni che verranno affrontate nel corso della trattazione.

Negli anni Sessanta, le zone con maggior flusso in ingresso erano quelle di frontiera: Friuli-Venezia-Giulia e la Sicilia. Dagli anni Settanta cominciavano invece, a giungere i dissidenti politici e gli esuli in fuga dalle dittature latinoamericane. Solo tra la fine

---

[426] CITTALIA.FONDAZIONE ANCI, *L'evoluzione del fenomeno migratorio in Italia negli ultimi vent'anni*, in https://www.cittalia.it/index.php/asilo-e-rifugiati/item/6406-l-evoluzione-del-fenomeno-migratorio-in-italia-negli-ultimi-vent-anni (ultimo accesso: 18.10.2019).

[427] FONDAZIONE MIGRANTES, *Rapporto italiani nel mondo 2017*, CS n.26/2017.

[428] E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Atti del convegno internazionale Roma del 12-14 luglio 2000, in CESTIM.

[429] *Ivi*.

[430] In Arg. L. DE ROSA, *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, Bari, Laterza, 1997.

degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta, ci si rende conto della necessità di regolamentare tale fenomeno[431].

Le legislazioni che si sono susseguite in materia di immigrazione[432] presentano, nella maggior parte dei casi, degli elementi comuni: primo fra tutti l'approccio alla materia secondo il binomio sicurezza – immigrazione; non a caso, i principali provvedimenti governativi rispetto all'immigrazione sono contenuti all'interno dei decreti che affrontano il tema della sicurezza pubblica[433]. Tale binomio lascia apparire lo straniero come il nemico da cui difendersi e non consente di rispondere alle vere esigenze: dal momento che l'Italia non vive e non ha mai vissuto un'"emergenza" – soprattutto se si guarda ai numeri - non è necessario un approccio securitario; l'unica emergenza riscontrabile riguarda l'integrazione e la gestione dell'immigrazione. Più che di sicurezza bisognerebbe parlare di legalità «come patrimonio civico generale, che contempera in sé la convinzione democratica fondata sull'educazione al rispetto della legge, sulla certezza e universalità dei diritti, sulla inoppugnabilità dei doveri»[434]. Un'opportuna trattazione del fenomeno richiede interventi organici e condivisi, inseriti nel più ampio contesto sovranazionale; non azioni singole e isolate, quali quelle operate per mezzo dei decreti-legge.

La prima legge dal carattere generale e sistematica, non approvata in circostanze emergenziali, sarà la n.40/1998[435] (cd. Turco-Napolitano), la quale introduce il Testo

---

[431]Nel 1978 viene redatto il primo rapporto Censis sui lavoratori stranieri in Italia, in assenza di una legge che tuteli il fenomeno. Dallo studio emerge che i lavoratori stranieri sono circa mezzo milione, quindi non esattamente un numero marginale, ma fino a quel momento nessuno si era reso conto delle dimensioni del fenomeno. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostr*i, Roma, Carocci, 2018, p. 79.

[432] Esempi ne sono il R.D. 18 giugno 1931, n. 773, cd. TU delle leggi sulla pubblica sicurezza; Legge del 28 febbraio 1990, n. 39 cd. Legge Martelli; D. l. 18 novembre 1995, n.489 cd. Legge Puglia

[433] Vedi il Pacchetto sicurezza, presentato il 21 maggio del 2008; Ministero dell'Interno, Pacchetto sicurezza, in https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Pacchetto_sicurezza/index_2.html (ultimo accesso: 22.10.2019)

[434] NESSUNO LUOGO È LONTANO, *Légalité. Iniziativa politica nell'ambito della campagna Democracy Building*, marzo 2018.

[435] Legge 6 marzo 1998, n.40.

unico sull'immigrazione[436], contenente al suo interno tutte le norme in materia precedentemente contenute nel TU in materia di pubblica sicurezza[437].

Altro elemento comune interessa la modalità di gestione dei flussi[438]. Sulla base della legge n. 39/1990 (cd. Legge Martelli)[439], viene introdotto il "decreto flussi", atto amministrativo per mezzo del quale il Governo stabilisce ogni anno quanti cittadini stranieri extracomunitari possono entrare in Italia per motivi di lavoro. Nato dall'esigenza di ovviare al fenomeno del lavoro nero, che ancora oggi interessa in particolar modo gli stranieri irregolari, riguarda però solamente il dipendente subordinato; lasciando esclusi i lavoratori autonomi. Legare la regolarità allo svolgimento di un'attività lavorativa genera quella che viene definita una "regolarità ad intermittenza[440]". Tale espressione pare bene indicare la giusta fusione tra la diffusa situazione del lavoro intermittente, frutto della flessibilità che caratterizza oggi la disciplina del lavoro, e la precarietà giuridica dello straniero[441].

Strumento eccezionale e non ordinario, che ha visto il suo ingresso con la legge n.943/1986 (cd. Legge Foschi) è la sanatoria. Sebbene si tratti di uno strumento volto alla regolarizzazione di stranieri che non possiedono il permesso di soggiorno, risulta essere un mezzo inefficace e discutibile. In primo luogo, perché, come sostenuto dalla ricercatrice Arianna Carminati «il diritto di soggiornate dovrebbe essere tutelabile in sé, non in quanto connesso alla salvaguardia di altri diritti[442]».

Inoltre, nella maggior parte dei casi, le disposizioni poco chiare rimettono l'interpretazione in capo alla mera discrezionalità dei giudici amministrativi chiamati a pronunciarsi[443].

---

[436] D.lgs. 25 luglio 1998, n.286.
[437] R.D. 18 giugno 1931, n. 773.
[438] A. VILLA, *Politiche del lavoro e immigrazione: il decreto flussi*, in *Studi Emigrazione*, n.169, 2008.
[439] Legge 28 febbraio 1990, n.39.
[440] A. DAL LAGO, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004.
[441] A. VILLA, *Politiche del lavoro e immigrazione: il decreto flussi, op.cit*, p.213.
[442] A. CARMINATI, *Non sempre l'esperienza insegna: "Vecchi" problemi di illegittimità nella nuova "sanatoria" dei lavoratori immigrati irregolari*, in *AIC*, n.4, 2012, p. 20.
[443] A tal proposito si veda l'articolo sulla sanatoria prevista dal d.lgs. 16 luglio 2012, n.109 di A. CARMINATI, *Non sempre l'esperienza insegna: "Vecchi" problemi di illegittimità nella nuova "sanatoria" dei lavoratori immigrati irregolari*, op.cit.

Un tema legato alla presenza straniera è l'influenza che il fenomeno migratorio eserciterebbe sulla cultura e l'identità del Paese, con il rischio di indebolirla o, addirittura, eliminare quella autoctona. Le politiche sull'identità sono strettamente legate a quella sulla cittadinanza, emanata nel 1992; in sostituzione della precedente disciplina del 1912. Le principali novità, rispetto alla disciplina previgente, possono essere così riassunte: opera un definitivo riconoscimento dell'uguaglianza tra uomo e donna (prima la donna coniugata non poteva possedere una cittadinanza diversa rispetto a quella del marito); ammette la doppia cittadinanza e riconosce un importante rilievo alla manifestazione di volontà della persona. La stessa faciliterà la concessione ai discendenti dell'emigrazione italiana e limiterà la possibilità di richiederla ai figli degli immigrati stranieri, divenendo così oggetto di molte critiche subito dopo la sua approvazione[444]. Tra gli elementi maggiormente criticati vi è il requisito della residenza, richiesto allo straniero che intenda ottenere la cittadinanza italiana[445].

Il principio cardine della disciplina – ancora oggi in vigore – è quello dello *ius sanguinis*[446], scelta che denota un approccio meno inclusivo rispetto a quello francese. Oggi, a seguito degli eventi verificatisi negli ultimi anni (dal 2018 ad oggi), che hanno coinvolto le organizzazioni non governative in soccorso dei migranti[447] e del dilagante clima di odio, misto a paura, per il diverso – incrementato dalla propaganda dei partiti

---

[444] G. TINTORI, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiana*, Roma, Carocci, 2009; G. TINTORI, *Nuovi italiani e italiani nel mondo: il nodo della cittadinanza*, in *Migrazioni*, *Annale 24 Storia d'Italia*, a cura di P. CORTI E M. SANFILIPPO, Einaudi, Torino, 2009, pp.743-764; *Familismo legale. Come non diventare italiani*, a cura di G. ZINCONE, Roma-Bari, Laterza, 2006.

[445] Lo straniero è chiamato a dimostrare di risiedere legalmente e stabilmente sul territorio italiano. In questo modo, molti Comuni, vietavano la cittadinanza a coloro che, seppur nati in Italia, non fossero in grado di dimostrare di aver ininterrottamente risieduto sul territorio italiano. Sull'argomento si segnalano molte pronunce, tra le quali la decisione della Corte d'Appello di Milano, del 7 giugno 2012, n.2758; Corte d'Appello di Napoli del 13 aprile 2012, n.1486 che hanno riconosciuto la cittadinanza considerando la residenza come "dimora abituale" e non come atto di iscrizione all'anagrafe.

[446] Tale principio permette che la cittadinanza italiana si acquisti se si nasce o si è adottati da cittadini italiani

[447] Molti sostengono che l'ingresso di questi nuovi agenti sia dovuto dalla fine dell'operazione Mare Nostrum. Tra le ONGs che più si sono spese e che sono state anche al centro di casi mediatici, ricordiamo: *Sea Watch* (https://sea-watch.org/it/), Mediterranea (https://mediterranearescue.org/mediterranea/), *Proactive Open Arms* (https://www.openarms.es/it) e *Sea Eye*. (https://sea-eye.org/en/).

politici di centro-destra che continuano a trattare il tema dell'immigrazione come "emergenziale" – tra il 2018 e il 2019 sono state attuate due misure che, anziché combattere l'immigrazione irregolare, rendono ancora più difficile la gestione del fenomeno[448]. Si tratta del Decreto Sicurezza[449] e del Decreto Sicurezza bis[450], entrambi convertiti in legge, voluti dall'ex ministro dell'Interno Matteo Salvini. A prova del fatto che l'approccio emergenziale non faccia altro che aumentare gli irregolari nel nostro Paese è possibile consultare i dati ISTAT. Gli stranieri regolari e residenti in Italia, secondo dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2018, sarebbero circa 5,45 milioni[451]. Ottenere dei dati sugli stranieri irregolari è molto più complicato, dal momento che non esiste un registro, ma è possibile ricorrere esclusivamente a delle stime. Il penultimo rapporto della Fondazione ISMU, riferito al 1° gennaio 2018, parla di circa 533mila stranieri irregolari. Si è di fronte ad un dato in aumento dell'8,6% rispetto al 2017 e che le nuove Leggi Sicurezza potrebbero accrescere ulteriormente: secondo una stima di ISPI[452], tra il 2019 e il 2020 sarà possibile stimare un aumento di 140mila unità di irregolari, di cui almeno la metà come conseguenza della disumana politica voluta dal Ministro Salvini.

3.3. Il *backgroud* francese. Un *excursus* segnato da «categorizzazioni» e assimilazione.

La Francia ha una lunga storia di immigrazione: lo sviluppo industriale e il passato coloniale hanno contribuito a fare del Paese uno dei principali poli di attrazione

---

[448] L. MARTELLI, *Sicurezza*, in *Camminando a passo lento*, 8 gennaio 2019. È bene ricordare anche che in merito al Decreto sicurezza (D.l. 113/2018) sono state sollevate dall'ASGI diversi profili di manifesta incostituzionalità delle norme in esso contenute e inoltre si rileva che non sussistono i casi di straordinaria necessità e urgenza, in forza dei quali è possibile emanare un decreto-legge. Il decreto è già stato oggetto di diverse pronunce della Consulta, la quale ha adottato posizioni differenti sui diversi temi e casi. Cfr. Corte Cost., sentenza n.195, del 24 luglio 2019.
[449] D.l. 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con la l. 1 dicembre 2018, n. 132
[450] D.l. 14 giugno 2019, n. 53 convertito con la l. 8 agosto 2019, n. 77.
[451] ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Indicatori demografici*, ISTAT, in https://www.istat.it/it/archivio/208951 (ultimo accesso: 7.11.2019).
[452] M. VILLA, *I nuovi irregolari in Italia*, in *blog @Continental Drift*, 18 Dicembre 2018. https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812 (ultimo accesso 7.11.2019).

dell'immigrazione in Europa[453]. L'approccio adottato dal Paese nei confronti dei nuovi arrivati è stato storicamente inclusivo, basti pensare al principio dello *ius soli;* perno della disciplina francese sulla cittadinanza, che consente ai nati in territorio francese di acquisirne la nazionalità[454]. Principio-guida delle politiche dell'immigrazione è tuttora – seppur con maggior cautela negli ultimi decenni – inglobare gli stranieri alla cultura francese. L'idea della nazione come madre comune di tutti i cittadini è rimasta per molto tempo una stella polare anche e soprattutto nei confronti degli stranieri.

I primi popoli a emigrare in Francia furono i magrebini, a seguito della colonizzazione francese dell'Africa del nord – fenomeno che influenzerà a lungo le vicende migratorie. Sarà, però, la Prima guerra mondiale a portare il primo grande flusso di "lavoratori coloniali". Si trattava di magrebini (principalmente) reclutati da un apposito servizio speciale, creato nel 1916, volto a impiegare la forza lavoro dei migranti per sostituire i francesi, impegnati al fronte[455]. In quegli anni più di mezzo milione di magrebini è stato assunto contro la propria volontà.

Nel 1924 viene istituita la *Société générale d'immigration* (SGI), un organismo di diritto privato con lo scopo primario di gestire la migrazione sulla base di criteri di maggiore o minore desiderabilità[456]– operando valutazioni di tipo razziali, mediche, attitudinali e professionali. Nei sette anni tra il 1924 e il 1930 la SGI ha favorito il rilascio del 35% dei permessi di soggiorno emessi in quel periodo[457]. Il resto dei titoli concessi derivava dalla regolarizzazione dei lavoratori stranieri giunti al di fuori dei canali della SGI, dunque fuori da ogni controllo statale.

Nel 1932 George Mauco – autore di una tesi sull'immigrazione pubblicata in quello stesso anno[458] – viene incaricato dall'Alto Comitato di elaborare una categorizzazione dello *status* di stranieri. Influenzato dalle teorie di Mauco, anche Alfred Sauvy –

---

[453] In Arg. M. AMBROSINI, *Francia tra immigrazione e conflitti sociali*, in *ISPI*, 18 novembre 2016.
[454] Il termine nazionalità e cittadinanza vengono qui utilizzati come sinonimi.
[455] L. AMIRI, B. STORA, *Les politiques de l'immigration en France du début du XXe siècle à nos jours*, in B. STORA, E. TEMIME, *Immigrances. L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Hachette, 2007.
[456] In Arg. J.-C. BONNET, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1976, pp. 89-94
[457] P. WEIL, *La France et ses étrangers*, *op.cit*, p.27.
[458] G. MAUCO, *Les Etrangers en France. Leur rôle dans l'activité économique*, Paris, Armand Colin, 1932.

politecnico appassionato di statistica – coinvolto nella stesura di un disegno di legge poi adottato sempre dall'Alto Comitato, propone la suddivisione degli stranieri in due categorie: i "*quantitatif*" con un permesso provvisorio, destinati ad essere rimpatriati e i "*qualitatif*" selezionati etnicamente[459]. Non mancava però chi si opponeva a queste logiche, definendole "*injuste et inopérante*"[460], come Adrien Tixier – che precedentemente aveva ricoperto la carica di Ministro dell'Interno.

L'introduzione della suddivisione in categorie[461] sulla base della durata del titolo di soggiorno posseduto caratterizzerà l'adozione dell'ordinanza del 2 novembre 1945[462], primo strumento legislativo per mezzo della quale la disciplina dell'immigrazione viene affrontata in maniera organica e si opera la prima netta distinzione tra cittadini e stranieri[463].

Sempre nello stesso anno veniva intrapresa un'operazione di "regolarizzazione": era stato previsto una sorta di censimento, divulgato come dichiarazione volontaria, degli stranieri, i quali dovevano presentarsi per ottenere un permesso di soggiorno. In questo modo si ripristinava il controllo sugli individui. Pratica in linea con quelle sviluppate nel XIX sec. [464] e perfezionate in tutta la Terza Repubblica. Scelta opinabile, che ai tempi venne considerata come un'operazione dal grande successo[465].

Sarà solamente con la fine dei Trent'anni gloriosi (1945-1973) che cesserà la cd. immigrazione professionale, e si avrà a un cambio di prospettiva: lo straniero non è più solamente un lavoratore destinato a vivere sul territorio francese temporaneamente, ma un abitante della città. Nel 1980 si assisterà a quella che Catherine Wihtol de

---

[459] *Ibidem*, p.90.

[460] "ingiusto e non efficace" *Circulaire du 21 décembre 1944 du ministère de l'Intérieur aux préfets*, AN F 16012.

[461] Si trattava di tre categorie corrispondenti a tre tipi di permessi di soggiorno: la *carte de résident temporaire*, dalla durata inferiore ad un anno; la carte de *résident ordinaire* valida per tre anni e la carte de *résident privilégié*, valida dieci anni e rinnovabile automaticamente.

[462] *Ordonnance n. 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entré et de séjour des étrangers en France*.

[463] D. COSTANTINI, *Politiche migratorie e discriminatorie: il caso francese*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2009.

[464] V. DENIS, *Surveiller et décrire: l'enquéte des préfets sur les migrations périodiques 1807-1812*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n.47-4, 2000, p.706-730.

[465] *Lettre du 6 mai 1946 du ministère de l'Intérieur au directeur de l'INSEE, AN F 16109.*

Wenden – docente emerita di *Sciences Po* - definisce "*frénésie législative*[466]": ad ogni cambio di governo segue l'adozione di una nuova legge sull'immigrazione e il soggiorno. La prima è la *loi Bonnet*[467], del periodo Giscard, mai stata applicata a causa del cambio di maggioranza avvenuto l'anno seguente. Si ricorda anche la legge Mitterrand[468] (1984), la quale introduce la *carte de résident* (valida per dieci anni) come titolo unico di soggiorno e di lavoro e permette la regolarizzazione di 130.000 migranti privi di documenti. Le politiche migratorie verranno ulteriormente rafforzate nel 1986 con la legge Pasqua[469], che ripristina il regime vigente prima del 29 ottobre 1981: limita l'elenco degli stranieri che ottengono per legge un permesso di soggiorno e aumenta le misure di espulsione. Nei dieci anni successivi si susseguirono atti legislativi volti a reprimere l'immigrazione e a creare un sempre maggiore clima di ineguaglianza. A tal proposito, nel gennaio del 1999, sono state istituite delle *commissions départementales d'accès à la citoyenneté*[470] (Codac) per individuare i casi di discriminazione nei settori dell'occupazione, dell'edilizia abitativa, dell'eccesso ai servizi pubblici e ricreativi e per formulare proposte volte a favorire l'integrazione dei giovani stranieri.

La forte produzione legislativa, causa di forte incertezza, crea l'esigenza di una codificazione, intervenuta nel 2004, con l'adozione del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA), elaborato sulla base dell'ordinanza del 2 novembre 1945.

Con l'avvento del XXI secolo la vecchia associazione immigrazione-sicurezza-disoccupazione (insieme al timore per l'Islam) torna ad influenzare l'opinione

---

[466] C. WIHTOL DE WENDER, *Quelle est l'évolution de la politique migratoire en France depuis 1945?*, in *Migrations En Questions,* https://www.migrationsenquestions.fr/question_reponse/1068-quelle-est-levolution-de-la-politique-migratoire-en-france-depuis-1945/ (ultimo accesso: 14.11.2019).

[467] *Loi n. 80-9 du 10 janvier 1980 relative a la prevention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entree et de sejour en france des etrangers et portant creation de l'office national d'immigration.*

[468] *Loi n. 84-622 du 17 juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et du code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titre uniques de séjour et de travail.*

[469] *Loi n. 86-1025 du 9 septembre 1986 Dite pasqua relative aux conditions d'entree et de sejour des etrangers en france.*

[470] Commissioni dipartimentali d'accesso alla cittadinanza.

pubblica e le politiche successivamente adottate. Schema seguito da Sarkozy, il quale richiama la necessità di ritornare a controllare gli ingressi e i rilasci dei permessi di soggiorno. Queste idee trovano espressione nella legge del 24 luglio 2006[471], la quale inasprisce i criteri per ottenere il ricongiungimento familiare e per accedere alla cittadinanza, mirando a favorire l'accesso di lavoratori qualificati[472]. Per la prima volta, una legge stabilisce esplicitamente le responsabilità degli stranieri in materia di integrazione. In particolare, questi ultimi sono chiamati a firmare un contratto di "accoglienza e integrazione[473]" e seguire corsi di lingua francese e di educazione civica. Prima di richiedere la *carte de resident*, gli stranieri dovranno dimostrare di essersi "ben integrati" nella società francese. Più che di integrazione, però, in Francia si parla di assimilazione: gli stranieri sono tenuti a conformarsi completamente alla cultura e alla società francese, dimostrandosi rispettosi dei principi repubblicani[474].

La disciplina in materia di immigrazione verrà nuovamente riformata con la legge di Manuel Valls e Berrnard Cazeuve del 19 febbraio 2016[475] con la quale si promuove l'apertura e l'accoglienza nonché si rafforzano i diritti degli stranieri, creando nuove opportunità per ottenere la nazionalità francese.

Tale orientamento è però destinato a cambiare un'altra volta dopo l'elezione del Presidente della Repubblica Emmanuel Macron, con la promulgazione della legge 2018/778 il 10 settembre 2018 «*pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*»[476]. Si tratta di un disegno di legge alquanto controverso, criticato dagli stessi membri del suo partito. L'obiettivo è quello di

---

[471] *Loi n. 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.*

[472] K. MURPHY, *France's new law: Control immigration flows, court the highly skilled, in Migration policy institute*, 1 november 2006, https://www.migrationpolicy.org/article/frances-new-law-control-immigration-flows-court-highly-skilled (ultimo accesso 30 dicembre 2019).

[473] RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR)?*, Service-Public.fr, https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048, (ultimo accesso 30.12.2019). Accordo previsto anche dall'ordinamento italiano dal 2011 con il "Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato", emanato con D.P.R. 14 settembre 2011, n.179.

[474] L. ZANFRINI, *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Milano, 2010, pp.29-55.

[475] *Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955relative à l'état d'urgence.*

[476] *Loi n. 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.*

rendere sempre più complesso l'ottenimento del permesso di soggiorno e facilitare la riconduzione alla frontiera dei migranti che non l'hanno ottenuto[477]. L'analisi della legislazione susseguitasi negli ultimi quarant'anni dimostra che nonostante le diverse maggioranze che si sono alternate al potere e la diversità dei testi, vi è un elemento costante: non si perde l'associazione "immigrazione-sicurezza", ponendo in primo piano la gestione dei flussi e riducendo progressivamente l'ambito e il contenuto di molti diritti e libertà.

Anche la giurisprudenza costituzionale pare seguire questo binomio, soprattutto negli ultimi anni; a differenza dell'approccio protettivo adottato fino agli anni Novanta[478]. Sebbene il *Conseil Constitutionnel* insista sulle garanzie giurisdizionali e sul rispetto del diritto europeo[479], d'altra parte non si è mai pronunciato sui termini massimi di trattenimento nei centri di riconoscimento. Il *Conseil* non ha esitato a esigere dal legislatore il rispetto del principio di non discriminazione in materia di prestazioni sociali[480] – in modo da non generare differenze tra cittadini e stranieri regolari -; ma ha recentemente dichiarato la legittimità costituzionale sui controlli d'identità imposti alla frontiera, soprattutto nei riguardi nei minori, a seguito degli attacchi di Parigi del 2015[481]. Si può dunque dedurre che il Consiglio tenda a proteggere i diritti solo quando questi non collidono con l'esigenza di gestire l'ordine pubblico e la lotta all'immigrazione irregolare[482].

Secondo questo approccio securitario, ancora oggi come nella Terza Repubblica, diritti e inserimento degli stranieri nel tessuto sociale francese passano in secondo piano.

---

[477] C. SEVERINO, *Uno sguardo Oltralpe. Aspetti problematici della disciplina dell'immigrazione in Francia*, in Federalismi.it, n.2 , 2019.

[478] *Conseil constitutionnel*, sentenza n.93-325 DC del 13 agosto 1993, *Maîtrise de l'immigration*.

[479] *Conseil constitutionnel*, sentenza n.92-307 DC del 25 febbraio 1992 Dichiara incostituzionale la disposizione dell'art. 8 della legge Besson, la quale prevedeva l'istituzione di centri di attesa destinati a gruppi di più di 10 persone che giungesse vicino alla frontiera terrestre o marittima francese, aldilà del fatto che fossero irregolari o extra-UE.

[480] *Conseil constitutionnel*, sentenza n.89-269 DC del 22 gennaio 1990

[481] *Conseil constitutionnel*, sentenza n.2019-797 QPC del 26 luglio 2019. Ammette l'esercizio dei diritti sociali fondamentali a tutti senza distinzioni, sulla base del preambolo della costituzione del 1946.

[482] C. SEVERINO, *Uno sguardo Oltralpe. Aspetti problematici della disciplina dell'immigrazione in Francia*, *op.cit*., p.87. Secondo lo stesso orientamento è stata considerata legittima l'ultima legge sull'immigrazione e l'asilo adottata dal governo Macron, con decisione 2018- 770 DC del 6 settembre 2018.

4. Conclusioni

In conclusione, la tutela dello straniero extracomunitario, nonostante il trattamento differenziato rispetto ai cittadini europei o ad altri casi eccezionali, come ad esempio i lavoratori qualificati, deve buona parte dei suoi riconoscimenti al lavoro svolto dall'Unione europea. Nonostante i tentativi dell'UE di armonizzare la materia, disciplinando per mezzo di direttive il soggiorno di *Third Country Nationals* all'interno del territorio dell'Unione, il potere sovrano dei singoli Stati è ancora preponderante e spesso non risponde alle esigenze. Anzi, come nelle esperienze di Francia e Italia, spesso gli Stati finiscono per adottare politiche securitarie o cd. del "terrore" che non permettono una gestione adeguata del fenomeno e anzi stigmatizzano la figura dello straniero, rendendone complessa l'integrazione nella società. Nonostante la loro differente storia in materia di immigrazione, nessuno dei due Paesi pare essere in grado di gestire il fenomeno migratorio, sebbene i numeri e le percentuali siano differenti: al 2019 gli stranieri extracomunitari in Italia sono circa 2.616.116, il 4,3% della popolazione residente[483]. In Francia si parla di circa 4,8 milioni, costituenti il 7,1% della popolazione totale[484].

Le attuali riforme volte a regolarizzare gli stranieri irregolari non stanno producendo gli effetti desiderati; anzi, si caratterizzano per essere la causa di maggiori incertezze per la poca chiarezza e la laconicità che le contraddistinguono. In Italia i Decreti sicurezza, di cui si è fatto principale promotore l'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini, hanno generato malcontento oltre che incrementato il numero di stranieri irregolari a causa dell'abolizione della protezione umanitaria[485] e del lavoro in nero (a

---

[483] Dati Istat del 1° gennaio 2019.

[484] Dati Insee dell'8 ottobre 2019. Dove per straniero si intende una persona che risiede in Francia e non possiede la cittadinanza francese, sia perché possiede un'altra cittadinanza (esclusivamente), sia perché non ne possiede nessuna (è il caso degli apolidi). https://insee.fr/fr/statistiques/3633212 (ultimo accesso 31.12.2019).

[485] Così si esprime anche F. PALLANTE, *L'incostituzionalità del "decreto Salvini"*, in *Altreconomia*, 28 febbraio 2019. Sul disagio sociale creato dal decreto si esprime pure M.E. CASSANO, *Sicurezza e disagio sociale nel cd. decreto Salvini*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 9, 2019. Sul decreto sicurezza bis si esprime S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Diritto contemporaneo [correlato]*, 18 giugno 2019.

causa della regolazione dei flussi poco rispondente alle richieste che ogni anno pervengono alla Prefettura). In Francia la legge voluta da Macron ha diviso lo stesso Parlamento al momento del voto[486] e ha generato grandi problemi in termini di integrazione[487]. Secondo il rapporto del Primo ministro sulle politiche di accoglienza, Édouard Philippe, continuare sulla scia tracciata risulta "necessario" in modo tale da migliorare i servizi offerti per un numero contenuto e "controllabile" di stranieri[488]. Ad oggi la Francia si prepara per una nuova sfida prevista per l'estate 2020: l'introduzione delle quote di immigrazione[489] per incentivare gli ingressi occupazionali, volti a coprire i settori di scarsa occupazione.

Nonostante il tentativo dell'Ue di armonizzare la materia, la gestione dei flussi e dei permessi di soggiorno, il raggiungimento di risultati adeguati appare ancora molto lontano.

---

[486] Nel caso in questione V. GEISSER, *Project de loi sur l'asile et l'immigration: indigration morale versus cynisme gouvernemental?*, in *Migrations société*, n. 1 , 2018. parla proprio di "indignazione morale". L'indigrazione generata dalla legge voluta da Macron tocca il suo elettorato, più che l'opposizione.

[487] *Immigration: pour Macron, «la France ne peut pas accuillir tout le monde», in Le Point, 25 settembre 2019.*

[488] *Discours du Primer ministre - Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, 7 ottobre 2019.*, Gouvernement.fr, https://www.gouvernement.fr/partage/11177-discours-du-premier-ministre-declaration-du-gouvernement-sur-la-politique-migratoire-de-la-france-et (ultimo accesso 31.12.2019)

[489] Misura già pensata da Sarkozy, ma introdotta da Macron J.-M. LECLERC E L. BOICHOT, *Immigration: voulue par Macron, la loi sur les quotas a déjà été votée sous Sarkozy*, in LeFigaro, 5 novembre 2019.

IV. I diritti sociali e gli stranieri. Gli esseri umani sono tutti uguali?

1. Introduzione 2. Principio di non discriminazione. 3.1 Cittadinanza e diritti sociali. 3.2. Il rispetto dell'uguaglianza sostanziale tra cittadino e straniero nell'ordinamento italiano. 3.3. Stranieri e diritti sociali nell'ordinamento italiano. 4.1. Quale tutela per il diritto all'abitazione? 4.2. il cortocircuito della disciplina italiana. 4.2.1. Il ruolo del Terzo settore. 4.3. la difficile prova della permanenza sul territorio francese. 4.3.1. *Les logements social*… sono la giusta soluzione?. 5.Conclusioni

1. Introduzione

Dopo aver fatto una rapida disamina delle legislazioni che, nel corso della storia, hanno tentato (quasi sempre in maniera inadeguata)[490] di rispondere al mutamento del fenomeno migratorio, risulta doveroso ritornare a concentrare l'attenzione sui diritti sociali e su come i due ordinamenti fin qui esaminati tutelano tali diritti in capo agli stranieri – specialmente extracomunitari, che siano essi regolari o meno -, con particolare riferimento al diritto all'abitazione.

A livello europeo e internazionale, il principio di non discriminazione costituisce il criterio guida per determinare gli standard di trattamento degli stranieri e per riconoscerli titolari di diritti. Contenuto nella Convenzione EDU[491] e nel TFUE[492], le diverse disposizioni caratterizzano distintamente i giudizi in merito espressi dalle due Corti. Tali differenze verranno affrontate nel primo paragrafo del seguente capitolo. Mentre nella Convenzione i fattori di discriminazione risultano essere enumerati all'art.14, il quale presenta una struttura aperta per l'enunciato finale «ogni altra condizione»; nel diritto europeo il principio può emergere come limite all'operato delle istituzioni o come principio che permette l'imposizione di obblighi in capo agli Stati membri.

---

[490] B. VENDITTO, *Immigrazione extracomunitaria: vincitori e vinti*, in *Rive*, 1996, p.207; M. LIVI BACCI, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2010, p.91.
[491] Art. 14 CEDU.
[492] Art. 80 TFUE.

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

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

2. Principio di non discriminazione.

Storicamente la disciplina sulla condizione dello straniero non riguarda solamente, come esaminato fin adesso, la protezione che lo Stato deve riconoscere a questi soggetti, ma anche l'individuazione degli standard di trattamento[493].

La sempre maggiore sensibilità ai mutamenti sociali ed economici ha permesso di porre l'attenzione verso la tutela dei diritti della persona, garantendo così un ampliamento degli obblighi degli Stati al riconoscimento di diritti di cui prima gli stranieri non erano titolari, quali quelli di natura economica e sociale e, col tempo, anche quelli politici[494] .

---

[493] Sul trattamento dello straniero I. BROWNLIE, *Treatment of Aliens: Assumption of Risk and the International Standard*, in *International recht und Wirtschaftsordnung. Festchrift für F.A. Mann, München*, 1977; U.VILLANI, *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in St. sen., 1987; *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, a cura di Marcelli, Napoli, 2013.

[494] B. NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013, p.3 ss.

Per ciò che riguarda gli stranieri, lo Stato non può "creare" uno *status* particolare per gli stessi per mezzo di una convenzione o una legge, ma può, attraverso quest'ultima, disciplinarne l'esistenza e assicurarne la protezione[495].

Uno dei principi cardine del sistema internazionale di tutela dei diritti umani, che ha assunto un ruolo essenziale nell'elaborazione della condizione dello straniero e nella sua evoluzione, è quello di non discriminazione[496]. Si ha una discriminazione qualora la differenza di trattamento non abbia una fondata o obiettiva giustificazione, non persegua uno scopo legittimo o non vi sia alcuna ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito[497].

Tale giudizio sulla discriminazione, però, presenta delle caratteristiche differenti nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (UE). Una prima differenza riguarda la lista dei fattori protetti. La Convenzione presenta un modello c.d. aperto, in cui i diversi fattori sono enumerati in modo esemplificativo e non esaustivo. L'art. 14[498], sul divieto di discriminazione, dopo aver elencato i fattori proibitivi, si chiude con l'espressione «ogni altra condizione». La Corte così ha potuto far rientrare nello stesso anche i casi di discriminazioni basate sulla residenza, la salute, l'orientamento sessuale[499].

Al contrario, l'UE distingue a seconda che il principio di non discriminazione emerga come limite dell'azione dell'Unione o come competenza attribuita alla stessa. Nel primo caso, vincola le istituzioni nell'esercizio delle competenze attribuite e si trova

---

[495] *Ivi*.

[496] Sull'importanza del principio di non discriminazione *The prohibition of discrimination under the European Convention on Human Rights*, n 22, Strasburgo2010; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2009; O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*, Cambridge, 2010, p. 561 ss.

[497] P. MANZINI, A. LOLLINI (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa*, Bologna, il Mulino, 2015. Rapporto conclusivo del relatore speciale *Weissbrodt*

[498] Art. 14 CEDU «[I]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.».

[499] CEDU, *Carson e a. c. Regno Unito*, caso n. 42184/05, sentenza del 16 marzo 2010 (in materia di residenza); CEDU, *Salgueiro da Silva Mouta c. Portogallo*, caso n. 33290/96, sentenza del 21 dicembre 1999, par. 28 (in materia di orientamento sessuale); CEDU, *I.B. c. Grecia*, caso n. 552/10, del 3 ottobre 2013 (in materia di salute).

enunciato agli artt. 20, 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[500] (CDFUE) - molto più vicino al modello aperto della CEDU. Se inteso come competenza, abilita le istituzioni dell'UE a imporre obblighi nei confronti degli Stati membri. Si tratta di un modello chiuso, in cui i fattori protettivi sono tassativamente enumerati.

La seconda differenza riguarda il rigore del sindacato operato dalle due Corti. Quello operato dalla Corte EDU può essere attenuato dal riconoscimento allo Stato di un certo margine di apprezzamento[501], il quale nel giudizio sulla discriminazione, viene riconosciuto in due ipotesi: quando sono in gioco misure della Convenzione non obbligatorie, ancorché ricadano nell'ambito di attrazione di uno dei diritti espressamente previsti (c.d. diritti addizionali)[502]; oppure in relazione alla natura del fattore protetto[503].

Nonostante la Corte di Giustizia non riconosca il principio del margine di apprezzamento, esistono casi in cui la stessa normativa europea conceda agli Stati di addurre ragionamenti che permettono una certa flessibilità nel giudizio sulla discriminazione. Ad esempio, l'art. 6 della direttiva 200/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e

---

[500] CDFUE, art. 20 uguaglianza davanti alla legge «[T]utte le persone sono uguali davanti alla legge.»; art. 21 Non discriminazione «1.[È] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea É vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.»; art. 23 parità tra uomo e donna «[L]a parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.».

[501] Spazio di discrezionalità riconosciuto agli Stati. Il concetto stesso si basa sulla constatazione che le autorità nazionali, essendo in contatto diretto e permanente con le "forze vive" dei loro paesi, riescono a valutare meglio i fattori che circondano le situazioni dove viene compresso l'esercizio di un determinato diritto. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM,2013, p.71

[502] Esempio sono le misure economico-sociali di carattere generale, le quali non sono previste dalla Convenzione, ma rientrano nello scopo di altre disposizioni.

[503] Questo perché non tutti i fattori hanno la stessa importanza, per alcuni fattori il margine di apprezzamento non è proprio concesso, per la loro "natura umana" (Sesso, razza, orientamento sessuale). Altri godono di uno scrutinio meno stretto, perché legati ad una scelta della persona (residenza, *status* migratorio).

di condizioni di lavoro, consente agli Stati membri di ritenere che la disparità di trattamento in ragione dell'età non costituisca discriminazione, laddove siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate le finalità. La Corte consente agli Stati di adottare misure discrezionali in ambito non armonizzati o nei casi in cui, nel rispetto del principio di proporzionalità, si vogliano abbattere ostacoli alla libertà di circolazione[504].

Entrambe le Corti vietano sia la discriminazione diretta che quella indiretta[505]. Nel primo caso, una persona riceve un trattamento sfavorevole rispetto a quello ricevuto da altre persone in una situazione analoga[506]. Ad esempio, se il padrone di una casa in locazione, quando una famiglia africana si reca a visitare l'appartamento, escluda di considerare una loro eventuale volontà di concludere l'affare, perché i condomini potrebbero avere da ridire sul fatto di avere persone di "colore" all'interno dello stabile. Nel secondo, si ha discriminazione quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri mettano in una situazione di particolare svantaggio persone appartenenti ad una determinata categoria; a meno che tale prassi non risulti oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il conseguimento della finalità siano appropriati e necessari[507]. Potrebbe verificarsi, ad esempio, se in un pubblico concorso per un lavoro, ove siano richiesti particolari requisiti di prestazione fisica, vengano previsti dei requisiti di altezza unici per tutti i candidati, senza tenere conto che l'altezza media delle donne è più bassa rispetto a quella degli uomini. È chiaro che in questo caso non vi è discriminazione sulla singola

---

[504] Cfr. Corte di giustizia della Comunità europea, 13 luglio 2004, *Bacardi France*, causa C-429/02, p. 33; *United Pan-Europe Communications Belgio e a.,* causa C- 250/06, sentenza del 13 dicembre 2007, p. 44; Conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott, in causa *UTECA*, C-222/07, del 4 settembre 2008. In Arg. I. ARNÒ, *Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, in La funzione giurisdizionale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario*, atti dell'Incontro di studio tra i giovani cultori delle materie internazionalistiche di Torino 9-10 ottobre 209, a cura di A. ODENNINO, E. RUOZZI, A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, L. MOLA, L. POLI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2010, p.14.

[505]PARLAMENTO EUROPEO, AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, CONSIGLIO D'EUROPA, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Lussemburgo, 2013, p.31.

[506]*Ivi*, p.24.

[507] *Ivi*, p.32.

persona, ma ad essere svantaggiate sarebbero tutte le donne. Quest'ultimo caso assume un ruolo maggiore nel quadro del diritto dell'Unione, piuttosto che in quello della Convenzione. Ciò è dovuto ad una serie di ragioni: la prima risiede probabilmente nel fatto che, nella veste di "giudice più sensibile", la Corte EDU agisce con maggiore prudenza rispetto alla Corte di Giustizia. Questo porta la Corte EDU ad essere più reticente nell'accertare una responsabilità statale per pratiche o comportamenti discriminatori dissimulati. Vi è tuttavia una ragione più concreta: il modello aperto dell'art.14 della Convenzione rende minori i ricorsi alla nozione di discriminazione indiretta[508].

Ad esempio, il criterio di residenza viene spesso usato per colpire gli immigrati più dei nazionali. Tuttavia, non vi è bisogno di far ricorso al concetto di discriminazione indiretta sulla base della nazionalità, se si può ricorrere direttamente al criterio di residenza. In ambito europeo, invece, risulta essere necessario farvi ricorso per colpire misure che hanno come effetto quello di svantaggiare un particolare gruppo protetto.

Data la natura sussidiaria dell'art.14 bisogna verificare se, in riferimento alla Convenzione, la misura discriminatoria, sulla base della nazionalità, rientri o meno nello scopo di una disposizione convenzionale. Infatti, è raro che oggi uno Stato europeo discrimini sulla base della nazionalità nel godimento dei diritti fondamentali, mentre è frequente che lo faccia in relazione alle misure di carattere economico e/o di *welfare*[509]. Dal momento che i diritti economico-sociali non sono contenuti nella Convezione, si pone il problema di accertare se tali misure rientrano nell'ambito di applicazione di una disposizione della stessa. A tal proposito la Corte ha accolto interpretazioni molto liberali, non sempre in modo cristallino.

Esempio di quanto detto è la sentenza della Corte EDU *Bah c. Regno Unito*[510]. Il caso riguarda il diritto all'alloggio di un immigrato con un permesso di soggiorno

---

[508] M. BALBONI, *Cittadini europei e cittadini stranieri,* in *Diritti fondamentali in Europa,* P. MANZINI, A. LOLLINI (a cura di), Bologna, il Mulino, 2015. p. 279 SS.

[509] Cfr CORTE EDU, *caso Dhahbi c. Italia*, n. 17120/09 dell'8 aprile 2014 ; *caso Okpisz c. Germania*, n. 59140/00 del sentenza 25 ottobre 2005; *caso Niedzwiecki c. Germania*, n. 58453/00 del 25 ottobre 2005; caso *Saidoun c. Grecia*, n. 40083/07 sentenza 28 ottobre 2010.

[510] CORTE EDU, *caso Bah c. Regno Unito*, n, 56328/07, del 27 settembre 2011.Cfr, altresì, CORTE EDU, *caso Stec et al c. Regno Unito*, n. 65731/01 e 65900/01,del 12 aprile 2006, par.55

temporaneo. La signora Bah, cittadina della Sierra Leone, vive a Londra dove ha ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Nel 2007 la raggiunge il figlio, il quale riesce ad ottenere solo un permesso temporaneo, alla condizione di non poter godere di alcuna assistenza finanziaria da parte delle autorità pubbliche. Dopo aver vissuto per strada, la richiedente chiede che la sua domanda per l'alloggio pubblico venga considerata come prioritaria. La sua richiesta viene negata in ragione del permesso posseduto dal figlio. Ne consegue una minore assistenza nella ricerca di un'abitazione per la ricorrente e l'ottenimento di un alloggio pubblico solo dopo diciassette mesi dalla richiesta. In questo caso, viene lamentata una violazione degli art.8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 della CEDU. Accettata la violazione dell'art.8, bisogna verificare che la discriminazione lamentata sia riconducibile a uno dei fattori protetti dall'art.14. Mentre, secondo la ricorrente, la discriminazione avverrebbe sulla base della nazionalità – rientrando così tra i fattori previsti dalla disposizione -; il governo riconduce la discriminazione allo *status* immigratorio del figlio – questo, costituendo una condizione giuridica e non personale, non rientrerebbe nella tutela dell'art.14, nemmeno in ragione di «ogni altra condizione». La Corte conclude riconoscendone l'inclusione nella disposizione sopra citata, questo perché il posto in cui una persona risiede costituisce un aspetto del suo *status* personale[511]. Parimenti, lo *status* di immigrato è strettamente connesso alla residenza.

L'ordinamento europeo poggia sulla non discriminazione tra cittadini UE e cittadini nazionali. Se un cittadino di uno stato membro decide di spostarsi in un altro Stato venisse sottoposto ad un trattamento deteriore verrebbe meno la tutela della libertà di circolazione. Solo in casi limitati è possibile una deroga a questo principio: per ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica[512].

---

[511] Cfr. altresì, CORTE EDU, Grande Camera, caso *Carson* e altri c. Regno Unito, 16 marzo 2010.

[512] Es. CORTE DI GIUSTIZIA, caso Bosman, causa C-415/93, 15 dicembre 1995. Tra i casi, invece, in cui si lascia lo stato applicare il principio di non discriminazione secondo il diritto interno: Corte di Giustizia caso Zambrano, C-34/09, 8 marzo 2011.

Per ciò che riguarda i cittadini di Stati terzi, bisogna far riferimento alla riunione straordinaria di *Tampere*, del 15-16 ottobre 1999, a conclusione della quale è stato adottato il Programma di *Tampere*[513]. In quell'occasione, il Consiglio europeo ha affermato la necessità di ravvicinare lo *status* giuridico dei cittadini di Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. In più, si chiede agli Stati membri di garantire ai soggetti in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata una serie di diritti uniformi a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE[514]. Tuttavia, anche in questo caso è prevista la possibilità di limitare il principio di parità delle prestazioni essenziali[515].

Caso emblematico è il caso *Kamberaj* [516], riguardante un cittadino albanese che risiede e lavora nella provincia di Bolzano dal 1994, titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo. Dal 1998 al 2008 ha beneficiato del sussidio per l'alloggio previsto dalla legge provinciale; beneficio che nel 2010 gli è stato negato, perché lo stanziamento destinato ai cittadini dei Paesi terzi era esaurito. Infatti, a partire dal 2009, la provincia ha calcolato diversamente la distribuzione dei fondi, distinguendo tra due gruppi: cittadini UE e cittadini di paesi terzi e apolidi. Il Tribunale di Bolzano chiede così alla Corte di giustizia se le nuove modalità di redistribuzione siano o meno conformi al principio di parità di trattamento[517].

La Corte rileva che i due contributi vengono calcolati secondo l'applicazione di coefficienti diversi – a svantaggio della categoria composta dai Paesi terzi -, in quanto lo stanziamento disponibile è più esiguo[518]. In aggiunta, sebbene la direttiva rinvia alla legislazione nazionale, la Corte afferma che ciò non consente agli Stati di pregiudicare l'effetto utile della direttiva stessa al momento dell'applicazione del principio di parità di trattamento. Per concludere, bisogna verificare se la prestazione rientri o meno tra

---

[513] PARLAMENTO EUROPEO, *Presidency conclusions*, PE, 1999, in https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

[514] Ivi, A. III. , Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, par. 4 e 17.

[515] Art. 11, parr. 1 d) e 4).

[516] CORTE DI GIUSTIZIA, causa C-571/10, 24 aprile 2012.

[517] Art. 11 Direttiva 2003/109.

[518] C- 571/10, *Kamberaj c.* Istituto per l'edilizia sociale della provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri, par.70.

le «prestazioni essenziali». Non essendo esaustiva la definizione dell'art. 11 par.4 della direttiva 2003/109, come confermato dal termine "almeno", la deroga può essere si prevista ma deve essere esplicitamente espressa la volontà di farne ricorso[519]. Nel caso di specie non pare che le autorità della provincia autonoma si siano espresse a riguardo, quindi la prestazione rientrerebbe tra quelle essenziali; anche se la Corte rimanda nuovamente al giudice nazionale tale accertamento in considerazione delle finalità del sussidio.

Si possono trarre le seguenti conclusioni: la discriminazione sulla base della nazionalità è difficilmente ammissibile ed è molto complesso per lo Stato addurre con successo ragioni che giustifichino misure discriminanti, a parte condizioni inerenti allo *status* specifico di straniero. Le possibilità divengono più alte nei casi di misura "neutra", ma in questi contesti occorre che il criterio adottato non sia un mezzo per aggirare il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità. Inoltre, più si solidifica il legame con lo Stato ospite, più la condizione di straniero tende a sfumare per essere sempre di più equiparata a quella del cittadino.

Gli stranieri non possono essere considerati un gruppo "a parte" nella società, di conseguenza ogni normativa che lasci trasparire tale concezione è decisamente stigmatizzante e discriminatoria. L'UE è molto attiva sul fronte della tutela e dell'integrazione dei migranti. Sebbene tali politiche siano di competenza nazionale, con la firma del trattato di Lisbona (2007), le istituzioni europee hanno il mandato di fornire incentivi e sostegno al fine di promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi[520]. Sono state chiaramente fissati degli obiettivi e delle priorità per guidare le politiche, le proposte legislative e le opportunità di finanziamento a partire dal trattato di Amsterdam del 1999. Un altro passo importante è rappresentato dai principi comuni

---

[519] *Ibidem* , par.84.

[520] *EUROPEAN WEB SITE ON INTEGRATION, EU policy framework for migrant integration, EC*, https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework (ultimo accesso: 11.10.2019)

di base[521], i quali continuano a guidare la maggior parte delle azioni dell'UE nel settore dell'integrazione.

L'istituto per gli affari pubblici nel giugno 2019 ha redatto *[T]he European Benchmark for Refugee Integration*[522], un'analisi comparata del meccanismo di valutazione dell'integrazione nazionale in quattordici Paesi dell'UE. Dallo studio condotto, passando attraverso diversi temi cruciali – tra cui quello della casa, il quale sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi – è stato possibile dedurre che la qualità delle politiche volte all'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale varia notevolmente da un Paese all'altro, nonostante le norme stabilite dal diritto comunitario e internazionale; tutti i Paesi sottoposti a tale valutazione possono migliorare i loro risultati, anche quelli che si trovano a un livello di sviluppo generalmente più elevato[523]. Dall'indagine emerge che, i Paesi in questione, risultano impegnarsi maggiormente a stabilire il quadro giuridico nazionale, piuttosto che ad adottare misure concrete volte a sviluppare e attuare le politiche volte a favorire l'integrazione, evidenziando un approccio poco attivo con riferimento all'integrazione dei rifugiati, seguendo interpretazioni restrittive del principio di parità di trattamento, senza tener conto delle specifiche esigenze e delle vulnerabilità della categoria in questione[524]. In conclusione, l'integrazione - almeno nei paesi campione - risulta debole e mancano di strategie nazionali efficaci e mirate[525]. Ciò che riesce a delineare delle differenze tra i Paesi non è tanto l'esperienza migratoria che ha segnato la storia di ciascuno di essi, ma le diverse scelte politiche deliberate; motivo per il quale la Svezia risulta essere più virtuosa rispetto alla Grecia.

Analizzato il principio di non discriminazione e soprattutto il ruolo fondamentale che lo stesso occupa nel rapporto tra cittadini e non, per poter giungere ad analizzare la

---

[521] *COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Justice and homme affairs, Brussels*, 19 novembre 2004, p.16, par. 8, in https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf (ultimo accesso: 11.10.2019).

[522] A. WOLFHARDT, C. CONTE, T. HUDDLESTON, *The european benchmark for refugee integration. A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 eu countries, Brussels, Migration policy group and institute of pubblic affairs, 2019.*

[523] *Ivi*, p. 9.

[524] Ivi, p.11.

[525] Ivi, p.12

tutela del diritto all'abitazione riconosciuta in capo agli stranieri extracomunitari, risulta necessario comprendere il ruolo che i diritti sociali svolgono nei due Stati oggetto di interesse e soprattutto individuarne i soggetti titolari.

3.1. Cittadinanza e diritti sociali

Uomo e cittadino sono collegati, ma non la stessa cosa. Esistono diritti che spettano all'individuo in quanto essere umano – come i diritti della personalità – e diritti che spettano solo agli uomini in quanto membri di una comunità politica – come i diritti di cittadinanza[526]. In termini giuridici la cittadinanza è la condizione della persona fisica (detta cittadino) alla quale l'ordinamento giuridico di uno Stato riconosce piena titolarità dei diritti civili e politici. Si configura, quindi, non solo come uno *status*, ma anche come un rapporto giuridico tra cittadino e Stato. Diversa la condizione dello straniero, il quale non possiede la cittadinanza dello Stato in cui si trova[527]. Tra i diritti pienamente riconosciuti al cittadino rientrano quelli sociali (di conseguenza, la tutela del diritto all'abitare). Non tutti sono d'accordo nel categorizzare i diritti sociali come diritti del cittadino poiché, mentre nell'esercizio dei diritti politici e civili il cittadino è parte attiva, lo stesso non si può dire per i diritti sociali, dove il ruolo attivo è riconosciuto in capo allo Stato[528]. Francia e Italia presentano due discipline differenti in materia di acquisizione della cittadinanza, ma per ciò che riguarda la tutela dei diritti sociali presentano delle caratteristiche comuni.

3.2. Il rispetto dell'uguaglianza sostanziale tra cittadino e straniero nell'ordinamento italiano.

Il Codice civile del Regno d'Italia del 1865 sanciva, all'art.4, che «è cittadino il figlio di padre cittadino», introducendo così il principio dello *ius sanguinis;* mentre all'art.3 riconosceva agli stranieri il godimento dei diritti civili, operando un'assimilazione tra

[526] F. VIOLA, *Il concetto di cittadinanza di fronte al fenomeno migratorio*, in *Croce Rossa italiana*, 2014, p.1.
[527] D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico politico*, in *Filosofia Politica*, n.1, 2000,
[528] In questi termini, J.M. BARBALET, *Cittadinanza: diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Padova, Livinia, 1992.

questi e i cittadini; differenziandosi così dal modello napoleonico – basato sulla reciprocità[529]. Il mancato accoglimento della clausola di reciprocità era legato a ragioni di carattere economico, giacché in questo modo lo Stato italiano mirava ad attrarre investimenti stranieri[530]. Nel periodo immediatamente successivo al processo di unificazione nazionale, il concetto di "straniero" aveva una valenza ambigua, considerando il presupposto che fino a quel momento "forestieri" lo erano anche i cittadini degli altri Stati italiani, con i quali «andava creata una nuova comunanza e andavano distrutti vecchi e nuovi pregiudizi[531]». Nel nesso cittadinanza-diritti, la chiusura verso chi non godeva dello *status* di cittadino arrivò con l'avvento del regime fascista. È proprio in questo periodo che prende forma la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri come materia prevista dalle leggi di pubblica sicurezza e nei codici penali; viene introdotta la "polizia degli stranieri", presente ancora oggi [532]. Come evidenza la dottrina del tempo, lo Stato nazione e lo Stato sociale erano due caratteristiche prive di connessione dello Stato che si stava configurando alla fine dell'Ottocento[533]. Alla stessa logica risponde la normativa elaborata nel periodo fascista, influenzata da tendenze nazionaliste e xenofobe, la quale introduceva la condizione di reciprocità nel Codice civile del 1942, rendendo più severi i controlli sugli individui. In questi anni, l'esclusione giuridica non si basava sulla dicotomia cittadino-straniero, ma sulla base di altre "qualità" come la razza, l'ideologia politica, la posizione nella gerarchia politico-sociale[534] e, a tal proposito,

---

[529] In Arg. L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario: valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1997, p.124.
[530] Cfr. C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, CEDAM, 2001, p.39; A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2004, p.24.
[531] L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p.4
[532] Sui profili amministrativi cfr. F. BONINI, *L'immigrazione nella storia amministrativa: da non luogo ad assetto multilivello*, in F. RIMOLI (a cura di) *Immigrazione e integrazione della prospettiva globale alle realtà locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p.41 ss; I. GJERGJI, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013. Sul quadro legislativo e giurisprudenziale C. SIMONCINI, *La libertà di movimento delle persone e lo straniero. Profili costituzionali e comunitari*, Roma, Aracne, 2014, p.20 ss.
[533] G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, p.63.
[534] M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci editore, 2011, p.86, in riferimento a P. Costa, *Civitas: storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Roma-Bari, Laterza, 2002, p.97 rileva che, il quel

le leggi razziali emanate in Italia a partire dal 1938 non ne erano altro che una conferma[535]. Il primo attore – e per molto tempo l'unico – ad intervenire sul piano dell'assistenza sociale è stata la Chiesa cattolica[536]; lo Stato era assente e delegava agli enti ecclesiasti. Lo scenario muta con la laicizzazione delle "opere pie"[537] e la promulgazione della legge Crispi[538], la quale istituisce un sistema pubblico di assistenza sociale[539]. È alla fine del XIX secolo che inizia ad evolversi lo Stato sociale e in Europa l'affermarsi dei sistemi di *walfare* nazionali «può essere visto come l'alta concretizzazione del processo di differenziazione istituzionale nei confronti degli spazi stranieri»[540]. Con la fine della Seconda guerra mondiale, la "centralità" della persona nella Costituzione del 1947 muta il nesso cittadinanza-diritti, coinvolgendo anche la condizione giuridica dello straniero[541].

Nel tempo, l'immagine del cittadino e del non cittadino è divenuta sempre più appannata e confusa e nessuna acquisizione teorica si presenta scevra da critiche[542].

La Costituzione italiana, all'art.10[543], afferma che la presenza dello straniero in Italia è regolata dalla legge nel rispetto delle norme e dei trattati internazionali. Sulla base

---

periodo, la condizione giuridica dello straniero era disciplinata da una serie di statuti giuridici che utilizzavano il censo e la "vicinanza culturale" per definire la condizione di cittadino.

[535] Sul tema: M.A. LIVINGSTON, *The fashists and the jews of Italy: Mussolini's Races Law 1938-1943*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

[536] Cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, *op.cit.*, p.82. In dottrina anche F.Rimoli, voce *Stato sociale*, in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XXX, Roma, 1993, p.3.

[537] Accanto alle opere pie si ricordano pure le Società operaie di mutuo soccorso. In arg. U. Ascoli, *Il modello storico del Walfare state italiano*, in A. Sorba (a cura di), *Cittadinanza, individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno, annuale della Società italiana per lo studio della storia contemporanea*, in *Quaderni della rassegna degli archivi di Stato*, 2002, p.221.

[538] Legge n. 6972/1890; già da questo testo compariva l'indicatore del radicamento territoriale per poter beneficiare dell'assistenza.

[539] Cfr. M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, CEDAM, 2013, p.15.

[540] Trad. propria di: «*can be seen as highly concrete of that process of institutional differentiation vis-à vis foreign spaces*» da M. FERRERA, *The boundaries of walfare: european integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford scholarship Online, 2005.

[541] E. V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, vol. 8 , Wolters Kluwer Cedam, 2016, p. 86.

[542] A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *ConsultaOnline*, fasc. 1, 2015, p. 133

[543] L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.
La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

di questo principio costituzionale, in combinato disposto con l'art.2 Cost.[544], allo straniero presente nel territorio dello Stato italiano sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana, anche in caso di presenza considerata irregolare. Qualora, invece, il soggetto soggiorni in maniera regolare in Italia gode degli stessi diritti attribuiti al cittadino italiano. Ciò che però manca è una vera definizione giuridica del concetto di straniero o cittadinanza[545], né esiste una chiara spiegazione del quadro dei diritti e doveri costituzionali riconosciuti a cittadini e stranieri[546]. Pertanto, non ci si può fermare a una mera analisi testuale. La dottrina ha assunto, a tal proposito, posizioni divergenti sull'interpretazione delle disposizioni contenute nella Prima parte della Costituzione intitolata "Diritti e doveri dei cittadini[547]", le quali sono state articolate sulla base di due orientamenti: uno sostiene la limitatezza dell'interpretazione letterale[548], e l'altro che, invece, tende ad escludere lo straniero dall'ambito di applicazione dei diritti costituzionali che testualmente si riferiscono ai "cittadini"[549]. Ciò detto, appare chiaro, emerga la necessità di superare i limiti testuali

---

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.
Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici [*cfr. art.* 26].

[544] In dottrina, A. BARBERA, *Art.2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975.

[545] Sulla questione E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997.

[546] G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p.5.

[547] Si è discusso se l'utilizzo incoerente, spesso contradditorio, del termine cittadino nel testo costituzionale sia da ascrivere a incertezze dei costituenti o a una loro scelta più o meno consapevole. Sicuramente, gioca un ruolo cruciale il fatto che, ai tempi della stesura della Costituzione, l'Italia non conosceva ancora il fenomeno migratorio e si registrava, più che altro, l'emigrazione degli italiani verso l'estero. In Arg. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*., *op.cit.* , p.132.

[548] T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, *op.cit*., p.405 sostiene che all'interpretazione letterale dell'intitolazione del principio costituzionale di eguaglianza e degli artt. 13 e ss. Cost. si sovrapporrebbe il principio in forza del quale lo Stato italiano deve parificare la condizione giuridica dello straniero a quella del cittadino tutte le volte che ciò non contrasti con i suoi interessi. Ugualmente, per C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, t. II, Padova, CEDAM, 1976, p.1153, il mero dato testuale non può fungere da criterio per il conferimento dei diritti agli stranieri perché non esistono elementi sufficienti per ritenere che l'uno o l'altro termine siano sempre stati utilizzati in modo cosciente per riferirsi a una determinata cerchia di soggetti quali unici destinatari dei diritti.

[549] A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova. CEDAM, 2003, p. 144 riconosce in capo al legislatore la possibilità di circoscrivere al solo cittadino il godimento dei diritti. Così, pure, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art.3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, p.24.

attraverso il combinato disposto degli articoli 3, 4 e 10.2 Cost., in linea con gli orientamenti della Corte costituzionale[550]. La Consulta, nella sua giurisprudenza, ha progressivamente superato il dato testuale attraverso un'interpretazione sistematica della Costituzione[551]. Ad esempio, un orientamento risalente interpreta il principio di uguaglianza (art.3 Cost.) estendendone la portata anche agli stranieri «allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità all'ordinamento internazionale»[552], connesso all'art. 10.2 e l'art. 2 Cost.[553]. Lungi dall'imporre un'assoluta parità, si traduce più in un divieto di differenziazione in presenza di un trattamento non ragionevole[554]. Così, dapprima superando il dato testuale e successivamente sulla base del TU sull'immigrazione, si è pervenuti a una tendenziale parificazione delle posizioni giuridiche di cittadini e stranieri nel riconoscimento dei diritti fondamentali[555]. Per uscire dall'*impasse* letterale, interviene il diritto europeo: nel momento in cui il migrante oltrepassa il confine nazionale, il nostro ordinamento è chiamato a tutelarne la dignità umana[556]. La centralità assunta dalla dignità nel costituzionalismo del dopoguerra ha rappresentato il perno intorno al quale è stato ottenuto il riconoscimento dei diritti sociali[557]. È pur vero, però, che in

---

[550] M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, n. 2, 1992, p. 213; A. CASSESE, *Art. 10*, in G. BRANCA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, Bologna, 2013, p.513; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1998, p. 205.

[551] In Arg. L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole e argomentazione basata sui principi*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1985, p.65 ss. Per una rassegna sulla giurisprudenza in materia M. BENVENUTI, *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2014, p.80 ss.

[552] Corte Cost., sentt. N.120/1967 e n. 104/1969: si vedano anche sent. n. 144/1970 e ord. n. 245/2009.

[553] V. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, op. cit., p. 228.

[554] Cfr. S. MAGNANENSI, P. PASSAGLIA, E. RISPOLI (a cura di). *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Madrid, 2008.

[555] In Arg. A. RUGGIERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, n. 1, 2015, p.133 sostiene che le due posizioni si intrecciano ormai tra di loro.

[556] Art.1 Carta di Nizza «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.»

[557] G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, gennaio-aprile 2016, p.272.

alcune situazioni, il ricorso alla dignità, abbia finito per avvalorare prospettive ben più limitate della legittimazione degli obblighi di inclusione sociale[558].

Il riconoscimento di tali diritti, anche nei confronti dei migranti, è ovviamente connesso alla disponibilità di risorse finanziarie, che ne gradua anche la portata per gli stessi cittadini. Quello che bisogna operare è dunque un bilanciamento. Nel caso dei diritti sociali, però, Luciani[559] osserva che si tratti di un "bilanciamento ineguale": la tutela del diritto sociale della persona (il fine), non può essere posta allo stesso livello dell'efficienza economica (il mezzo). Nel senso che, seppur godano entrambi di tutela costituzionale, il secondo non dovrebbe mai prevalere sul primo e dovrebbe essere preservato secondo meccanismi diversi dalla compressione del *welfare,* che potrebbe comportare la lesione di diritti sociali fondamentali[560].

La riflessione sulla tutela dei diritti sociali riguarda soprattutto il ruolo stesso dell'Europa e dei sui Stati membri. Il fenomeno migratorio mette in discussione l'ovvietà dei diritti umani[561], poiché ne richiede una rivendicazione che li svuota dalla loro evidenza[562].

3.2. Stranieri e diritti sociali nell'ordinamento francese.

Per poter esaminare il nesso cittadinanza-immigrazione-diritti nell'esperienza francese è necessario partire dall'età rivoluzionaria. Infatti, la concezione "universalista" dei diritti è alla base della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, considerato da molti l'atto da cui trae origine la moderna idea di cittadinanza nella sua

---

[558] Si pensi al caso della sent. 10/2010, relativa al alla *social card*. Il ricorso alla dignità qui servì alla Corte per giustificare la competenza statale, in deroga a quella regionale. Analogamente la Corte si era pronunciata già nella sent. 166/2008 in relazione ai «livelli minimi di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irriducibile della dignità della persona umana».

[559] Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Padova, CEDAM, 1995, p.97.

[560] A tal riguardo si ricorda la sentenza della CGUE *Commissione c. Germania*, c-271/08. Nonostante l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'azione della Corte è in linea generale la stessa di quella adottata nelle sentenze *Laval* c. 341/05 *Vikings*, c. 438/05: le libertà economiche vengono fatte prevalere a scapito dei diritti fondamentali.

[561] Cfr. L. HUNT, *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, 2010, pp. 6-7 "se l'uguaglianza dei diritti è così ovvia, allora perché è stato necessario fare questa rivendicazione e perché è stata fatta solo in momenti e luoghi precisi?".

[562] M. T. ROVITTO, *Abitare il mondo: migranti e diritto alla casa*, in *Gli stranieri*, n.2, 2012, p.108.

accezione universale[563]. Già la stessa intitolazione evidenzia la problematicità della coesistenza delle categorie di "uomo" e "cittadino" rispetto alla titolarità dei diritti e all'idea di solidarietà[564].

Il dibattito sui diritti sociali, già nato durante *l'Ancien Régime*, conduceva nel 1970 il *Comité pour l'extinction de la mendicité* (organo interno *all'Assemblée Nationale Constituante*) ad affermare che il contratto sociale impone che la società aiuti i poveri e fornisca loro assistenza[565]. Si aprì così un dibattito politico-giuridico sul diritto al soccorso pubblico, che secondo la formulazione del comitato, sarebbe destinato all'"uomo" in generale, pur non essendo presente nella *Déclaration* del 1789, né nella Costituzione del 1791. I riferimenti furono invece poi inseriti nella *Declaration* annessa alla Costituzione del 1793 all'art.21[566].

Se per alcuni tale evoluzione rappresentava una prima, seppur temporanea, affermazione di veri e propri diritti sociali[567]; un diverso orientamento riteneva tali misure come "doveri unilaterali della società politicamente organizzata (la nazione)", come una beneficenza pubblica[568]. In ogni caso, si trattava di una tutela rivolta ai soli cittadini, mentre nei confronti degli stranieri era vigente semplicemente un obbligo di cura e sostentamento in caso di malattia[569].

---

[563] Sul tema la letteratura è vastissima. V. J.A.N. DE CONDORCET, *Œuvres complètes*, Paris, 184-49; E.-J. SIEYÈS, *Qu'este-ce que le Tiers Etat?*, Paris , 1789. Tuttavia, è stato notato che nel 1789 esisteva un elemento di discriminazione tra cittadini: sulla base del diritto di proprietà, indispensabile per l'indipendenza morale e personale del soggetto, si operava una distinzione tra "*citoyens actifs*" e "*passifs*". Solo i primi potevano esercitare i diritti politici e partecipare alla guardia nazionale. Per il suffragio universale maschile bisognerà attendere due anni. P. ROSANVALLON, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia* (trad. it.), Milano, 1994, p.428.

[564] M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011 p.65 ; D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, Presses universitaires de France, 1985, p.95.

[565]P.Y. VENDIKT, *Pauvreté et misère dans le discours des parlementaires au début de la période révolutionnaire,* in *Déviance et société*, 4/1986, p.329.

[566]Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.

[567]M. BORGETTO, *La notion de fraternitè en droit public français: Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Parigi, LGDJ, 1993, p.153 ss.

[568] M. BENVENUTI, *Tre riflessioni sulla dimensione sociale della cittadinanza nella Francia rivoluzionaria del 1789*, in *Politica del diritto*, fasc II, 2009, pp.275-327; Cfr. F. EWALD, *Histoire de l'État providence*, Parigi, *Gresset*, 1986,

[569] M. DE LIANCOURT, *Rapport fait aux noms des comités de rapports, de medicité et de recherches sur la situation de la mendicité à Paris*, 1790, pp.4-5.

Durante l'*ancien régime* non esisteva un diritto generale di cittadinanza. L'appartenenza ad al popolo francese veniva definita in rapporto al territorio - secondo quello che si definisce *ius soli* – come segno di lealtà nei confronti del re[570].

La disciplina mutava con le codificazioni dell'800, che introducevano il principio dello *ius sanguinis*[571] e i primi effetti si videro con l'arrivo del suffragio universale maschile, al seguito del quale si concretizzò una separazione netta tra coloro che facevano parte del "*club nation*"[572] e coloro che invece ne erano esclusi, rafforzando così l'emarginazione ed esclusione dello straniero – in particolare, dal lavoro e dai meccanismi di protezione sociale[573].

Nel 1889, dopo diverse modificazioni alla legge[574], si giunse all'adozione di una legge che verrà considerata come il "codice di nazionalità"[575]. La legge in questione prevedeva un'estensione del principio dello *ius soli*, secondo i dettami del nazionalismo storico: si parlava di doppio *ius soli*[576]. Ciò che non cambiò fu la tendenza protezionista: raramente gli stranieri erano inclusi tra i beneficiari della

---

[570] A. FURIA, *La cittadinanza durante la Rivoluzione francese (1789-1799*), in *Scienza&Politica*, n.27, 2002

[571] Disciplina contenuta non nella costituzione, ma nel *Code Civil* napoleonico. Era previsto, però, che i figli nati in Francia da genitori stranieri potessero richiedere la cittadinanza francese con il raggiungimento della maggiore età. P. WEIL, *Qu'est ce qu'un français?: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Parigi, Folio, 2005; E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli": considerazioni sparse sull'acquisizione della cittadinanza nel diritto compara*to, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.2, 2013, p.13.

[572] Sul concetto di "club" riferito all'immigrazione, cfr. A. SAYAD, *Les maux à mots de l'immigration. Abdelmalek Sayad, entretien avec Jaen Leca*, in *Politix*, n. 12, 1990, p.7 ss.; Si veda pure P. ROSANVALLON, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia* (trad. it.). Milano, Giuffrè, 1994, p. 436, che mette in luce alcuni profili di esclusione dall'interno nell'ambito del *club nation*: gli indigeni delle colonie, pur essendo giuridicamente cittadini fracesi, non beneficiavano di nessun diritto politico.

[573] Il questo senso S. SLAMA, *L'unité du droit des étrangers depuis la II République ou l'éternel recommencement*, in E. SAULNIER-CASSIA, V. TCHEN, *Unité du droit des étrangers et égalité de tritement. Variations autor d'une police administrative*, Paris, Dalloz, 2011, p.8 ss.

[574] *Décret du 28 mars* 1848, autorizza la naturalizzazione di tutti gli stranieri residenti in Francia da almeno 5 anni; *loi du 7 février* 1851, rafforza lo *ius soli*: i nati da padre francese acquistano la cittadinanza, con annesso diritto di rifiutarla.

[575] *Loi sur la nationalité*, no 1247, 26 juin 1889

[576] Il *Code de la nationalité* del 1889 prevedeva che i figli stranieri nati in Francia da genitori nati all'estero, acquisissero la cittadinanza francese, con la possibilità di rinunciarvi. I figli di stranieri nati a loro volta in Francia, erano francesi, senza possibilità di rinunciare a tale nazionalità (doppio *ius soli*). In Arg. R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania* (trad. it.), Bologna, il Mulino, 1997, p. 200.

legislazione sociale[577]. La disciplina si inasprì nei confronti degli immigrati soprattutto negli anni del governo Vichy[578]. Come reazione alle leggi xenofobe del regime, venne emanata l'*Ordonnance* n.45-2658 del 2 novembre 1945, la quale disciplinava lo *status* giuridico dello straniero in ordine all'ingresso e al soggiorno nel territorio francese. Parallelamente nasceva l'esigenza politica di assimilazione verso lo straniero e la sua famiglia[579], con interesse sempre verso l'immigrazione di tipo lavorativo. Durante i c.d. *Trente glorieuses* (1945-1975)[580], il cambiamento si ebbe con l'integrazione dei diritti sociali nel testo dal Preambolo della Cost. francese del '58, proclamati come *principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps* [581]. Sulla base dell'art.1 Cost., il Consiglio costituzionale ha ritenuto che «se il legislatore può adottare disposizioni specifiche nei confronti degli stranieri, spetta a lui rispettare le libertà fondamentali e i diritti di valore costituzionale riconosciuti a tutti coloro che risiedono nel territorio della Repubblica; se si tratta di conciliarli con la tutela dell'ordine pubblico, che costituisce un obiettivo di valore costituzionale, tali diritti e libertà comprendono la libertà e la sicurezza individuale, in particolare la libertà di andare e venire, la libertà di matrimonio, il diritto di condurre una vita familiare normale»[582]. Al processo di assimilazione tra cittadino e straniero ha contribuito anche lo sviluppo della tutela internazionale dei diritti dell'uomo e l'introduzione del controllo di costituzionalità[583]. Alla fine dei "trent'anni gloriosi" questo modello di integrazione cominciava a mostrare le sue debolezze e ad essere

---

[577] Le grandi leggi sull'assistenza – *loi 1893 sur l'assistance médicale gratuite e Loi du 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables* – escludevano gli stranieri. Per di più la legge adottata nel 1905 vietava l'adozione di eventuali accordi bilaterali che potessero derogare a tale limitazione. P. A. ROSENTAL, *Migrations, souveraineté droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe de XIXéme siècle à nos jours*, in *Annales. Historie, Sciences Sociales*, n.2 , 2011, pp. 337 e 341.

[578] Il regime di Vichy, apertamente antisemita adottò diversi provvedimenti volti a revocare la cittadinanza francese riconosciuta agli ebrei.

[579] Cfr. G. MAUCO, *Mémoire sur l'assimilation des étrangers en France*, Paris,1937

[580] L'espressione è ripresa dall'opera di J. FOURASTIÉ, *Les Trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

[581] E. V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri*, *op.cit.*, p.60.

[582] *Décision nº 93-325 DC du 13 août 1993*, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

[583] K. Michelet, *Les droits sociaux des étrangers*, Paris, L'Harmattan, 2002, p.50

sottoposto ad un duro attacco a partire dalla metà degli anni Ottanta. Uno dei motivi per i quali il sistema ha vacillato è stata la distanza culturale tra immigrati di seconda e terza generazione, i quali avevano acquisito la cittadinanza ma a volte erano addirittura ostili a quello *status*[584]. La popolazione a seguito del riemergere del passato coloniale appare internamente spezzata e segnata da profonde diseguaglianze. Per questo, trovano spazio nella normativa antidiscriminatoria nuove declinazioni del concetto di discriminazione. Ad esempio, l'ipotesi di "discriminazione territoriale", relativa alle condizioni di svantaggio nell'accesso al mercato del lavoro cui sono soggetti coloro che vivono in contesti sociali difficili, come le *banlieues* parigine[585].

Il concetto di "*étranger*" è «*il grande assente dal testo costituzionale della Quinta Repubblica*[586]». Infatti, non esistono riferimenti né nella Costituzione del 1958, né nella *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, né nel Preambolo della Costituzione del 1946; esiste un solo cenno all'art.53-1, relativo al riconoscimento del diritto di asilo a «tutti gli stranieri perseguitati in ragione delle loro azioni in favore della libertà.»[587]. Non mancano però disposizioni che possano essere considerate a carattere generale e per questo applicabili anche nei confronti degli stranieri[588], né disposizioni esclusivamente riferite ai cittadini. Si configura quello che viene definito un *bloc de constitutionnallité*[589], generato per rispondere alle lacune presenti nell'ordinamento, fatte emergere da un dato testuale disomogeneo, carente di precise indicazioni sullo statuto costituzionale dello straniero.

---

[584] C. MAKARIAN , *Ce qui fait la France ce n'est pas le territoire*. *Entrevue avec* P. WEIL, in L'*Express*, 24.06.2015, p.45.

[585] La loi n.2014-173 de *programmation pour la ville et la cohésion urbain*e del 21.02.214 prevede il divieto di discriminazione sulla base del "*lieu de résidence du salarié*".

[586] Trad. propria da «*la grand absent du texte constitutionnel de la Vème République*» D.LOCHAK, *Les discriminations frappant les étrangers sont-elle licites?*, in *Droit social*, n. 1, 1990, p. 76 ss.; D. TURPIN, *Le statut constitutionnel de l'étranger*, in *Les petits affiches*, n.32, 1991, p.13 ss.

[587] Trad. propria da «*tout étranger persécuté en raison de son action en favor de la liberté*». Art. 53-1 *de la Constitution*

[588] Come l'art. 1 della *Déclaration* «*[L]es hommes naisssent et demeurent libres et égaux en droits*».

[589] Tale espressione si riferisce all'insieme di testi a valore costituzionale utilizzati dal Conseil constitutionnel come norme di riferimento per il controllo costituzionale delle leggi. Si tratta della Costituzione del 1958 e dei testi normativi a cui rinvia il Preambolo. Si veda L. FAVOREU, L. PHILIP ET AL., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, 2013. Sono esclusi i regolamenti, le leggi organiche, i regolamenti parlamentari, trattati e accordi internazionali. Si veda D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, p.95 ss.

Anche la dottrina ha messo in luce la forte ambiguità del testo e le frequenti difficoltà nel determinare la titolarità – ma anche la portata – dei diritti e delle libertà costituzionali[590]. Alcuni sostengono che l'utilizzo di espressioni universaliste, connotando una portata generale della norma, include gli stranieri tra i beneficiari dei diritti[591]. Ad esempio, i diritti sociali sanciti nel Preambolo della Costituzione del '46 non sono riferiti a *nationaux* ma a categorie di soggetti: "lavoratori" (*alinéas* 8 e 11), "bambino" (*alinéas* 10, 11 e 13), "tutti" e "tutti gli esseri umani" (*alinéas* 11). L'utilizzo di queste formule lascia emergere come, nello spirito del costituente del 1946 la realizzazione del principio di solidarietà non sia dissociabile dall'idea di universalità e uguaglianza[592].

Il *Conseil* è intervenuto diverse volte con le sue pronunce, colmando le lacune testuali e incidendo sulla modifica della Costituzione. Si ricordano la decisione per mezzo della quale il principio di eguaglianza è stato esteso agli stranieri (n. 89-269 DC del 22 gennaio 1990)[593] e quella che ha sancito la titolarità delle libertà e dei diritti dal valore costituzionale agli stranieri (n.93-325 DC del 13 agosto 1993)[594]. Il *Conseil* interviene in maniera fondamentale anche nel plasmare i contenuti della cittadinanza sociale[595], operando una continua costituzionalizzazione dei diritti economici e sociali, a seguito dell'emanazione del Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, che

---

[590] D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, *op. cit*., p.95 e p. 242 in cui l'autore elenca i riferimenti alle nozioni di "homme" e citoyen" nella *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, nella Costituzione del 1791 in quella girondina.

[591] *Ivi*, p.96.

[592] M. BORGETTO, *Égalité, solidarité…Équité?*, in AA.VV., *Le Préambule de la Constitution de 1946*, Paris, PUF, 1996, p.241.

[593] In particolare, il *cons*. 33. Nel caso di specie è stato ritenuto contraria al principio di eguaglianza una disposizione legislativa che subordinava l'erogazione di una *allocation supplementaire de solidarité* agli stranieri ad una condizione di reciprocità, sancendo così l'illegittimità dell'accesso alle prestazioni sociali *sub conditione* della nazionalità. Per un commento sulla stessa X. PRÉTOT, *L'application du principe d'égalité à l'étranger résidant en France*, in *Revue de droit sanitaire et social*, 1990, p.437 ss.

[594] Si tratta precisamente della "libertà individuale e incolumità", "libertà di matrimonio", "protezione della vita privata", e l'esercizio di mezzi di ricorso che garantiscano tali diritti e libertà. Si tratta di posizioni giuridiche che spettano agli stranieri indipendentemente dalla regolarità del loro soggiorno. Commenti di B. GENEVOIS, *Un statut costitutionnel pour les étrangers*, in *Revue française de droit administratif,* n.5, 1993, p.871 ss.; L. FAVOREU, L. PHILIP et al., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit*., p. 395 ss.

[595] Es. decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971, include nel blocco costituzionale i principi economici e sociali, particolarmente necessari al nostro tempo.

rappresenta, per i diritti economici e sociali, l'equivalente della Dichiarazione del 1789 sulle libertà fondamentali dell'uomo e del cittadino[596].

In ambito sociale, gli stranieri possiedono gli stessi benefici dei cittadini francesi ma, sempre più spesso, a condizione di un soggiorno stabile e regolare[597] (a sua volta soggetto a condizioni sempre più restrittive). È il caso, ad esempio, degli assegni familiari[598] e della condizione di territorialità, che subordina la fruizione della prestazione alla residenza sul territorio francese. La HALDE ha ritenuto che si trattasse di una discriminazione in violazione della CEDU e ha ripetutamente raccomandato di modificare la legislazione pertinente, senza risultati. Ma anche l'accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio sono soggette a condizioni che non consentono a un certo numero di stranieri di accedervi. Se per gli stranieri con un permesso per "*vie privée et familiale*" o per i cittadini europei (o per coloro che si vedono riconosciuto uno

[596] D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit*., p. 460. In materia la recente decisione n. 2019-797 QPC del 26 luglio 2019.

[597] *Conseil constitutionnel, Décision* n. 90-269 DC du 22 *janvier* 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, cons. 35. *Décision* n. 93-325 DC du 13 *août* 1993, consolidato poi con la *décision* n. 2011-137 QPC du 17 *juin* 2011, la quale mette in luce il carattere dell'esclusione, considerato da Corti internazionali e nazionali come lesivo del principio di uguaglianza e non discriminazione Cort. Giust., Commissione c. Lussemburgo, sent. 20.06.2002, C-299/01 o la sent. *Conseil d'État* CE, 2.04.2003, n. 248889

[598] Dal novembre 2006, l'Alta Autorità per la lotta contro la discriminazione (HALDE) ha ricevuto numerose denunce da parte di genitori di figli di nazionalità straniera cui non erano stati riconosciuti gli assegni familiari, perché arrivati sul territorio francese al di fuori della procedura di ricongiungimento familiare. Tali decisioni sono state prese in quanto le persone interessate non sono state in grado di fornire il certificato di visita medica rilasciato dall'Agenzia nazionale per l'accoglienza degli stranieri e delle migrazioni (ANAEM, già IMO) che attesta la regolarità del loro ingresso nel territorio, conformemente alle disposizioni degli articoli L. 512-2 e D. 512-2 del codice di sicurezza sociale. *Ibidem*, p.40.

status equivalente[599]) – in ragione del principio di non discriminazione[600] - è possibile accedere al servizio sanitario universale[601], lo stesso non può dirsi per coloro che versano in una situazione di irregolarità. Per compensare questa mancanza di copertura, esiste un'assistenza medica statale prevista dall'articolo L 251-1 del *Code de l'action sociale et des familles*[602] e cioè *l'Aide médicale de l'Etat* (AME)[603], il quale permette l'accesso ad una serie predeterminata di prestazioni: consulenze mediche, medicinali, cure infermieristiche e dentali, cure ospedaliere etc[604].L'erogazione di tale aiuto non richiede un soggiorno regolare, ma solo l'identificazione e la prova di essere presente sul territorio francese ininterrottamente da tre mesi[605]. A tal proposito, il decreto del 28 luglio 2005[606] specifica i documenti che possono giustificare le condizioni di soggiorno, dando particolare importanza al visto o al timbro sul

---

[599] Rientrano in questa categoria: a) familiari di cittadini dell'Unione Europea regolarmente soggiornanti (art. 24, Direttiva 2004/38/CE); b) titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiorno (art. 11, Direttiva 2003/109/CE), ora soggiornanti di lungo periodo; c) rifugiati e titolari della protezione sussidiaria (art. 28, Direttiva 2004/83/CE); d) cittadini di paesi terzi provenienti da altro Stato membro dell' Unione europea (Regolamento CE n. 859/2003); e) lavoratori marocchini, algerini, tunisini e turchi e loro famigliari regolarmente soggiornanti in Italia (sulla base degli Accordi di Associazione euro-mediterranei e delle regole applicative dell' Accordo di Associazione CE -Turchia). Ricorda le categorie B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale A.I.C., Cagliari 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010. Successivamente sono intervenute misure ampliative, come ad esem-pio la Direttiva 2011/98/UE, istitutiva del un permesso unico combinato di soggiorno e di lavoro per i lavoratori di paesi terzi che risiedono legalmente in un paese dell'Unione europea e la Direttiva 2009/50/CE, introduttiva della c.d. "carta blu UE".

[600] Si veda il par. 1 del seguente cap.

[601] Loi du 24 août 1993, articolo L 115-6 del codice della sicurezza sociale: "Le persone di nazionalità straniera possono essere iscritte a un regime obbligatorio di sicurezza sociale solo se si trovano in una situazione regolare per quanto riguarda la legislazione sul soggiorno e sul lavoro degli stranieri in Francia o se sono in possesso di una ricevuta per il rinnovo del permesso di soggiorno. Un decreto stabilisce l'elenco degli strumenti finanziari o documenti che attestano la regolarità della loro situazione. In caso di inosservanza delle disposizioni del primo comma e della legislazione in esso menzionata, i contributi restano dovuti". ;loi du 27 juillet 1999.

[602] *Décret n°2005-860 du 28 juillet 2005.*

[603] *Aide médicale de l'Etat*, istituito nel 1998, art. 251-1 CASF.

[604] Un ventaglio più ambio di quello garantito nell'ordinamento italiano all'art.35 TUI. si tratta del medesimo paniere di prestazioni della CMU diminuito di sei prestazioni: cure termali, procreazione medicalmente assistita, farmaci dei quali il servizio medico reso è considerato come debole, spese di ospedalizzazione e trattamento dei bambini o degli adolescenti handicappati, spese di esami di prevenzione orale per i bambini.

[605] Condizione non richiesta ai cittadini stranieri provenienti dai Paesi del Consiglio d'Europa, nei cui confronti trova applicazione la Convenzione europea sull'assistenza sociale e medica e la Carta sociale europea.

[606] *Décret n. 2005-860 du 28 juillet 2005.*

passaporto con la data di ingresso in Francia. Sono comunque accettati: una copia del contratto di locazione, una ricevuta di locazione risalente ad almeno tre mesi prima rispetto alla data di presentazione, la bolletta di un'utenza (acqua, gas, elettricità, telefono) datata a tre mesi prima o comunque qualsiasi altro documento che possa attestare il soddisfacimento del requisito della residenza di almeno tre mesi. Ad essi sono equiparati coloro che abbiano avviato le pratiche per richiedere il permesso stesso o il riconoscimento dello status di rifugiato. È dunque facile comprendere come può essere difficile (addirittura impossibile) per uno straniero illegale fornire tali documenti. Nel caso di richiesta pendente o qualora non si riesca a dare prova del requisito richiesto, è prevista la c.d. *AME à titre humanitaire*[607], la quale dà accesso alle sole cure «la cui assenza comporterebbe la prognosi vitale o potrebbe portare ad un grave e duraturo deterioramento dello stato di salute della persona o del nascituro»[608].

Appare dunque evidente che nonostante il principio di non discriminazione e il riconoscimento della rilevanza costituzionale dei diritti sociali, la loro piena tutela nei confronti degli stranieri extracomunitari risulta ostacolato dalla previsione di requisiti che rendono difficoltoso il godimento degli stessi. Dato rilevabile anche con riferimento alla tutela del diritto all'abitare, per il riconoscimento del quale rileva – anche in questo caso – la condizione della presenza continuativa sul territorio francese. Ma come viene affrontata la questione dai due ordinamenti?

4.1. Quale tutela per il diritto all'abitazione?

Dopo aver chiarito la distinzione tra cittadino e straniero e i diversi approcci dei due Stati in merito al riconoscimento dei diritti sociali in capo ai secondi, ci si occuperà di comprendere la tutela che Francia e Italia riservano al diritto all'abitare in capo agli stranieri extracomunitari.

---

[607] Art. 254-1 CASF.

[608] *Conseil constitutionnel*, CC *decision* No. 2003-488, 29 Dec. 2003, para. 18. Dalla pronuncia in questione la dottrina ricava l'esistenza di un diritto universale almeno alle cure essenziali. V. FEDERICO, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. La Francia*, in *AIC*, 1, 2018, 10

Una volta acclarato che il diritto all'abitazione sia riconducibile alla soddisfazione di bisogni ed esigenze connessi alla natura relazionale dell'uomo in quanto tale[609] – indipendentemente dalla sua nazionalità –, risulta arduo non riconoscere quest'ultimo anche ai non cittadini. Complice ne è anche lo stretto legame con lo sviluppo della persona e con il principio di eguaglianza sostanziale, la violazione dei quali comporterebbe il rischio di incorrere in odiose forme di discriminazione[610]. In entrambi gli ordinamenti è possibile riscontrare un dato che ne vincola, come si vedrà, il godimento: la permanenza regolare sul territorio.

4.2. Il "cortocircuito" della disciplina italiana.

La titolarità del diritto all'abitare, va assicurata, in quanto – come affermato nel capitolo precedente – l'ordinamento italiano lo annovera tra i diritti inviolabili (e sociali) riconosciuti e garantiti all'uomo in quanto tale, a prescindere dalla condizione di regolarità o meno in cui versi[611]. Il riconoscimento *erga omnes* (cittadini e non) dei diritti inviolabili è stato rilevato dalla Consulta nella nota sentenza n. 120 del 1976[612]; anche se, successivamente[613], la Corte non ha mancato di osservare che nelle situazioni concrete possono presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare a sua discrezionalità, entro i limiti della razionalità della sua valutazione. In questo modo, di fatto, si giustificano situazioni in cui cittadini e

---

[609] Come già affrontato nel Capitolo II.

[610] A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019

[611] Cfr. C. SALAZAR, *Leggi regionali sui diritti degli immigrati, Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, a cura di G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, Milano, Giuffrè, 2010, p.418; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE E M. VRENNA, Bologna, il Mulino, 2013, 91 ss.

[612] Pertanto, pure i diritti sociali non tollerano discriminazioni tra cittadini e non cittadini A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *AIC*, n. 4, 2011; F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, p.146.

[613] Corte Cost. sent. n. 104 del 1969, p.4 del cons. in dir., richiamata anche da M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, op.cit., p.224.

stranieri siano assoggettati ad un diverso trattamento nel godimento degli stessi diritti. Sebbene alcuni diritti possano essere, in teoria, attribuiti ad alcune categorie di persone e non ad altre – come ad esempio i diritti politici –, quando un diritto è funzionale allo sviluppo della persona e alla tutela della dignità umana non dovrebbe essere possibile operare distinzioni sul piano della titolarità degli stessi. Questo, però, non esclude che il diritto all'abitare possa trovare, di volta in volta, delle gradazioni nella tutela sulla base delle risorse disponibili e di altre esigenze con le quali può doversi bilanciare[614]. Ciò succede anche in merito a tutti i diritti fondamentali, i quali – come quelli sociali – hanno un costo e risultano essere finanziariamente condizionati[615].

Se con riferimento alla titolarità il diritto all'abitare risulta pacificamente attribuito anche agli stranieri, anche alla luce dei trattati internazionali[616], risulta problematico assicurare l'effettiva tutela di questo diritto.

Nella sent. n. 106 del 2018 la Corte Costituzionale, riconosce, ancora una volta, il carattere sociale del diritto all'abitazione, attinente alla dignità e alla vita di ogni persona, quindi anche dello straniero stanziato sul territorio dello Stato[617]. L'accesso all'edilizia abitativa si presenta come un tassello fondamentale per l'integrazione della persona all'interno della comunità locale, per questo il diritto all'abitare, dovrebbe venir riconosciuto agli stranieri indipendentemente dalla loro regolarità o irregolarità. A tal proposito potrebbe essere sottolineata una distinzione tra diritto all'abitazione (o

---

[614] V. M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà globali*, vol. I, Napoli, Editoriale scientifica, 2014 ,p.415. Come, per altro previsto dal CESCR, il quale sottolinea che lo Stato deve comunque assicurare un livello minimo di tutela dei diritti sociali contenuti nel Patto (si rimanda al Capitolo I).

[615] In Arg. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016, p.138; S. GAMBINO, I diritti sociali nel costituzionalismo contemporaneo e nei nuovi trattati comunitari, in AA.VV., Studi in onore di L. Arcidiacono, vol. III, Torino, Giappichelli, 2011, p. 1470; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla* crisi *(Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile), op. cit.,* §3.

[616] Art.25 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 11 Patto Onu su diritti economici, sociali e culturali; art. 16 e 31 Carta sociale europea. In particolare, fanno riferimento ai migranti l'art.6 della Convenzione OIL, l'art.13 sulla Convenzione europea sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti; l'art. 43.1 lett. d) della Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, infine, anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, all'art.34 riconosce l'assistenza abitativa agli individui in condizioni di estrema povertà.

[617] Corte cost. n. 106 del 2018, p.3.4 del *cons. in dir*.

alla casa) e il diritto all'abitare[618]. Mentre, destinatari del primo sarebbero coloro che si trovano nel territorio italiano in maniera regolare e comprende la possibilità di accesso all'edilizia residenziale; il secondo dovrebbe essere riconosciuto a prescindere dalla regolarità. Tale considerazione, però, trova un limite nell'effettiva difficoltà di entrare, in modo legale, in possesso di uno alloggio in cui vivere.

Partendo dall'art. 40.6 TUI, che recita:

> «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione»[619].

Non si tratta di una parità reale, dal momento che agli stranieri viene chiesto di possedere dei requisiti non richiesti ai cittadini. Quello che si concretizza, in relazione allo straniero, è un vero e proprio paradosso o un "corto circuito-logico"[620], come lo definisce il professor Pallante. Come disposto dal TUI, per poter accedere all'edilizia pubblica è necessario essere in possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale (in luogo del permesso UE di lunga durata), il quale viene rilasciato, al momento dell'ingresso, dal questore se lo straniero risulta essere firmatario di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o se lavoratore autonomo[621]. A questo proposito, oltre al fatto che il rilascio è subordinato ad una facoltà del questore, bisogna notare che il datore di lavoro che intenda instaurare un rapporto di lavoro subordinato – sia a tempo indeterminato che determinato – con uno straniero residente all'estero,

---

[618] A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, *op.cit*., p.25.

[619] A ciò si aggiunga che l'art. 40.4 TUI sancisce che «Lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti, secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva.»

[620] F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in Costituzionalismo.it, fasc. 3, 2016, p. 149.

[621] Art. 5 TUI, commi 3 bis, lett.c e 3 quater.

dovrà presentare la documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore stesso[622]. Se invece si tratta di lavoratore autonomo, lo stesso – se extra-UE- dovrà dimostrare di disporre di un alloggio idoneo[623]. Quindi, in sintesi: la possibilità di svolgere sia lavoro autonomo che subordinato (per altro condizioni per richiedere l'accesso alla edilizia residenziale pubblica) presuppone già l'alloggio. Un vero è proprio rompicapo al quale non si è riusciti, ancora, a trovare una soluzione. Per di più, il permesso biennale viene solo rilasciato al momento dell'ingresso, non anche dopo. Quindi viene meno il "legame col territorio" che lo straniero è chiamato a dimostrare: un immigrato al primo accesso potrebbe essere riconosciuto titolare di permesso biennale, potendo così accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP); mentre chi è già sul territorio potrebbe vedersi rinnovato il suo permesso breve ogni anno, non potendo così accedere alla residenza popolare, nonostante la sua permanenza sul territorio sia molto più lunga[624]. A tal proposito importanti sono le censure formulate dal TAR Lombardia all'art. 40.6 TUI in relazione all'art.3 Cost. Nell'ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale è possibile leggere che l'adozione del criterio della durata senza alcun riferimento alla «complessiva regolare permanenza» del lavoratore extracomunitario in Italia, risulterebbe irragionevole e fonte di un'ingiusta disparità di trattamento, poiché darebbe rilevanza ad un dato che esula dalla *ratio legis*[625].

La possibilità dell'essere in possesso di un permesso di soggiorno UE di lunga durata appare esclusa "a monte", perché il rilascio dello stesso è condizionato dalla disponibilità di un alloggio idoneo. Da ciò ne deriva che "un alloggio adeguato

---

[622] Art. 22.3 TUI «Nei casi in cui non abbia una conoscenza diretta dello straniero, il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia può richiedere, presentando la documentazione di cui alle lettere b) e c) del comma 2, il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte nelle liste di cui all'articolo 21, comma 5, selezionate secondo criteri definiti nel regolamento di attuazione.»

[623] Art. 26.3 TUI «Il lavoratore non appartenente all'Unione europea deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.»

[624] A. TRAFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, fasc. 2, 2018, p.457.

[625] La Corte, tuttavia, non si è pronunciata sul merito, chiudendo la questione con un'ordinanza di inammissibilità (n. 76/2010). In Arg. AA.VV. , *Diritti uguali per tutti?: Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, FrancoAngeli, 2017

costituisce per lo straniero – prima ancora che l'oggetto di un diritto – la condizione per poter aspirare alla concessione stessa di un permesso di soggiorno (quindi un onere)"[626].

Successivamente al TUI, nel 2008, viene approvato il nuovo "Piano nazionale di edilizia abitativa[627]" – c.d. Piano casa-, il quale all'art.11.2[628] aveva l'obiettivo di garantire, su tutto il territorio nazionale, il rispetto dei livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, col fine ultimo di garantire lo sviluppo della persona attraverso la costruzione di nuove abitazioni e il recupero di quelle già esistenti. Per questa ultima ragione, le abitazioni sarebbero state destinate prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate, includendovi pure gli immigrati regolari. Tale normativa sembra però aggravare ulteriormente la già debole posizione del non cittadino, peraltro senza precisare se la titolarità del permesso di soggiorno biennale o di lunga durata sia un requisito alternativo o cumulativo.

Allo straniero extracomunitario regolare è inoltre concesso di usufruire al Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazioni a condizione che il contratto di locazione sia registrato e che siano in possesso dei requisiti fissati ex art.40.6 del TUI. L'art.11 comma 13 della l. di modifica 133/2008[629] prevede, però, una discriminazione diretta: lo straniero dovrà essere in possesso di uno certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o cinque nella stessa regione. Requisito palesemente in contrasto con il principio di parità di trattamento, oltre che di

---

[626] F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, *op.cit*., p.237; F. PALLANTE, *gli stranieri e il diritto all'abitazione, op. cit*., p.150.

[627] Introdotto dal d.l. n. 112 del 2008, conv. In legge n. 133 del 2008.

[628] Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati prioritariamente a prima casa per le seguenti categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge n. 9 del 2007; g) immigrati regolari.

[629]Art.11.13 L. 133/2008. « [A]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.»

uguaglianza, ragionevolezza e non discriminazione. Condizione abolita dalla sentenza della Corte costituzionale 166/2018[630], la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art.11 comma 13 della l. 113/2008. Questo in ragione del fatto che, secondo il diritto europeo, il solo possesso di un permesso di lungo soggiorno riconosce il diritto ad essere trattato parimenti ad un cittadino dello Stato. Infine, il limite dei cinque anni di residenza nella stessa regione è sproporzionato, perché si finirebbe con l'operare una limitazione della libertà di spostamento[631].

Lo straniero irregolare rimane del tutto escluso, anzi, viene prevista la condanna alla reclusione[632], da sei mesi a tre anni, qualora gli venga ceduto un immobile in locazione. Previsione in linea con il generale atteggiamento di repressione dell'immigrazione clandestina, tanto da configurarla come reato[633], in un periodo storico in cui il bilanciamento tra valori pende in modo sproporzionato verso l'ordine pubblico e la sicurezza[634].

Il problema, per quest'ultima categoria rimane irrisolto: la vera differenza nel godimento dei diritti, infatti, sussiste tra stranieri "regolari" e "irregolari"[635]. A tal proposito è bene ricordare la nota dottrina del "nucleo duro"[636], secondo la quale per ogni diritto è configurabile un minimo di tutela che non può non essere riconosciuta,

---

[630] *Corte Costituzionale, sentenza n. 166 del 20 luglio 2018*.

[631] ASGI, *incostituzionale imporre agli stranieri il requisito di lungo-residenza per accedere al fondo di sostegno all'affitto*, ASGI, in https://www.asgi.it/discriminazioni/incostituzionale-imporre-agli-stranieri-il-requisito-di-lungo-residenza-per-accedere-al-fondo-di-sostegno-allaffitto/ (ultimo accesso 5.01.2020).

[632] Art. 12.5 *bis* TUI. La Corte di Cassazione ha precisano nella sent. n. 19171/2009 che l'ipotesi delittuosa si configura solo se viene accertato il dolo specifico da parte dell'agente, quindi la volontà di trarre ingiusto profitto da questo tipo di locazione.

[633] L. n. 94 del 15 luglio 2009, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

[634] AA.VV. , *Diritti uguali per tutti?: Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, FrancoAngeli, 2017

[635] In Arg. F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.5, 2008, p.196; E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica de non cittadini nell'ordinamento italiano*, in. *Riv. dir. cost*., 2010, p.87 ss.

[636] Sul tema AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro della Costituzione*, Atti del convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Carpi, 3-4 giugno 2005, a cura di S. STAIANO, Torino, 2006.

venendo altrimenti lesa la dignità umana[637]. Secondo tale logica, il nucleo irriducibile equivarrebbe alla salvaguardia della dignità umana. Non vi è dubbio che anche il diritto all'abitazione possa essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività, come fa notare la stessa Conte Costituzionale nelle note sentenze n. 252 del 1989 e n. 121 del 1996[638]. A tal proposito, il professor Alberto Randazzo sostiene che un diritto o è "tutto fondamentale" oppure non lo è[639]: questo perché il riconoscimento di un diritto come fondamentale non consente "sconti", non esistono parti "sacrificabili" di diritti riconosciuti come tali. Ciò, però, non esclude operazioni di bilanciamento, i quali esiti non devono essere determinabili aprioristicamente. Ecco perché la teoria della gradualità non viene rinnegata, ma si esclude l'ammissione di un criterio che possa definire *ex ante* la misura della protezione dei valori che si confrontano. Il meta-valore che orienta il bilanciamento non può che essere la dignità umana[640], in grado di far emergere il contenuto essenziale dei diritti che non può essere pregiudicato[641].

Quindi, considerando il fatto che coloro i quali soggiornano sul territorio italiano irregolarmente non possono far richiesta per accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), bisogna chiedersi se è individuabile un nucleo duro di tale tutela a loro favore. Esiste una tutela minima del diritto all'abitare?[642] In che misura gli stranieri possono godere di tale diritto inviolabile? Non manca chi sostiene che gli irregolari andrebbero esclusi dalla possibilità di accedere al diritto in questione a

---

[637] La Corte costituzionale ne fa ricorso nelle sentt. nn. 269 e 299 del 2010, 61 del 2011, più di recente sentt. nn. 62 del 2013, 203 del 2016 e 5 del 2018.

[638] Corte cost. n.252 del 1989 (p.3 del cons. in dir.) e n. 121 del 1996 (p.4 del cons. in dir.). Richiama queste pronunce G. Scotti, *il diritto alla casa*, *op. cit*., §4.

[639] A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, *op.cit*., p.29-30

[640] Cfr. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Atti del Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma 1 ottobre 2007; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. Dir*., n. 3, 1991, p. 343 ss. Contra v. M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Varlassare*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite di potere*, II, Napoli, Jovene, 2009, p. 1060 ss.; G. Monaco, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Pol. dir*., n. 1, 2011, 45 ss.

[641] A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, op.cit., p.1138.

[642] *Ivi*.

priori[643]. La Corte, dal canto suo, non si è mai servita della teoria del nucleo duro a proposito del diritto all'abitazione, eccetto un riferimento ravvisabile nella sent. 166 del 2008[644]. Altri sostengono che, il diritto in parola nel suo "contenuto minimo", spetti anche agli irregolari in quanto diritto di libertà negativa e non diritto sociale, avente efficacia *erga omnes*[645].

A risolvere, in parte, la questione intervengono leggi regionali, che prevedono l'implementazione di sistemazioni alloggiative temporanee. Ad esempio, la l.r. Campania n.6 del 2010 all'art. 17, oggetto della questione definita dalla sent. n. 61 del 2011 la quale afferma che l'intervento pubblico concernente gli stranieri deve riguardare anche l'assistenza abitativa[646].

Significativo, in questa indagine, è il fatto che la Consulta abbia dichiarato infondata la questione di legittimità con oggetto il comma 2 dell'art. 17[647] della legge n. 6 del

---

643 F. SCUTO, *Contrasto all'immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti fondamentali. Un equilibrio non ancora raggiunto*, in *Immigrazione e diritti fondamentali: fra costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, coord. Da S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, 2010, p. 603.

644 G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione*, op.cit., §§ 1 osserva che la sent. Corte cost. n. 121 del 2010, al p. 7 del *cons. in dir*., richiama la set. N. 166 del 2008: «La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori» (sentenza n.166 del 2008).

645 R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornate tra legge e diritti della persona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2013, §4.

646«l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005)». A tal proposito andrebbe sinteticamente affrontata la questione sul riparto delle competenze tra Stato e Regione: la gestione dell'ingresso e del soggiorno è di competenza esclusiva dello Stato, così come la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni; gli altri aspetti – come quelli attinenti alla tutela dei diritti – sono rimessi alla legislazione regionale. Cfr. G.F. FERRARI, *«Diritto alla casa» e interesse nazionale, in Giur. Cost.,* n. 2, 1988, p.846.. P. BONETTI*, O principi, i diritti e i doveri, le politiche migratorie,* in AA.VV., *Diritto degli stranieri*, *op.cit*., p.192 ss.; C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?, op. cit*, p.146 ss.; M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione*, *op. cit*., p.397

647 «[…]2. I centri di accoglienza delle persone straniere nella regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa, con particolare attenzione alle seguenti categorie: a) richiedenti asilo e loro famiglie fino alla definitiva conclusione delle procedure amministrative e giudiziarie connesse alle domande di asilo; l'accoglienza può avvenire anche nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, per asilo, per asilo umanitario; b) lavoratori stagionali; c) stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento, che godono di misure di protezione per motivi umanitari

2010 della Regione Campania, a norma del quale i centri di accoglienza svolgono attività di ricevimento nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di una sistemazione abitativa. Il giudice ha sostenuto che, nell'esercizio della sua autonomia, il legislatore regionale ha correttamente voluto estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una sistemazione, riconosciuto dalla Corte come diritto inviolabile, rispettando gli artt. 2.1 e 3.5 del TUI[648]. Quindi pare essere ammessa una qualche forma di tutela, seppur temporanea e precaria[649], nel rispetto di un generale diritto all'ospitalità di kantiana memoria, di cui gli stranieri sarebbero titolari[650]. Le Regioni possono intervenire anche per consentire a tali soggetti di accedere all'ERP in attesa di regolarizzare la loro situazione[651] o garantendo forme di prima accoglienza[652].

Come chiarito in precedenza, la casa è un requisito essenziale per la concessione del permesso di soggiorno[653], quindi non consentire a chi è irregolare di regolarizzare la propria situazione, non offrendo alternative, compromette il diritto all'abitazione.

Un ulteriore ostacolo è costituito dalla carenza di un sufficiente patrimonio residenziale pubblico a fronte della numerosità dei nuclei familiari in stato di povertà:

---

nell'ambito dei programmi di protezione sociale, di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998; l'accesso ai centri può avvenire anche nelle more dell'accertamento dei presupposti per l'ammissione al programma di assistenza e integrazione sociale o nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale o per motivi umanitari; d) stranieri destinatari di misure di protezione temporanea o di misure straordinarie di accoglienza deliberate dal Governo nazionale, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 286/1998; e) minori stranieri non accompagnati ammessi in un progetto di integrazione civile e sociale gestito da un ente pubblico o privato, ai sensi degli articoli 32 e 33 del decreto legislativo n. 286/1998; f) marittimi stranieri per il tempo necessario a reperire un nuovo ingaggio. […].».

[648] Corte Cost. n. 61 del 2011, p. 3.1 *cons. in dir.*; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *AIC*, n. 1, 2018, p. 5 ss. (anche p.81 ss.).

[649] A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, *op.cit.*, p.115 ss., che richiama Corte cost. n.61 del 2011, p.3.1 del *cons. in dir*.

[650] G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, *op.cit.*, p.11.

[651] A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in AA.VV. *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. RONCHETTI, Milano, 2012, p. 296 s.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovrannazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 19 s. e 275 ss.

[652] F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri*, *op.cit.*, p.211 e 231.

[653] F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, *op.cit.*, p.155.

si stima che solo ¼ di questi possa trovare risposta nel servizio pubblico[654]. Esempio della scarsità di risorse investite e che comporta una «lista d'attesa produttrice di tensioni sociali»[655] tra cittadini e stranieri, accomunati dalla condizione di fragilità.

Gli immigrati che non riescono a trovar risposta nel servizio pubblico, si riversano nel mercato delle locazioni private, imbattendosi in numerosi ostacoli, generatori di discriminazione [656]. Spesso, a parità di condizioni economiche, le sistemazioni a cui accedono gli immigrati sono tendenzialmente inferiori in termini di *standard*[657]. La ragione risiede negli stereotipi che da sempre attribuiscono a questi ultimi comportamenti quali: la morosità, la trascuratezza nel mantenimento degli immobili, rumorosità e percezione di insicurezza[658]. Finiscono così, sempre più di frequente, per essere rilegati nella periferia della città[659], con tutto ciò che deriva in termini di impatto sul processo di integrazione[660]. Per arginare il fenomeno discriminatorio, l'art.44.2TUI[661], in combinato disposto con l'art. 43[662], prevede la possibilità di

---

[654] FEDERCASA-NOMISMA, *Osservatorio Federcasa Edilizia Residenziale (dati 2016)*, 2019, p.20.

[655] M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm*., n.3, 2018, p.587 ss.

[656] Si pensi ai numerosi casi di annunci di locazione in cui appare espressamente indicato "non si affitta agli stranieri", come raccontano i fatti di cronaca riportati da E. SALVATO, *Discriminazione, la casa è libera ma "non si affitta agli stranieri". La denuncia di una studentessa italo-marocchina*, in *ilFattoQuotidiano*, 29 settembre 2016.

[657] EXTRAFONDENTE – ASSOCIAZIONE FRA PROFESSIONISTI DI MARINA PIRAZZI E LAURA POZZOLI, *Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia*, Dossier n.1, 2011, p.47.

[658] *La discriminazione nell'accesso alla casa. Ricerche sul mercato dell'affitto e sull'edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna*, Edicta, 2011, p.22.

[659] E. OSTANEL, A. CANCELLIERI, *Diritto all'abitare e immigrazione: territori, geografia e attori*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n.114, 2015.

[660] In sociologia il fenomeno viene definito *neighborhood effects* «le influenze che il quartiere, inteso anche come aggregato sociale e comunità, può avere sugli individui e sulle loro realizzazioni» in D-BENASSI, M. ALBERIO, *Povertà Urbana*, in S. Vicari (A cura di), *Questioni Urbane*, Bologna, il Mulino, 2013.

[661] «Alle controversie previste dal presente articolo si applica l'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.»

[662] «1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.
2. In ogni caso compie un atto di discriminazione:
a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino

esperire una azione civile nei confronti di chiunque adotti degli atteggiamenti o ponga in essere delle pratiche discriminatorie. Il principio di non discriminazione, dunque, si trova ad agire anche come limite all'autonomia contrattuale, in virtù dell'art.41.2 Cost. Lo sconforto e la necessità di un riparo, spesso, spingono i migranti ad adottare soluzioni "*self-made*": la soluzione è quella di occupare palazzi abbandonati, e spesso a ricorre a questa pratica sono anche migranti regolari, che usciti fuori dal circuito dell'accoglienza finiscono a vivere per strada. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di abitazioni prive di elettricità, cibo e acqua. Come è già stato discusso, lo stesso giudice ha riconosciuto la legittimità di tali occupazioni, in ragione dello stato di necessità[663].

4.2.1. Il ruolo del Terzo settore.

L'impossibilità della disciplina nazionale di rispondere a tutte le esigenze e richieste, viene affiancata e colmata dall'attività posta in essere da agenti appartenenti al Terzo Settore. Gli operatori del Terzo settore agiscono attivamente per migliorare le

---

straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente;
b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;
c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio- assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;
d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità;
e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre l977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.
3. Il presente articolo e l'articolo 44 si applicano anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia.»

[663] Si rimanda al Capitolo II in merito all'utilizzo dello stato di necessità come causa di giustificazione che esclude la sussistenza del reato.

condizioni di vita delle categorie meno fortunate. Uno dei fenomeni maggiormente conosciuti, soprattutto nel contesto è europeo, è quello dell'*housing* sociale si è presentato dapprima come una valida soluzione al disagio abitativo perché mira a fornire alloggi con buoni o ottimi standard di qualità, a canone calmierato, che non superi il 25%-30% dello stipendio; per poi lasciar emergere la sua inadeguatezza dato che spesso questa soluzione genera ghettizzazione e maggiore discriminazione. Nato con le migliori finalità, *il social hosuing*, non riesce – ad oggi – a dare una risposta valida, volta all'integrazione delle categorie meno agiate. Come già osservato, quello che in realtà emerge è un'ulteriore forma di discriminazione: le abitazioni sono, nella maggior parte dei casi, fuori dal centro urbano e finiscono per costituire dei veri e propri ghetti.

Esistono però, a livello regionale diverse realtà che permetto al singolo di riuscire a trovare un'abitazione. Esempio ne è il servizio di intermediazione abitativa operato dal Cidis *Onlus,* in Calabria[664]: gli immigrati vengono accompagnati da operatori specializzati nella ricerca di un'abitazione, anche in vista del ricongiungimento familiare. O ancora, sul territorio padovano, la cooperativa sociale Nuovo Villaggio, in collaborazione con la Fondazione La Casa e la Camera di Commercio di Padova fornisce consulenza a chi cerca un'abitazione e offre servizi innovativi per chi vuole affittare un immobile di proprietà, creando una vera e propria rete di agenzie per l'affitto e sportelli di servizio[665]. È il Terzo settore a sperimentare soluzioni inedite, in grado di generare nuove opportunità.

Queste sono due delle realtà che aiutano i migranti a integrarsi nel tessuto sociale, partendo da uno dei bisogni fondamentali, strumentale al godimento degli altri diritti fondamentali: la casa. Finché, il tema abitativo verrà affrontato solo da un punto di vista quantitativo e non anche qualitativo, tenendo in considerazione la fitta rete di relazioni sociali e culturali in cui ciascun individuo è immerso, qualsiasi soluzione sarà

---

[664] MINISTERO DELL'INTERNO, *Social housing good practies. Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in http://socialhousing-gp.eu/wp-content/uploads/2014/04/Report-di-Benchmarking_-Housing-Sociale.pdf.

[665] *Ibidem*

da considerarsi del tutto fallace[666]. Manca una soluzione che risponda alle esigenze di flessibilità, mobilità e protezione sociale. Per le ragioni venute in evidenza, risulta necessario ripartire dall'individuare delle reali esigenze della popolazione e creare le condizioni minime di uno Stato sociale, per meglio garantire i diritti sociali, in tutela della dignità umana di ogni singolo individuo. Compito cui lo Stato non può, in nessun caso, abdicare[667].

4.3. La difficile prova della permanenza sul territorio francese.

Come descritto in precedenza, il Consiglio costituzionale riconosce il diritto all'abitazione come un diritto di tutti dal valore costituzionale[668], meritevole della stessa tutela prevista per i diritti fondamentali. Per questo motivo, francesi e stranieri regolari godono degli stessi benefici in materia di edilizia popolare e sussidi per l'alloggio[669].

In Francia lo straniero può far richiesta per accedere agli alloggi sociali, rivolgersi al mercato privato oppure far ricorso agli aiuti statali. L'accesso al *logement social* risulta essere subordinato al requisito della regolare permanenza sul territorio francese, previsto anche dalla legge Dalo[670]. Per gli immigrati irregolari la disciplina è ancora differente (quasi inesistente).

In merito a tale requisito, un decreto dell'8 settembre 2008 stabilisce diverse modalità di soddisfacimento dello stesso in base alla provenienza del soggetto. Se si tratta di cittadini europei, di altro Stato parte dell'accordo SEE[671] o della Confederazione svizzera basta verificare la sussistenza dei requisiti utili a beneficiare del diritto di

---

[666] V. A. TOSI, *Nuove povertà abitative e nuovi requisiti di efficacia per le politiche della casa*, in *Quest. Giust*., n.1, 2008, pp. 115 ss.; I. PONZO, *L'accesso degli stranieri immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi*, in A. BRANDOLINI, C. SARACENO, A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, il Mulino, pp. 317 ss.
[667] Corte cost. sent. n. 217 del 1988, p. 5.2 del *cons. in dir*.
[668] *Décision 94-359 du 19 DC du 19 janvier 1995*.
[669] L'art. L.351-2-1 del CCH.
[670] *Art. L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitat.*
[671] Associazione europea di libero scambio (AELS) e Unione europea (UE), Accordo Spazio Economi Europeo, 2 maggio 1992.

soggiorno, come previsto dall'art. L.121-1 del CESEDA[672]. In tutti gli altri casi è necessaria la titolarità di una carta di soggiorno o di un permesso che conceda gli stessi diritti riconosciuti dalla carta di soggiorno. In più, secondo tale decreto, lo straniero poteva soddisfare questa condizione riuscendo a dimostrare di aver risieduto per due anni ininterrotti in Francia, attraverso la presentazione di un permesso di soggiorno rinnovato almeno due volte[673]. La situazione diviene più complessa se, a dover essere regolare sul territorio francese, non è solo il richiedente, ma tutto il nucleo familiare[674]. A causa della poca chiarezza delle disposizioni in materia, Consiglio di Stato e Tribunali, nel corso del tempo, hanno adottato posizioni differenti. Mentre *Conseil d'État* e *Rapporteur Public* sostengono che tale condizione vada rispettata a prescindere dal legame che lega i componenti del nucleo familiare, dello stesso avviso

---

[672] «*[S]auf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes:*
1° S'il exerce une activité professionnelle en France ;
2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie;
3° S'il est inscrit dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 5° afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;
4° S'il est un descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2° ;
5° S'il est le conjoint ou un enfant à charge accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées au 3°."

[673] Ci si riferisce ai casi in cui lo straniero sia titolare dei seguenti permessi:
- un permesso di soggiorno temporaneo recante la menzione "*scientifique*".
- un permesso di soggiorno temporaneo recante la menzione "*profession artistique et culturelle*".
- un permesso di soggiorno temporaneo che autorizza l'esercizio di un'attività professionale rilasciata ai sensi dell'articolo L. 313-10 del CESEDA, ad eccezione delle carte con le parole "*travailleur saisonnier*", "*travailleur temporaire*" o "*salarié en mission*".
- un permesso di soggiorno con la dicitura "*vie privée et familiale*".
- un permesso di soggiorno previsto da trattati o accordi internazionali e che conferisce diritti equivalenti, in particolare il diritto di esercitare un'attività professionale in Francia su base permanente.»
In L. GALLIANO, *Les droits et libertés des étrangers sur le territoire français*, Presses de l'Université Toulouse, 2010.

[674] J.-P. BROUANT, *Accès su logement social et régularité du titre de séjour*, in *SERDEAUT*, *avril* 2013.

non è la *Court Adminisrative d'Appel de* Versailles[675], la quale ritiene che l'eventuale assenza di permesso di soggiorno da parte del convivente non può contrastare l'assegnazione di un alloggio al richiedente.

Un requisito, quello della permanenza sul territorio, palesemente discriminatoria, come stabilito nel 2012 dall'*Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* (HALDE), la quale ha rimandato la questione al Consiglio di Stato. Con il decreto dell'11 aprile 2012, il Consiglio di Stato ha annullato la disposizione, allineando le condizioni di accesso al Dalo a quelle per la residenza popolare, consentendo così l'esecuzione del diritto all'abitare sulla sola base del possesso di un permesso di soggiorno regolare (condizione che deve essere soddisfatta da tutte le persone che compongono il nucleo familiare). Come è stato già osservato nel cap.II, la Dalo non si presenta come una soluzione efficace, anzi spesso è la stessa "mancanza di volontà" delle autorità locali verso un programma nazionale di azione pubblica che riduce il margine di manovra della legga, aggravando le difficoltà legate alla mancanza di alloggi sociali disponibili[676].

Ad occuparsi dei lavoratori stranieri e a gestire le residenze che le ospitano è la Commissione Interministeriale per l'alloggio delle popolazioni immigrate (CLIPI)[677]. Esiste poi il Gruppo *Action logement (AL)*[678], una realtà costituita da 20 commissioni dedicate all'assistenza abitativa (CIL) che realizza i propri progetti a convezione statale[679]. AL è gestita dalle "partecipazioni dei datori di lavoro allo sforzo di costruzione" (PEEC), ovverosia un contributo versato dalle aziende del settore privato

---

[675] *Cour administrative d'appel de Versailles* du 28 juin 2011 n. 10VE02545.

[676] M, BERNARDOT, *Les foyers de travailleurs migrants à Paris. Voyage dans la chambre noire*. in *Hommes et Migrations*, n°1264, 2006. Logés à la même enseigne ? pp. 57-67

[677] Gli ultimi due progetti, realizzati nella città di Parigi, sono stati gestiti da Adoma e Coallia e sono situati a Parigi. PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE, *Suivi du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants à Paris*, DRIHL, in http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/suivi-du-plan-de-traitement-des-foyers-de-a4123.html (ultimo accesso 5.01.2020).

[678] Costituito dall'ordinanza n.2016-1408 del 20 ottobre 2016 *relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.Prima 1% logement.*

[679] Convenzione per mezzo della quale viene gestito l'utilizzo dei finanziamenti e la loro suddivisione in aiuti per l'occupazione e alloggi. Convenzione quinquennale 2018-2022 del 16 gennaio 2018.

con più di 10 dipendenti (50 nel settore agricolo)[680] e dalle organizzazioni sindacali. Si rivolge ai soli dipendenti delle stesse società che lo finanziano, in tutela della mobilità residenziale e professionale.

Seppur rappresenti il più grande sostegno al disagio abitativo, in continua evoluzione e miglioramento[681], si tratta comunque di una soluzione rivolta solamente ad una parte del bacino di soggetti che vivono il disagio abitativo[682].

In tutela di coloro che non rientrano nelle categorie summenzionate, l'art. L. 345-2-2 del *code de l'action sociale et des familles* (CASF) sancisce il principio di accoglienza incondizionata, secondo il quale chiunque, a prescindere dall'origine e dalla situazione relativa al suo soggiorno in Francia, deve poter beneficiare dell'accesso ad un "*hébergement d'urgence*" (alloggio d'urgenza). Tuttavia, negli ultimi anni, a causa del sovraffollamento delle strutture, la sua "incondizionabilità" è stata messa in discussione. Per gestire l'enorme flusso di utenti è stata posta in essere una selezione per l'assegnazione degli alloggi, individuando tre parametri: situazione familiare del richiedente, la sua vulnerabilità e il suo *status* amministrativo. Per determinare quest'ultimo è stata operata una distinzione tra «*le public de droit commun*» e i richiedenti asilo o coloro cui era stata rigettata la richiesta. Tale disciplina prevedeva che, in caso di saturazione dei posti nelle strutture, bisognava dare la priorità al *public de droit commun*; pratica sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa. Per contro, i tribunali sembrano, invece, sollecitare l'amministrazione a dare priorità alle persone cui è stato rifiutato l'asilo. In realtà, nella prassi, piuttosto che accoglierli, si preferisce optare per il rimpatrio, ritenendo che la situazione di vulnerabilità dei richiedenti asilo respinti non è mai stata tale da rientrare nell'ambito di situazioni "sufficientemente gravi" da impedire la loro partenza[683] e giustificare l'assegnazione di un alloggio

---

[680] ACTION LOGEMENT, *Qui sommes-nous?*, AL, in https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous (ultimo accesso 3.01.2020).

[681] Agli inizi del 2019 è stato annunciato un piano di miglioramento da 9 miliardi di euro. *Action logement, un géant des hlm très rentable et ássis sur 83 milliards d'euros d'actifs*, in BFM, 8.07.2019 https://www.lavieimmo.com/divers-immobilier/action-logement-un-geant-des-hlm-tres-rentable-et-assis-sur-83-milliards-d-euros-d-actifs-46074.html (ultimo accesso 3.01.2020). ACTION LOGEMENT, *L'essentiel 2019*, AL, p.11.

[682] M, BERNARDOT, *Les foyers de travailleurs migrants à Paris. Voyage dans la chambre noire*.op.cit.

[683] CE, réf. , 4 juillet 2013, n. 399750.

d'emergenza. Esempio ne è la referenza del *Conseil d'État*, del 26 luglio 2016[684], in cui si impedisce l'accesso all' *hébergement d'urgence* a due cittadini albanesi, nei confronti dei quali sono state rigettate le rispettive richieste di asilo. Tale atteggiamento è manifestazione del limite al diritto dei richiedenti ad un alloggio ed è stato tradotto in due circolari: 11 marzo 2013 e 19 luglio 2013[685]. Inoltre, tale differenza di trattamento configurerebbe una violazione dell'art. E della Carta sociale europea riveduta e degli art. 3, 8, 13 14 in combinato disposto co la CEDU[686].

L'URBA[687] nel 2015 ha messo in luce una forma "invisibile" di discriminazione, a monte del processo di assegnazione: alcuni operatori selezionano i dossier da presentare al comitato di assegnazione seguendo una strategia volta a limitare la presenza di determinati profili all'interno delle strutture (famiglie monoparentali, presunte famiglie di immigrati, famiglie numerose).

Per comprendere la maggiore difficoltà incontrata dagli stranieri nell'accesso all'alloggio, basti pensare al fatto che solo il 15% di tutti i candidati all'edilizia popolare è costituito da stranieri, nonostante il 41% delle richieste DALO, riconosciute come prioritarie, appartengano ad essi[688].

Si tratta di una categoria – come nell'esperienza italiana – sempre più soggetta a discriminazioni, il che ha portato il Difensore dei diritti e, ancora prima, l'Halde[689] a dichiarare discriminatorio qualsiasi comportamento che abbia come fine ultimo quello di impedire il godimento del diritto per ragioni legate alla cittadinanza e all'origine del soggetto[690]. Si tratta, principalmente, di proprietari privati che selezionano i candidati sulla base di criteri discriminatori. Questa realtà ha portato il Difensore dei diritti ad

---

[684] *Conseil d'État, Références* n. 401671, del 26.07.2016, *Inédit au recueil Lebon*.
[685] *Circulaires du 11 mars 2013* (INTK1300190C) et *du 9 juillet 2013* (INTK1307757).
[686] La violazione dell'art.3,13 è già stata rilevata dalla Corte di Strasburgo, *caso Affaire V.M. c. Belgio*, c- 60125/11, del 7 luglio 2016.
[687] LAB'URBA – Université Paris Est, « *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole* », *Rapport final juin 2015*. Si richiama al progetto di ricerca comune ACSE – PUCA –DDD, « *Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement* ».
[688] LE DÉFENSEUR DES DROITS, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, RF, 2016, p.207
[689] *Délibérations de la Halde* 2006-130, 2007-190 e 2009-312.
[690] *Décision* n.2013-236.

avviare il progetto di ricerca «*Mesurer l'Impact d'un Courrier d'Alerte sur les Discriminations selon l'Origine*»[691] (MICADO).

Anche il legislatore è intervenuto per regolamentare le contrattazioni private[692]. Fino al 2015, l'articolo 22-2 della legge del 6 luglio 1989 stabiliva l'elenco dei documenti che il proprietario non poteva chiedere. Con l'intento di porre fine a pratiche abusive e tutelare meglio il locatario, la legge Duflot o Alur[693] ha stabilito un elenco restrittivo di documenti che possono essere richiesti dal locatore. Secondo il decreto n. 2015-1437[694], questi documenti possono riguardare quattro tipi di informazioni: l'identità del soggetto e del suo garante, il reddito, l'attività professionale e l'indirizzo di domicilio. Tuttavia, come prova dell'identità, il decreto prevede che il locatore possa chiedere "un documento comprovante il diritto di soggiorno del candidato": espressione che potrebbe lasciar intendere che lo straniero per concludere il contratto debba dare prova della regolarità del suo soggiorno. In proposito si è espresso anche il Difensore dei diritti, per il quale la formulazione non farebbe altro che incoraggiare pratiche discriminatorie[695].

Infine, gli stranieri regolari, possono far richiesta per attenere aiuti di Stato per l'alloggio, solo se presenti sul territorio in maniera regolare, dunque dotati di permesso di soggiorno – lasciando sempre esclusi i non regolari -, inoltre le diverse misure non

---

[691] Questo studio valuta l'effetto di un'azione di sensibilizzazione volta a prevenire la discriminazione sulla base dell'origine nell'accesso all'alloggio. Nella prassi si tratta dell'invio di una lettera nominativa che ricorda all'agente immobiliare il quadro giuridico che identifica le situazioni discriminatorie e le eventuali sanzioni in cui sarebbe incorso. Sono prima state individuate 343 agenzie a "*risque discriminatoire*": una metà di esse ha ricevuto la lettera, l'altra no. Lo studio ha dimostrato che questa pratica si è presentata come un buon deterrente, aiutando a limitare i casi di discriminazione. DÉFENSEUR DES DROITS, *Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine: Mesurer l'impact d'un courrier d'alert du défenseur des droits auprès d'agences immobilières*, RF, in https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/10/test-de-discrimination-dans-lacces-au-logement-selon-lorigine-mesurer (ultimo accesso 23.11.2019).

[692] LE DÉFENSEUR DES DROITS, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, RF, 2016, p.207

[693] *Loi n. 2014-336 du 24 mars 2014*.

[694] *Décret n. 2015-1437 du 5 novembre 2015*

[695] DÉFENSEUR DES DROITS, *Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine: Mesurer l'impact d'un courrier d'alert du défenseur des droits auprès d'agences immobilières*, RF, in https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/10/test-de-discrimination-dans-lacces-au-logement-selon-lorigine-mesurer (ultimo accesso 2.01.2020).

sono cumulative. Esistono tre tipi di aiuti: l'*aide personnalisse au logement* (APL)[696] si rivolge principalmente agli studenti che siano intestatari del contratto di locazione o che affittino un alloggio in una residenza studentesca. L'*allocation de logement familial* (ALF)[697] è rivolto a coloro che percepiscono un assegno familiare o un assegno per l'educazione di un figlio disabile, alle giovani coppie, alle donne incinta o alle persone che hanno a carico anziani e/o disabili non autosufficienti. La terza, *aides Loca-Pass*[698], legato ad *Action Logement*, interessa gli inquilini che non possono permettersi di pagare immediatamente il deposito cauzionale richiesto dal locatore o sono in ritardo nel pagamento. Nella pratica si tratta di un prestito a tasso zero, destinato solamente ai lavoratori nel settore privato e ai minori di trent'anni. Difficilmente un soggetto ricorre a tali strumenti, anche se cittadino francese e ciò è dovuto alla scarsa reperibilità di informazioni in merito alle modalità di applicazione[699]. Inoltre, dallo studio condotto da Alain Trannoy ed Étienne Wasmer, gli aiuti rischiano di avere un impatto inflazionistico sui canoni di locazione e andrebbero ripensati dal punto di vista finanziario, per semplificarne il calcolo ed evitare forme di disuguaglianza sia verticale - tra famiglie dai redditi differenti -, che orizzontale – tra famiglie con lo stesso reddito trattate in modo differente[700]. Sempre secondo lo stesso studio, nonostante le critiche, i sussidi abitativi risulterebbero essere veramente redistributivi – ovverosia riconosciuti alle famiglie più povere -; carattere che invece non sempre apparterrebbe alle abitazioni sociali, spesso volte a soddisfare la classe media[701].

---

[696] REPUBLIQUE FRANÇAISE, A*ide personnalisse au logement,* Service-Public, in https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12006 (ultimo accesso 4.01.2020).
[697]REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Allocation de logement familiale,* Service-Public, in https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13132 (ultimo accesso 4.01.2020).
[698] ACTIONLOGEMENT, *Puis-je bénéficier de l'avance loca-pass?*, L'avance Loca-pass, in https://locapass.actionlogement.fr/ (ultimo accesso 4.01.2020).
[699]BAILPDF, *Les aides au logement en France*, in BAIL PDF, https://bailpdf.com/articles/aides-au-logement (ultimo accesso 4.01.2019)
[700] A. TRANNOY, È, WASMER. *La politique du logement locatif* , in *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 10, no. 10, 2013, pp. 1-12
[701] *Ivi*, pp.2-3

A causa dell'insufficienza risolutiva delle soluzioni proposte dallo Stato e delle sempre più frequenti discriminazioni di cui questi soggetti sono vittime, oltre ad essere sempre più numerosi i richiami del Comitato europeo sui diritti sociali[702], aumentano anche le occupazioni di stabili inutilizzati. A Rennes, la *Poterie* è stata occupata, il 14 giugno 2016, da 160 migranti, di cui 70 minori. L'occupazione è durata per più di un anno: l'evacuazione è stata disposta il 17 luglio del 2017, ma nessuna soluzione è stata trovata per i migranti che fino a quel momento avevano abitato la vecchia casa di riposo[703]. Dal grande eco mediatico ricordiamo la "Giungla Calais", un accampamento di immigrati nei pressi di Calais, punto strategico per giungere nel Regno Unito. La "giungla" ha iniziato a formarsi nel 1999 ed è stata evacuata nell'ottobre del 2016, con l'intento di ricollocare i migranti nelle diverse regioni francesi. In realtà, nello svolgere questa operazione molti migranti sono andati dispersi – soprattutto bambini –, aggravando una situazione già drammatica. Ricordato come il campo profughi più grande d'Europa – ha accolto più di 10mila migranti –, oggi molti immigrati a Calais e a Grand Synthe hanno ricostruito mini-accampamenti che per lo Stato francese non esistono[704]. Si tratta sempre di situazioni in cui le condizioni di vita sono precarie: mancanza di acqua potabile e assenza di servizi sanitari, senza considerare la costante minaccia di espulsione. Tutto questo mette a repentaglio la salute, l'istruzione, la sicurezza della persona ma anche l'accesso ai diritti[705].

4.3.1. Le *logement social*… sono la giusta soluzione?

Mentre crescono le occupazioni abusive e la creazione di veri e propri accampamenti ai confini del Paese, bisognerebbe chiedersi se le *logement social* rappresentino la soluzione più adatta alle categorie vulnerabili, che più di altre necessitano di aiuto per

---

[702] Il CEDS ha più e più volte richiamato la Francia in merito alla questione abitativa, emblematico è il caso FEAT c. Francia, di cui è stato ampiamente discusso nel I cap.
[703] K. VEILLARD, *Squat de la Poterei à Rennes: jour d'évacuation*, in *franceinfo*, 17 luglio 2017.
[704] L. ATTANASIO, *Le nuove "Jungle" di Calais, Caritas France: per l'Europa è l'ennesimo fallimento*, in *LaStampa*, 9 luglio 2019 https://www.lastampa.it/vatican-insider-it/2019/04/09/news/le-nuove-jungle-di-calais-caritas-france-per-l-europa-e-l-ennesimo-fallimento-1.33694051.
[705] LA CIMADE, *Pour l'application du droit à l'hebergement et a l'incoditionnalite de l'accueil*, in https://www.lacimade.org/publication/pour-lapplication-du-droit-a-lhebergement-et-a-linconditionnalite-de-laccueil/#_ftnref2 (ultimo accesso: 25.11.19).

poter portare a termine (o cominciare) il loro percorso di integrazione. Parliamo di realtà - come già ampiamente affrontato in materia di *Social Housing* (I e II cap.) – relegate ai margini della città, destinate alla periferia, che spesso sfociano nel trasformarsi in veri e propri ghetti[706].

Anche la Commissione europea, in un documento sulle linee di azione per lo sviluppo urbano sostenibile, espresse le sue preoccupazioni a riguardo, ponendo come sfida quella di prevenire la segregazione spaziale e l'esclusione[707].

A tal proposito è bene distinguere in "grandi" progetti di edilizia popolare, che alimentano la segregazione e progetti su piccola scala, i quali invece hanno permesso agli immigrati di insediarsi in quartieri in cui prima la loro presenza non era registrata Diversi studiosi hanno dimostrato l'attuazione di pratiche discriminatorie da parte delle autorità pubbliche per quanto riguarda la ripartizione degli immigrati tra i vari progetti di edilizia abitativa (preferendo allocare questi ultimi in periferia, piuttosto che nel centro della città)[708]. Anche se si presume che l'obiettivo delle autorità sia quello di diminuire la segregazione, Schmutz[709] dimostra che la loro capacità di farlo è limitata dalle risposte dei locatari privati. Un aumento sproporzionato della quota di immigrati nei progetti di edilizia popolare potrebbe scoraggiare i cittadini dal rivolgersi al mercato privato circostanze. Quindi quello che si realizza è sia un richiamo identitario che una ghettizzazione. Secondo il primo fenomeno, l'aggregazione spaziale avviene su base volontaria, spinta, appunto, da un "richiamo identitario"[710]. Invece, nel secondo caso, lo stanziarsi in un determinato quartiere può

---

[706] Dello stesso avviso J.D. FORTUIJI, S. MUSTERD, W. OSTENDORF, *International migration and ethnic segregation; impacts on urban area*, in *Urban Studies*, n.35, 1998.

[707] COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, 30.1.2019.

[708] M. BOURGEOIS, *Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM*, in *Sociologie du travail* 55, n.1, 2013, pp. 56-75; O. MASCLET, *Du «bastion» au «ghetto». Le comminisme municipal en butte à l'immigration*, in *Actes de recherche en sciences sociales*, n.159, 2005/4, pp. 10-25; V. SALA PALA, *Le racisme institutionnel dans la politique du logement social*, in *Sciences de la société*, n.65, 2005, pp. 87-102; S. TISSOT, Une «discimination informelle»?, in *Actes de la recherche en sciences sociales* n.159, 2006/4, pp. 54-69.

[709] B. SCHMUTZ, *Public housing quotas and segregation*, in *Urban public economics review*, n.18, 2013.

[710] Si tratta di un fenomeno che riguarda anche le classi sociali agiate. Sul tema si veda E.M. TACCHI, *La scacchiera di Schelling: un modello per l'analisi della segregazione urbana*, in *Sociologia urbana*

essere l'effetto di precise scelte politiche[711] o, ancora, una conseguenza collaterale di politiche sociali e urbanistiche. A riprova di queste "ghettizzazioni" vi è il fatto che spesso le proposte di alloggi vengono rifiutate per la "cattiva reputazione del quartiere"[712].

L'attenzione andrebbe, dunque, concentrata non soltanto sulla quantità dell'offerta abitativa, ma anche sulla qualità del servizio. Le costruzioni dell'edilizia sociale non dovrebbero essere rilegate ai confini dei centri urbani, soprattutto dovrebbero essere corroborate da una serie di servizi volti a favorire l'integrazione: centri di supporto psicologico, "uffici di collocamento" per permettere agli immigrati di inserirsi nel mondo lavorativo e quanto, in realtà, oggi provano ad offrire molte realtà del Terzo settore[713].

5. Conclusioni

Come è stato possibile comprendere nel primo paragrafo, in ragione della CEDU, è molto difficile che si operino delle discriminazioni sulla base della nazionalità. A livello europeo, la Corte di Giustizia ha cercato diverse volte di armonizzare la disciplina in materia[714], ma trattandosi di una competenza statale, spetta a questi ultimi recepire gli orientamenti e farli propri. Dall'analisi sul rapporto tra la cittadinanza e la titolarità dei diritti sociali emerge una caratteristica comune tra la disciplina francese e quella italiana: la permanenza regolare sul territorio come requisito per poterne

---

rurale, n.92-93, 2010 p.167-179; D. S. MASSEY, N. A. DENTON, The dimensions of residential segregation, in Social Forces, Vol.67, n.2, 1988, pp. 281-315.

[711] Si pensi ai ghetti ebraici o al regime di apartheid. Sul tema B. EDMONDS e D. HALES, *Computational simulation as theoretical experiment*, in *Journal of Mathematical Sociology*, vol. 29, nº 3, 2005, pp. 209-232; D. S. MASSEY, N. A. DENTON, *The dimensions of residential segregation*, in *Social Forces*, Vol.67, n.2, 1988, pp. 281-315.

[712] D. S. MASSEY, N. A. DENTON, *The dimensions of residential segregation, op.cit.*

[713] Come il *Mouvement d'entraide pour le tiers monde et la coopération* (ETM), che si occupa di offrire aiuto alle persone in difficoltà (principalmente stranieri): li accoglie, li guida e ne valorizza le conoscenze di base e le competenze professionali in collaborazione con partner istituzionali in un'ottica di reinserimento sociale e professionale. *Mouvement d'entraide pour le tiers monde et la coopération*, *Agir pour les exclus de l'emploi non ou peu scolarisés*, in https://www.etm-entraide.com/30+agir-pour-les-exclus-de-lemploi-non-ou-peu-scolarises.html (ultimo accesso26.11.2019).

[714] CORTE DI GIUSTIZIA, causa C-571/10, 24 aprile 2012.

godere. Principio che, come sostiene Elena Valentina Zonca, rende difficile - se non impossibile - l'accesso alle prestazioni da parte della categoria degli stranieri, che difficilmente lo posseggono[715]. Inoltre, produrrebbe effetti distorsivi e diseguaglianze sempre più evidenti, ponendo altri ostacoli al processo d'integrazione[716]. A ragion di altri la scelta sarebbe dettata dalla scarsa disponibilità finanziaria e dall'alto costo dei diritti sociali (Massimo Luciani)[717]. Stesso problema interessa il riconoscimento del diritto all'abitare. Entrambi gli Stati garantiscono agli stranieri l'accesso agli alloggi sociali (o ERP, in Italia), a patto che siano in possesso di un regolare permesso di soggiorno.

Soprattutto nell'ordinamento italiano, il legame col territorio che lo straniero è chiamato a dimostrare origina un paradosso: non rileva per il riconoscimento della cittadinanza, ma risulta essere decisivo per distinguere - tra gli stessi stranieri - coloro che hanno o meno diritto di accedere a trattamenti destinati ai cittadini.

In Italia, bisognerebbe ripensare la disciplina nazionale in materia di accesso – consentendo anche agli irregolari di accedervi, o comunque realizzando delle alternative valide e sostenibili –, ma anche gli investimenti in materia. Ciò che bisogna cambiare, come sostiene la ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti, Paola de Micheli, è l'approccio: «le politiche abitative non possono essere sempre emergenziali ma hanno bisogno di progettualità e opere di ampio respiro»[718]. Una soluzione, data l'immane quantità di immobili sfitti registrati sul territorio italiano, potrebbe essere quella di porre in essere delle operazioni di esproprio per pubblica utilità[719], per renderli agibili e adibirli a residenze pubbliche.

L'intervento di operatori del Terzo Settore, sempre più presente, costituisce la doppia faccia di una stessa medaglia: se è pur vero che molte realtà sociali hanno posto in

---

[715] E. V. ZONCA, *Multiculturalismo e protezione sociale dei "non cittadini". Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese*, in *GdP*, 3 settembre 2012.
[716] *Ivi*.
[717] M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n.4, 2011, p.718.
[718] Intervento di Paola di Micheli alla XXVI Assemblea nazionale ANCI di Arezzo del 20 novembre 2019.
[719] Art. 42 Cost.

essere programmi che hanno in concreto favorito l'integrazione dello straniero[720]; ne esistono comunque di altre che si sono dimostrate causa primaria di discriminazione[721]. Per questo è bene che lo Stato ricorra ad accordi con tali agenti sociali, ma ciò non deve rappresentare un modo per abdicare ad una funzione che non appartiene altro che allo Stato: garantire il *welfare state*.

Per ciò che concerne il diritto francese anche la Dalo risulta uno strumento insufficiente e che fino ad adesso non è riuscito a rispondere alle esigenze per la quale è stata introdotta. Questo non solo per la troppa discrezionalità della commissione che caratterizza la disciplina, ma anche per l'insufficienza del patrimonio immobiliare. Inoltre, la Fondazione Abbé Pierre, in risposta all'inefficacia della proceduradi assegnazione degli alloggi sociali, propone l'introduzione di un sistema a punti, che limiti la discrezionalità della Commissione di valutazione (situazione già attiva a Parigi), dopo aver migliorato il patrimonio già disponibile[722]. L'inefficacia del sistema sociale francese è da ricercare all'interno, dal momento che esistono già nello stesso Paese regioni che riescono a rispondere alle esigenze e regioni che invece fanno fatica. È necessario che la Francia ponga tra i suoi obiettivi il raggiungimento di un'equità territoriale. Come sostenuto anche da Alain Trannoy ed Étienne Wasmer[723]. Anche la collocazione delle famiglie straniere all'interno dell'assetto urbano genera delle problematiche, prima fra tutte la segregazione e questo succede anche – soprattutto – in Francia. Vengono definite "isole sociali"; gli extraeuropei finiscono per ritrovarsi a vivere negli stessi quartieri e più la loro presenza aumenta, più diminuisce la presenza di europei o autoctoni (atteggiamento influenzato anche dall'approccio securitario adottato in materia di immigrazione).

---

[720] Come già visto, ad esempio il servizio di intermediazione abitativa operato dal Cidis *Onlus,* in Calabria.

[721] Si pensi all'esempio napoletano del Rione Traniano, in cui si registrano caporalato illegale e insediamenti abusivi di comunità nomadi. G. ESPOSITO DE VITA, A. ACIERNO, *Allarme sociale e migranti: l'esperienza di un quartiere CEP a Napoli tra inclusione e segregazione*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 114, 2015.

[722] FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France 2019. Rapport annuel n.24*.

[723] A. TRANNOY, È. WASMER. *La politique du logement locatif*, op.cit.

La pianificazione urbana deve confrontarsi con l'esigenza del riuscire ad abitare insieme nelle differenze, andare oltre la mera compresenza; ciò chiaramente richiederebbe un (ri)posizionamento dell'urbanistica nel discorso sulle migrazioni. Come affermato da Giovanna Marconi e Mirko Marzadro, «[L]'obiettivo dovrebbe essere quello di contribuire a dare forma a spazi urbani "plurali e diversificati" ma "condivisi e comuni"»[724]. È necessario ricercare pratiche di convivenza che permettano alle diverse componenti della società di co-abitare luoghi in modo non solo pacifico ma possibilmente anche costruttivo.

In entrambi gli Stati, ciò che deve preoccupare, è la mancanza di una disciplina organica in merito agli stranieri irregolari. Sebbene la Corte Costituzionale italiana, rinviando alla dignità umana, abbia cercato diverse volte di riconoscere il diritto all'abitare in capo agli stessi, la normativa non è stata ancora dotata di previsioni a riguardo. Anzi, quest'ultima, volta a contrastare l'immigrazione clandestina, punisce coloro che offrano in locazione il proprio alloggio a stranieri irregolari. In Francia esiste, l'*hébergement d'urgence*, che si occupa di garantire il nucleo duro del diritto all'abitare, ma non riesce a garantire una copertura totale e soprattutto, anche in questo caso, spesso l'accesso viene negato a coloro che si sono visti rifiutare la richiesta di asilo.

I continui limiti posti al riconoscimento dei permessi di soggiorno e alla protezione internazionale rendono sempre più difficile la regolarizzazione dello straniero e, di conseguenza, l'accesso ai diritti sociali – in particolare al diritto all'abitare, riconosciuto a tutti gli esseri umani in ragione della tutela della dignità umana. La Corte Edu[725] e anche il Comitato[726] per i diritti sociali si sono più volte espressi verso un'estensione della disciplina, chiedendo la parificazione tra cittadini e stranieri in materia di diritti sociali, adesso spetta agli Stati recepire gli orientamenti e armonizzare la disciplina.

---

[724] G. MARCONI, M. MARZARDRO, *L'abitare urbano al plurale: immigrazione e questione casa*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n 114, 2015, p. 22.
[725] CORTE EDU, *VM e altri v. Belgio*, 7 luglio 2015, par. 138. Caso rinviato alla Grande Camera.
[726] COMITATO PER I DIRITTI SOCIALI, *Feantsa v. Paesi Bassi*, recl. n. 86/2012; *CEC c. Paesi Bassi*, recl. n. 90/2013.

Conclusioni

Come emerso dalla trattazione, il diritto all'abitazione occupa un ruolo fondamentale ai fini dello sviluppo della persona e, soprattutto, una condizione necessaria per la tutela della dignità umana. Però, al contrario di quanto deciso dalla giurisprudenza[727] nel rispetto del principio di non discriminazione, il trattamento tra cittadini e non, appare ancora differenziato.

Tale atteggiamento, in entrambi gli Stati oggetto di comparazione, non può non essere influenzato dalle politiche migratorie adottate. Negli anni si è provato a disciplinare la materia in maniera organica e non emergenziale[728], ma entrambe le discipline attualmente in vigore in materia di gestione dei flussi risultano essere orientate da un unico binomio: sicurezza-immigrazione. Nonostante Italia e Francia siano Paesi con una storia differente e dispongano di strumenti e risorse diverse, a rendere poco efficaci (se non inefficaci del tutto) le misure a tutela degli extracomunitari pare proprio essere l'atteggiamento securitario con il quale viene trattata la materia dell'immigrazione. Secondo tale orientamento lo straniero viene percepito dalla collettività come il "nemico" da cui difendersi e non come un individuo meritevole di tutela e titolare di diritti. Le esigenze dello straniero vengono poste in secondo piano e questo, in materia di diritti sociali, è spiegato anche in ragione del carattere "finanziariamente vincolato" degli stessi. L'attuazione e il mantenimento della categoria di diritti in questione richiede un investimento economico non indifferente, per questo motivo, con l'avanzare della crisi economica, per far fronte alle spese necessarie alla loro garanzia, gli Stati hanno cominciato a porre criteri sempre più stringenti per accedervi,

[727] Si ricordi l'importantissima ordinanza del Tribunale di Milano del 30 marzo 2000, che dichiarò discriminatorio un bando del Comune di Milano contenente la previsione di un punteggio aggiuntivo, ai fini della graduatoria, esclusivamente in ragione della cittadinanza italiana dei richiedenti. In Francia la si espresse il *Conseil Constitutionnel* con la sent. n. 89-269 DC del 22 gennaio 1990, ritenendo contraria al principio di eguaglianza una disposizione legislativa che subordinava l'erogazione di una *allocation supplementaire de solidarité* agli stranieri ad una condizione di reciprocità, sancendo così l'illegittimità dell'accesso alle prestazioni sociali *sub conditione* della nazionalità.

[728] Per l'Italia si tratta della Legge Martelli 28 febbraio 1990, n.39. Per la Francia *Ordonnance n. 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entré et de séjour des étrangers en France*

escludendo del tutto coloro che non risultano essere in possesso di un permesso di soggiorno.
Finché le politiche sull'immigrazione si limiteranno ad imporre nuovi limiti al rilascio dei permessi di soggiorno o della protezione internazionale, rendendo sempre più difficile la regolarizzazione dello straniero e ostacoleranno, di conseguenza, l'accesso ai diritti sociali – in particolare al diritto all'abitare –, si continuerà ad assistere a ripetute violazioni della dignità umana, soprattutto finché gli irregolari verranno considerati come degli "invisibili".
La Corte Edu[729] e anche il Comitato[730] per i diritti sociali si sono più volte espressi verso un'estensione della disciplina, chiedendo la parificazione tra cittadini e stranieri in materia di diritti sociali, adesso spetta agli Stati recepire gli orientamenti e armonizzare la disciplina.

A livello sovranazionale il carattere non vincolante delle pronunce della Commissione dei diritti sociali, economici e culturali non permette di ottenere risultati incisivi; nonostante le pronunce della Corte di Strasburgo[731] abbiano permesso più volte la tutela del diritto all'abitazione, pur non trovando quest'ultimo un'espressa previsione all'interno della CEDU.
L'introduzione del Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS), assume una particolare importanza rispetto al diritto all'abitazione perché per la prima volta, il diritto in questione, trova espressione in maniera globale nell'ambito europeo. È chiaramente ancora presto per poter osservare dei risultati, però in ragione di queste disposizioni, gli Stati europei potrebbero essere chiamati a porre in essere un maggiore sforzo. Il punto 19, in tutela del diritto all'abitare, andrebbe dunque letto in combinato disposto con gli altri punti del PEDS. Ciò permetterebbe di includere tra i destinatari della

[729] CORTE EDU, *VM e altri v. Belgio*, 7 luglio 2015, par. 138. Caso rinviato alla Grande Camera.
[730] COMITATO PER I DIRITTI SOCIALI, *Feantsa v. Paesi Bassi*, recl. n. 86/2012; *CEC c. Paesi Bassi*, recl. n. 90/2013.
[731] CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986; *Mellacher e altri c. Austria*, 19 dicembre, 1989, serie A n. 169, ricorsi nn. 10522/83, 11011/84, 11070/84; *Giacomelli c. Italia*, 2 Novembre 2006, n. 59909, etc.

tutela, non solo gli "esclusi", ma anche tutti i soggetti che si trovano in una situazione di vulnerabilità. È però vero che, per affrontare il punto bisogna considerare gli ostacoli che impediscono la piena e concreta realizzazione del Pilastro sociale europeo[732]. Primo fra tutti la mancanza di fondi da impiegare nelle politiche abitative. Seppur la maggior parte delle risorse provengano dall'Unione europea (Fondo europeo per gli investimenti strategici, Fondo sociale europeo per i servizi sociali, ecc..), sembra innegabile il problema della sostenibilità delle politiche abitative. Peraltro, lo stesso PEDS prevede che le misure adottate non alterino gli equilibri finanziari degli Stati membri. Motivo per il quale gli stessi hanno fatto ricorso al partenariato pubblico-privato, cercando di superare il modello dell'edilizia residenziale pubblica con gli esperimenti di *social housing* i quali, come visto, spesso finiscono per generare numerosi problemi in termini di integrazione dato che vivere negli alloggi sociali, in certe situazioni, determina una vera propria stigmatizzazione delle persone che vi risiedono. Chi abita in queste residenze viene considerato un "escluso" e ciò rende più complicato il loro inserimento nella società. Inoltre, alla luce di quanto enunciato dal Pilastro e in forza del principio di sussidiarietà, sia Francia che Italia, dovrebbero adottare un'interpretazione estensiva del fenomeno del *social housing:* non è sufficiente garantire alloggi adeguati a soggetti vulnerabili, bisogna che l'assistenza abitativa riguardi anche contributi in denaro e incentivi all'inclusione, come previsto dalla normativa europea.

Tuttavia, il vero ostacolo è rappresentato dalla scarsa importanza che i singoli Stati membri riconoscono al problema concernente la fruizione dei diritti sociali, in particolare del diritto all'alloggio. Esempio ne sono i pochi investimenti dello Stato e la scarsa attenzione alle vere esigenze: adottare politiche volte all'incremento di sussidi o progetti che non abbiano effetti immediati e duraturi, porta solamente ad arginare il problema e, per certi versi, alimentarlo. Finché la questione abitativa (e sociale tutta) non sarà trattata con la giusta importanza, fornendo dei semplici

[732] G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, op.cit..

"palliativi", il rischio che il Pilastro rimanga una "lettera morta[733]" permane alto. Quel che è certo, il fatto che l'Unione Europea non abbia aderito a nessuna Convenzione in materia di diritti sociali rende questo processo lento e tortuoso.

A livello interno, sebbene Francia e Italia adottino approcci differenti, nessuno dei due pare rispondere in maniera adeguata al disagio abitativo vissuto: In Italia, i dati Istat[734] registrano oltre 50 mila persone senza dimora; in Francia, i dati INSEE[735] ne registrano più di 141 mila. Numeri che lasciano intendere come in realtà la soluzione al problema sia ben lontana.

La Dalo, seppur rappresenti un grande passo avanti nella tutela del diritto all'abitazione in Francia perché rende esigibile il diritto ad un alloggio, non è riuscita ad ottenere i risultati sperati: nel corso di appena qualche anno le decisioni favorevoli sono passate dal 50% al 22%[736]. il calo delle decisioni favorevoli è legato anche alla diminuzione dei ricorsi, causata principalmente dall'assenza di informazioni in merito alle procedure. Questo potrebbe portare a generare una perdita di fiducia nei confronti della giustizia sociale francese[737]: i procedimenti per accedere al servizio residenziale sociale sono lunghi e poco chiari e le procedure di assegnazione sempre più lente a causa del fatto che la Commissione, esercitando la più ampia delle discrezionalità, tende spesso a categorizzare male le richieste o a rigettarle, motivo che costringe i richiedenti a presentare ricorso e rallentare ancora di più i tempi.

In Italia, i Piani Casa risultano insufficienti e la frammentazione della materia – dal 2001 di competenza regionale – ha permesso una maggiore infiltrazione del settore privato lasciando sempre più spazio alle realtà di *social housing.*

---

[733] Così G. Marchetti, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, op.cit., p. 218.

[734] ISTAT, *Le persone senza dimora*, in https://www.istat.it/it/archivio/175984 (ultimo accesso: 30.11.2019)

[735] INSEE, *Enquête auprès des sans-domicile*, in https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1002 (ultimo accesso: 30.11.2019).

[736] *COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO, Bilanc chiffré. Du droit au logement opposabe 2008-2016,. 11, 26 ottobre 2017, p.13.*

[737] P.-E. WEILL, *Les limites du droit au logement opposable :entre ineffectivité et effets pervers* , in *Métropolitiques*, 14 septembre 2015

Sebbene quest'ultima iniziativa promuova la tutela del diritto alla casa e, in linea generale, favorisca l'integrazione dei soggetti vulnerabili, lo Stato non può lasciare che siano gli enti privati ad occuparsi del *welfare state*. Il rapido avanzare di questi finanziatori esterni alla pubblica amministrazione non deve sollevare lo Stato da una mansione di sua competenza: garantire il benessere e la pari dignità degli individui.

In questo la realtà francese è differente: gli alloggi sociali, nell'esperienza d'oltralpe sono realizzati attingendo principalmente ai fondi pubblici. Per questa ragione è da preferire la soluzione francese – da migliorare e rafforzare – a quella italiana, in cui si lascia sempre più spazio a finanziamenti privati.

Nonostante permanga una forte divisione tra cittadini comunitari – o lavoratori qualificati – e cittadini extracomunitari, l'Unione europea si è molto spesa per tutelare questi ultimi. Nonostante i tentativi dell'UE di armonizzare la materia, disciplinando per mezzo di direttive il soggiorno di *third country national* all'interno del territorio dell'Unione, gli Stati membri conservano la loro sovranità in materia di ingresso e gestione dei flussi migratori e spesso le soluzioni adottate non rispondono in maniera consona alle esigenze concrete. Al contrario, come nel caso concreto di Francia e Italia, gli Stati finiscono per adottare politiche securitarie o cd. del "terrore" che non permettono una gestione adeguata del fenomeno e anzi stigmatizzano la figura dello straniero, rendendone complessa l'integrazione nella società.

Le attuali normative volte a legittimare gli stranieri irregolari non stanno producendo gli effetti desiderati; anzi, si registrano come generatrici di maggiori incertezze – per la poca chiarezza e la superficialità che le contraddistinguono. In Italia i Decreti sicurezza[738] hanno incrementato il numero di stranieri irregolari e del lavoro nero, di cui il primo a causa dell'abolizione della protezione umanitaria[739], il secondo si per i flussi non rispondenti alle richieste che ogni anno pervengono alla Prefettura. In

[738]Decreto- legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con la l. 1° dicembre 2018, n. 132; Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 convertito con la l. 8 agosto 2019, n. 77.

[739] Così si esprime anche F. PALLANTE, *L'incostituzionalità del "decreto Salvini"*, *op.cit*. Sul disagio sociale creato dal decreto si esprime pure M.E. CASSANO, *Sicurezza e disagio sociale nel cd. decreto Salvini*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 9, 2019. Sul decreto sicurezza bis si esprime S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Diritto contemporaneo [correlato]*, 18 giugno 2019.

Francia la legge voluta da Macron in materia di immigrazione[740] ha diviso lo stesso Parlamento al momento del voto[741] e ha generato grandi crepe in termini di integrazione[742]. Secondo il rapporto del Primo ministro sulle politiche di accoglienza, Édouard Philippe, continuare sulla scia tracciata risulta "necessario" in modo tale da migliorare i servizi offerti per un numero contenuto e "controllabile" di stranieri[743]. Ad oggi la Francia si prepara per una nuova sfida prevista per l'estate 2020: l'introduzione delle quote di immigrazione[744] per incentivare gli ingressi occupazionali, volti a coprire i settori di scarsa occupazione.

Nonostante il tentativo dell'Ue di armonizzare la materia, la gestione dei flussi e dei permessi di soggiorno il raggiungimento di risultati adeguati è ben lontano.

Un ruolo importante, soprattutto in merito al trattamento riconosciuto in capo agli stranieri, è giocato dal principio di non discriminazione, previsto sia dalla Convenzione EDU[745] che dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[746]. In ragione della CEDU, è molto difficile che si operino delle discriminazioni sulla base della nazionalità. A livello europeo, la Corte di Giustizia ha cercato diverse volte di armonizzare la disciplina in materia[747], ma trattandosi di una competenza statale, spetta agli Stati recepire gli orientamenti e farli propri.

Dall'analisi sul rapporto tra la cittadinanza e la titolarità dei diritti sociali emerge una caratteristica comune tra la disciplina francese e quella italiana: la permanenza regolare sul territorio come requisito per poterne usufruire. Principio che, come

---

[740] *Loi* n° 2018-778 du 10 septembre 2018, JORF 11 septembre 2018.

[741] Nel caso in questione V. GEISSER, *Project de loi sur l'asile et l'immigration: indigration morale versus cynisme gouvernemental?*, in *Migrations société*, n. 1 , 2018. parla proprio di "indignazione morale". L'indigrazione generata dalla legge voluta da Macron tocca il suo elettorato, più che l'opposizione.

[742] *Immigration: pour Macron, «la France ne peut pas accuillir tout le monde», in Le Point, 25 settembre 2019.*

[743] *Discours du Primer ministre - Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, 7 ottobre 2019.*, Gouvernement.fr, https://www.gouvernement.fr/partage/11177-discours-du-premier-ministre-declaration-du-gouvernement-sur-la-politique-migratoire-de-la-france-et (ultimo accesso 31.12.2019)

[744] Misura già pensata da Sarkozy, ma introdotta da Macron J.-M. LECLERC E L. BOICHOT, *Immigration: voulue par Macron, la loi sur les quotas a déjà été votée sous Sarkozy*, in LeFigaro, 5 novembre 2019.

[745] Art. 14 CEDU

[746] Art. 80 TFUE

[747] CORTE DI GIUSTIZIA, causa C-571/10, 24 aprile 2012.

sostiene Elena Valentina Zonca, rende difficile - se non impossibile - l'accesso alle prestazioni da parte della categoria degli stranieri, che difficilmente lo posseggono[748]. Inoltre, la regolare permanenza sul territorio, produrrebbe effetti distorsivi e diseguaglianze sempre più evidenti, ponendo altri ostacoli al processo di integrazione[749]. A ragion di altri la scelta di prevedere tale requisito sarebbe dettata dalla scarsa disponibilità finanziaria e dall'alto costo dei diritti sociali (Massimo Luciani)[750]. Stesso problema interessa il riconoscimento del diritto all'abitare. Entrambi gli Stati garantiscono agli stranieri l'accesso agli alloggi sociali (o ERP, in Italia), a patto che siano in possesso di un regolare permesso di soggiorno.

Soprattutto nell'ordinamento italiano, il legame col territorio, che lo straniero è chiamato a dimostrare, origina un paradosso: non rileva per il riconoscimento della cittadinanza[751], ma risulta essere decisivo per distinguere - tra gli stessi stranieri - coloro che hanno o meno diritto di accedere a trattamenti destinati ai cittadini.

Sarebbe opportuno che la nostra nazione riformulasse la disciplina in materia di accesso alle residenze popolari, in modo da consentire anche agli irregolari di poter usufruire di un adeguato alloggio.

Altri sarebbe auspicabile destinare ai servizi suddetti ulteriori fondi in modo da soddisfare le succitate esigenze\necessità abitative.

Una soluzione, dato l'ingente numero di immobili sfitti registrati sul territorio italiano, potrebbe essere quella di valutare la sostenibilità economica di una manovra che preveda l'espropriazione per pubblica utilità[752] degli stessi, al fine di renderli sostenibili e adibirli a residenze pubbliche, incrementando così il patrimonio a disposizione dello Stato; chiaramente nel rispetto della proprietà privata e della tutela

---

[748] E. V. ZONCA, *Multiculturalismo e protezione sociale dei "non cittadini". Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese*, in *GdP*, 3 settembre 2012.
[749] *Ivi*.
[750] M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n.4, 2011, p.718.
[751] In Italia non vige il principio dello *ius soli*: nascere sul suolo italiano non dà diritto alla cittadinanza
[752] Art. 42 Cost.

prevista all'art.1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU[753], sul libero godimento dei beni.

L'intervento di operatori del Terzo Settore, costituisce la doppia faccia di una stessa medaglia, se è pur vero che molte realtà sociali hanno posto in essere programmi abitativi (e non) che hanno concretamente favorito l'integrazione dello straniero[754]; tuttavia ne esistono altre che hanno provocato discriminazioni[755].

L'intervento dei privati andrebbe maggiormente regolamentato, soprattutto bisognerebbe scindere il concetto di gentrificazione da quello di integrazione. Purtroppo, l'esperienza ha dimostrato che disporre abitazioni in quartieri periferici col fine di "riqualificarli" non aiuta nel processo di inclusione, anzi genera maggiore segregazione; come nell'esperienza francese.

Come proposto dalla Fondazione Abbé Pierre, una risposta all'inefficacia della procedura di assegnazione degli alloggi sociali, potrebbe essere il miglioramento del patrimonio già disponibile e l'introduzione di un sistema a punti (già attivo a Parigi), che limiti la discrezionalità della Commissione di valutazione[756]. Anche la collocazione delle famiglie straniere all'interno dell'assetto urbano genera delle problematiche, prima fra tutte la segregazione e questo succede anche – soprattutto – in Francia.

La pianificazione urbana deve confrontarsi con l'esigenza del riuscire ad abitare insieme nelle differenze, andare oltre la mera compresenza. È necessario ricercare

---

[753] Art. 1 protocollo addizionale alla CEDU «[O]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.
Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

[754] Come già visto, ad esempio il servizio di intermediazione abitativa operato dal Cidis *Onlus,* in Calabria.

[755] Si pensi all'esempio napoletano del Rione Traniano, in cui si registrano caporalato illegale e insediamenti abusivi di comunità nomadi. G. ESPOSITO DE VITA, A. ACIERNO, *Allarme sociale e migranti: l'esperienza di un quartiere CEP a Napoli tra inclusione e segregazione*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 114, 2015.

[756] FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France 2019. Rapport annuel n.24*.

pratiche di convivenza che permettano alle diverse componenti della società di co-abitare luoghi in modo non solo pacifico, ma possibilmente anche costruttivo.
In entrambi gli Stati, ciò che deve preoccupare, è la mancanza di una disciplina organica in merito agli stranieri irregolari. Sebbene la Corte Costituzionale italiana, rinviando al concetto di dignità umana, abbia cercato diverse volte di riconoscere il diritto in capo agli stessi, la normativa non è stata ancora dotata di previsioni a riguardo. Anzi, mirando a contrastare l'immigrazione clandestina, punisce coloro che concedano in locazione il proprio alloggio a stranieri irregolari[757]. In Francia esiste, l'*hébergement d'urgence*, che si occupa di garantire il nucleo duro del diritto all'abitare, ma non riesce a garantire una copertura totale e soprattutto, anche in questo caso, spesso l'accesso viene negato a coloro che si sono visti rifiutare la richiesta di asilo.

Il presente lavoro di ricerca delinea una situazione ricca di esperienze e opportunità.
Se gli Stati smettessero di considerare come secondarie le esigenze degli individui legate alla tutela dei diritti sociali e cominciassero ad investire sulla difesa della dignità umana, sicuramente, a piccoli passi, si potrebbe giungere ad una tutela più efficace del diritto all'abitare.
Però, affinché il cambiamento interessi pure gli stranieri, è necessario una maggiore attenzione e una più ampia tutela dei diritti sociali, accompagnando lo stesso con un più proficuo approccio in materia di politiche migratorie, che concretamente miri a gestire i flussi e a garantire agli stranieri lo stesso trattamento dei cittadini, senza distinzione alcuna. Tuttavia, questa presa di coscienza, stando alla situazione politica attuale, appare lontana e non ancora totalmente perseguita.

[757] Art.12.5 bis TUI punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni «[c]hiunque dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione».

Bibliografia

AA.VV., *Diritti uguali per tutti?: Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro della Costituzione*, Atti del convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Carpi, 3-4 giugno 2005, a cura di S. STAIANO, Torino, 2006.

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli,2017.

ALSTON P., *A third generation of solidarity rights: progressive development or obfuscation of internation human rights?*, *Netherlands International law review* 29, n.3, 1982.

AMBROSINI M., *Francia tra immigrazione e conflitti sociali*, in *ISPI*, 18 novembre 2016.

AMIRI L., STORA B., *Les politiques de l'immigration en France du début du XXe siècle à nos jours*, in B. STORA, E. TEMIME, *Immigrances. L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Hachette, 2007.

ARCELLA M., *L'inserimento lavorativo degli immigrati extracomunitari nel comprensorio del cuoio in provincia di Pisa*, in *ADIR*, 2002.

ARNÒ, *Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, in La*

funzione giurisdizionale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario, atti dell'Incontro di studio tra i giovani cultori delle materie internazionalistiche di Torino 9-10 ottobre 209, a cura di A. ODENNINO, E. RUOZZI, A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, L. MOLA, L. POLI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2010.

ASCOLI U., *Il modello storico del Walfare state italiano*, in A. Sorba (a cura di), *Cittadinanza, individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno, annuale della Società italiana per lo studio della storia contemporanea*, in *Quaderni della rassegna degli archivi di Stato*, 2002.

ASGI, *le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal D.l. 113/2018*, in ASGI, 31.10.2018.

ATRIPALDI M., *Quale tutela, quale favor per il risparmio popolare*, in *Nomos.Le attualità nel diritto*, n 2, 2017.

BALAGUER PÉREZ A., *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, Navarra, Aranzaldi, 2018.

BALBONI M., *Cittadini europei e cittadini stranieri,* in *Diritti fondamentali in Europa,* P. MANZINI, A. LOLLINI (a cura di), Bologna, il Mulino, 2015.

BALDASSARRE A., *Diritti sociali,* in *Enc. Giur. Treccani,* 1989.

BARBALET J.M., *Cittadinanza: diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Padova, Livinia, 1992.

BARBERA A., *Art.2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975.

BARBERA A., FUSARO C., *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2018.

BARGELLI E., *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 diritto privato*, fasc. 1, 2019.

BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007.

BENASSI D., ALBERIO M., *Povertà Urbana*, in S. Vicari (A cura di), *Questioni Urbane*, Bologna, il Mulino, 2013.

BENVENUTI M., *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2014.

BENVENUTI M., *Tre riflessioni sulla dimensione sociale della cittadinanza nella Francia rivoluzionaria del 1789*, in *Politica del diritto*, fasc II, 2009.

BERGO M., *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, CEDAM, 2013.

BERLIN I., *Two concepts of liberty*, in *Four essays on liberty*, Oxford, Oxford University press, 1969.

BERNARDOT M., *Les foyers de travailleurs migrants à Paris. Voyage dans la chambre noire*. in *Hommes et Migrations*, n°1264, 2006.

BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997.

BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione,* in *Istituzioni del Federalismo,* ¾, 2010.

BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n.4, 2018.

BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzional*e, Milano, Giuffrè, 1992.

BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovrannazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

- BIONDI DAL MONTE F., *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE E M. VRENNA, Bologna, il Mulino, 2013.

- BIONDI DAL MONTE F., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.5, 2008.

BISZTYGA A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności? Przegląd Prawa Europejskiego ,3,* 201.

BJØRNSKOV C., MCHANGAMA J., *Do social rights affect social outcomes*?, in *American Journal of Political Science*; Oxford Vol. 63, Fasc. 2, Aprile 2019.

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

BONINI F., *L'immigrazione nella storia amministrativa: da non luogo ad assetto multilivello*, in F. RIMOLI (a cura di) *Immigrazione e integrazione della prospettiva globale alle realtà locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

BONNET J.C., *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1976.

BORGETTO M., *Égalité, solidarité…Équité?*, in AA.VV., *Le Préambule de la Constitution de 1946*, Paris, PUF, 1996.

- BORGETTO M., *La notion de fraternitè en droit public français: Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Parigi, LGDJ, 1993.

BOURGEOIS M., *Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM*, in *Sociologie du travail* 55, n.1, 2013.

BRECCIA U., *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

BROUANT J.P., *Accès su logement social et régularité du titre de séjour*, in *SERDEAUT*, *avril* 2013.

BROUANT J.P., *Un droit au logement…variablement opposable*, in *ADJA*, n. 10-506-511, 2008.

BROWNLIE I., *Treatment of Aliens: Assumption of Risk and the International Standard*, in *International recht und Wirtschaftsordnung*. *Festchrift für F.A. Mann, München*, 1977.

BRUBAKER R., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania* (trad. it.), Bologna, il Mulino, 1997.

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017.

CARMINATI A., *Non sempre l'esperienza insegna: "Vecchi" problemi di illegittimità nella nuova "sanatoria" dei lavoratori immigrati irregolari*, in *AIC*, n.4, 2012.

CASSANO M.E., *Sicurezza e disagio sociale nel cd. decreto Salvini*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 9, 2019.

CASSESE A., *Art. 10*, in G. BRANCA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, Bologna, 2013.

CASTORINA E., *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997.

CHERCHI R., *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornate tra legge e diritti della persona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2013.

CHIARELLA P.*, Il Diritto alla casa: un bene per altri beni*, in *Tigor: rivista di scienze della comunicazione*, A.II, n.2 (luglio-dicembre), 2010.

CIANCIO A., *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali,* in *Federalismi.it, fasc. 4,* 2018.

CIERVO A., *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in AA.VV. *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. RONCHETTI, Milano, 2012.

CIOCIA M., *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Napoli, Esi, 2009.

CIVITARESE MATTEUCCI S., GARDINI G., *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, Barcellona, 16-17 dicembre 2004.

COHRE, *The Human Right to Adequate Housing 1945-1999: A Chronology of United Nations Activity*, COHRE, Geneva, 2000.

COLUCCI M., *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018.

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO, Bilanc chiffré. Du droit au logement opposabe 2008-2016, n. 11, 26 ottobre 2017.

COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, 30.1.2019.

CORSI C., *Lo Stato e lo straniero*, Padova, CEDAM, 2001, p.39; A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2004.

- CORSI C., *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *AIC*, n. 1, 2018.

COSTA P., *Civitas: storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Roma-Bari, Laterza, 2002.

COSTANTINI D., *Politiche migratorie e discriminatorie: il caso francese*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2009.

DAL LAGO A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004.

DAOLIO A.(a cura di), *Le lotte per la casa in Italia. Milano, Torino, Roma, Napoli, Milano*, Feltrinelli, 1976.

DE BURCA V. G., DE WITTE B., *Social rights in Europe*, New York, 2005.

DE CONDORCET J.A.N., *Œuvres complètes*, Paris, 184-49; E.-J. SIEYÈS, *Qu'este-ce que le Tiers Etat?*, Paris , 1789.

DE LIANCOURT M., *Rapport fait aux noms des comités de rapports, de medicité et de recherches sur la situation de la mendicité à Paris*, 1790.

DE ROSA L., *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, Bari, Laterza, 1997.

DE SCHUTTER O., *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*, Cambridge, 2010.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM,2013.

DE VITA A., *Diritto alla casa in diritto comparato*, in *Digesto (discipline privatistiche)*, sez. civ., VI, 1990.

DELERA A., *Dall'INA all'Housing sociale. Ma di quale innovazione stiamo parlando?*, in *Techne. Journal of Technology for architecture and environment*, n. 14, 2017.

DELERA R. (a cura di), *Ri-pensare l'abitare: politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Milano, Hoepli, 2009.

DELSIGNORE M., *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm*., n.3, 2018.

DENIS D., *Surveiller et décrire: l'enquéte des préfets sur les migrations périodiques 1807-1812*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n.47-4, 2000.

Diritti individuali e giustizia internazionale, a cura di G. VENTURINI, S. BARIATTI, Milano, Giuffrè, 2009.

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

DOUTRELIGNE P., *Genèse du droit au logement opposable*, in *Informations sociales*, n. 157, 2010/1.

- DOUTRELIGNE P., *Genèse du droit au logement opposable*, in *Informations sociales*, n. 157, 2010/1.

DUMONT G.F., *Housing and social housing in France. Diagnostic elements*, in *Population & Avenir*. *La revue des populations et des territories*, 2015.

DUTREY R., *Bilan du DALO: efficacité et limites du dispositif*, in *Après-damin*, n. 33/NF, 2015.

EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A., *Economic, social and cultural right: a textbook, Dordrecht*, Kluwer Law International, 2001.

EINAUDI L., *Il problema delle abitazioni*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1920.

- EINAUDI L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

ENGELS F., *La questione delle abitazioni*, estratto dal *Volksstaat (1872)*, Milano, Feltrinelli editore, 1970.

ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art.3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954.

ESPOSITO DE VITA G., ACIERNO A., *Allarme sociale e migranti: l'esperienza di un quartiere CEP a Napoli tra inclusione e segregazione*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 114, 2015.

ETUI, OSE, *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussels, ETUI Printshop, 2018.

EWALD F., *Histoire de l'État providence*, Parigi, *Gresset*, 1986.

EXTRAFONDENTE – ASSOCIAZIONE FRA PROFESSIONISTI DI MARINA PIRAZZI E LAURA POZZOLI, *Sguardi sull'abitare degli stranieri a Bologna e provincia*, Dossier n.1, 2011.

Familismo legale. Come non diventare italiani, a cura di G. ZINCONE, Roma-Bari, Laterza, 2006.

FAVILLI C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2009.

FAVOREU L., PHILIP L. ET AL., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, 2013.

FEDERCASA-NOMISMA, *Osservatorio Federcasa Edilizia Residenziale (dati 2016)*, 2019.

FEDERICO V., *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. La Francia*, in *AIC*, 1, 2018.

FERRARI G.F., *«Diritto alla casa» e interesse nazionale, in Giur. Cost.,* n. 2, 1988.

FERRERA M., *The boundaries of walfare: european integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford scholarship Online, 2005.

FLINT J., *Housing, urban governance and anti-social behaviour: perspectives, policy and practice*. Univesity of Bristol, Policy Press, 2006.

FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France 2019. Rapport annuel n.24*.

FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *Il gestore sociale. Aministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, in *Strumenti per l'Housing sociale n.1*, Altreconomia, 2014.

FONDAZIONE MIGRANTES, *Rapporto italiani nel mondo 2017*, CS n.26/2017.

FORTUIJI J.D., MUSTERD S., OSTENDORF W., *International migration and ethnic segregation; impacts on urban area*, in *Urban Studies*, n.35, 1998.

FOURASTIÉ J., *Les Trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

FREDMAN S., *Human rights transformed: positive duties and positive rights*.,in *Oxford legal studies research paper*, 38, 2006.

FURIA A., *La cittadinanza durante la Rivoluzione francese (1789-1799*), in *Scienza&Politica*, n.27, 2002.

GALDINI R., *L'abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Napoli, Liguori, 2012.

GALLIANO L., *Les droits et libertés des étrangers sur le territoire français*, Presses de l'Université Toulouse, 2010.

GAMBINO S., I diritti sociali nel costituzionalismo contemporaneo e nei nuovi trattati comunitari, in AA.VV., Studi in onore di L. Arcidiacono, vol. III, Torino, Giappichelli, 2011.

GEISSER V., *Project de loi sur l'asile et l'immigration: indigration morale versus cynisme gouvernemental?*, in *Migrations société*, n. 1 , 2018.

GENEVOIS B., *Un statut costitutionnel pour les étrangers*, in *Revue française de droit administratif,* n.5, 1993.

GIANFORMAGGIO L., *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole e argomentazione basata sui principi*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1985.

GIORGIANNI M., *Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel dialogo fra le Corti europee e nazionali: il problema dell'interpretazione dei diritti umani*, in *Diritti Comparati*, 17 luglio 2014.

GIUBBONI S., "*Un nuovo pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito al social pillar di Göteborg.",* in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 77, 2018.

- GIUBBONI S., *Verso la Costituzione europea: la traiettoria dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in P. COSTANZO, S. MORDEGLIA (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2005.

GJERGJI I, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013.

GRAËFFLY R., *Fasc. 219-16: droit au logement*, in *JurisClasseurAdministratif,* 26 ottobre 2017.

GROSSO E., *Si fa presto a dire "ius soli": considerazioni sparse sull'acquisizione della cittadinanza nel diritto compara*to, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.2, 2013.

GUERINI G., *Il pilastro sociale europeo. Per ritrovare la fiducia nell'Europa*, in *Percorsi di Secondo walfare*, 10 settembre 2019.

GUIGLIA G., "*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 *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 19 luglio 2011.

- GUIGLIA G., *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti, economici, sociali e culturali tra luci e ombre*, in "*Federalismi.it*", n.3, 2015.

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

HOUSING FIRST, *Guida all'Housing First*, Europa, 2016.

HUNT L., *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, 2010

Immigration: pour Macron, «la France ne peut pas accuillir tout le monde», in Le Point, 25 settembre 2019.

ISTITUTO DEI DIRITTI UMANI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRUXELLE, *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain: actes du colloque du 19 octobre 2007,* Bruxelles, Nemesis, 2009.

JIMENA QUESADA L., *Sistema europeo de derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Colex, 2006.

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

KOOIJMANS P.H., *Human rights- Universal Panacea? Some reflections on the so-called human rights of the third generation*, in *Netherlands International Law Review*, n.37, 1990.

L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali, in "*Lavori preparatori ed original intent del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*", a cura di F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, Torino, Giappichelli, 2008.

La discriminazione nell'accesso alla casa. Ricerche sul mercato dell'affitto e sull'edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna, Edicta, 2011.

Le logement dans sa multidimensionnalité: un graude régional, a cura di N. BERNARD E C. MERTENS, Namur, 2005.

LECKIE S., *National Perspectives on Housing Rights*, Leiden, Brill, 2003.

LEVY-VROELANT C., *The Right to Housing in France: Still a Long Way to Go from Intention to Implementation* , in *Journal of Law and Social Policy*, n. 24, 2015.

LIVINGSTON M.A., *The fashists and the jews of Italy: Mussolini's Races Law 1938-1943*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

LOCCHI M.C., *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci editore, 2011.

LOCHAK D., *Étrangers: de quel droit?*, Presses universitaires de France, 1985.

- LOCHAK D., *Les discriminations frappant les étrangers sont-elle licites?*, in *Droit social*, n. 1, 1990.
-

LOLLO A., *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016.

LÓPEZ RAMÓN F., *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, n. 2, 1992.

- LUCIANI M., *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Varlassare*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite di potere*, II, Napoli, Jovene, 2009.

- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Padova, CEDAM, 1995.

- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n.4, 2011.

LUTHER J., *Il futuro dei diritti sociali dopo il social summit di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?, in Federalismi.it,* n. 4/2018.

MAGNANENSI S., PASSAGLIA P., RISPOLI E. (a cura di). *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Madrid, 2008.

MAKARIAN C., *Ce qui fait la France ce n'est pas le territoire*. *Entrevue avec* P. WEIL, in L'*Express*, 24.06.2015.

MANZINI P., LOLLINI A. (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa*, Bologna, il Mulino, 2015.

MARCHETTI G., *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2018.

MARTINES T., *Opere.4 Libertà dei singoli e delle formazioni sociali-Altri temi di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2000.

MASCLET O., *Du «bastion» au «ghetto». Le comminisme municipal en butte à l'immigration*, in *Actes de recherche en sciences sociales*, n.159, 2005/4.

MASSEY D.S., N. A. DENTON, *The dimensions of residential segregation*, in *Social Forces*, Vol.67, n.2, 1988.

MAUCO G., *Les Etrangers en France. Leur róle dans l'activité économique*, Paris, Armand Colin, 1932.

- MAUCO G., *Mémoire sur l'assimilation des étrangers en France*, Paris,1937.

MELICA L., *Lo straniero extracomunitario: valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1997.

MEO M., *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà globali*, vol. I, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

MEZZANOTTE M., *Quando la casa è un diritto*, in "*Forum di Quaderni costituzionali"*, 9 giugno 2009.

MICHELET K., *Les droits sociaux des étrangers*, Paris, L'Harmattan, 2002.

MONACO G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Pol. dir*., n. 1, 2011.

MORGANTI R., A. TOSONE, M. ABITA, D. DI DONATO, *Learning from Finland: from circular economy to circular building*, in TEMA, vol. 5, n. 2, 2019.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, CEDAM, 1976.

NASARRE AZNAR S., *Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea*, in *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2017.

NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2013.

NESSUNO LUOGO È LONTANO, *Légalité. Iniziativa politica nell'ambito della campagna Democracy Building*, marzo 2018.

OLDS K., *The Role of Courts in Making the Right to Housing a Reality Throughout Europe: Lessons from France and the Netherlands*, in "*Wisconsin International Law Journal*", Vol. 28, 2010.

OLIVERI F., *La Carta sociale europea come "strumento vivente". Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Jura Gentium*, X, 1, 2013.

- OLIVERI F., *la Carta sociale europea tra enunciazioni dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *RDSS*, n.3, 2008.

OLIVITO E., *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene editore, 2017.

OSTANEL E., CANCELLIERI A., *Diritto all'abitare e immigrazione: territori, geografia e attori*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n.114, 2015.

P. WEIL, *Qu'est ce qu'un français?: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Parigi, Folio, 2005.

- P.E. WEILL, *Les limites du droit au logement opposable :entre ineffectivité et effets pervers* , in *Métropolitiques*, 14 septembre 2015.

PACE A., *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. Cost*.,1988.

- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova. CEDAM, 2003.

PACIULLO G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008.

PALADIN L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1998.

PALAZZO A., *Atti gratuiti e donazioni*, in *Riv. dir. civ*., 2001.

PALLANTE F., *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016.

- PALLANTE F., *L'incostituzionalità del "decreto Salvini*", in *Altreconomia*, 28 febbraio 2019.

PARLAMENTO EUROPEO, AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, CONSIGLIO D'EUROPA, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Lussemburgo, 2013.

- PARLAMENTO EUROPEO, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, Bruxelles, Parlamento europeo, 2011.
-

PERI C., *Decreto sicurezza: l'Italia che non vogliamo*, in *Aggiornamenti sociali*, fasc. 1, gennaio 2019.

PERLINGERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

PETRILLO A., *Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa in Europa*, in *Tracce Urbane.Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani della Sapienza Università di Roma*,1, 2017.

PEZZINI B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale A.I.C., Cagliari 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010.

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

PONZO I., *L'accesso degli stranieri immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi*, in A. BRANDOLINI, C. SARACENO, A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, il Mulino 2009.

PUGLIESE E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Atti del convegno internazionale Roma del 12-14 luglio 2000, in CESTIM, 2000.

RANDAZZO A., *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019.

REIANU D., NISTOR A., *The european pillar of social rights: adding value to the social europe?*, in *On - Line Journal Modelling the New Europe* no. 22, 2017.

REPETTO G., *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, gennaio-aprile 2016.

ROLLI R., Il *diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, Bologna, Libreria Bonomo, 2012.

ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia* (trad. it.), Milano, 1994.

ROSENTAL P.A., *Migrations, souveraineté droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe de XIXéme siècle à nos jours*, in *Annales. Historie, Sciences Sociales*, n.2 , 2011.

ROSSI E., *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica de non cittadini nell'ordinamento italiano*, in. *Riv. dir. cost*., 2010.

ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Lgdj, 2013.

ROVITTO M.T., *Abitare il mondo: migranti e diritto alla casa*, in *Gli stranieri*, n.2, 2012.

RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *ConsultaOnline*, fasc. 1, 2015.

RUGGERI A., SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. Dir*., n. 3, 1991.

SALA PALA, *Le racisme institutionnel dans la politique du logement social*, in *Sciences de la société*, n.65, 2005.

SALAZAR C., *Leggi regionali sui diritti degli immigrati, Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, a cura di G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, Milano, Giuffrè, 2010.

SAYAD A., *Les maux à mots de l'immigration. Abdelmalek Sayad, entretien avec Jaen Leca*, in *Politix*, n. 12, 1990.

SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione GdP*, 3 settembre 2012.

SCHMUTZ B., *Public housing quotas and segregation*, in *Urban public economics review*, n.18, 2013.

SCOTTI G., *Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti*, in "*Forum di Quaderni Costituzionali*", n.9, 2015.

SCUTO F., *Contrasto all'immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti fondamentali. Un equilibrio non ancora raggiunto*, in *Immigrazione e diritti fondamentali: fra costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, coord. Da S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, 2010.

SEVERINO C., *Uno sguardo Oltralpe. Aspetti problematici della disciplina dell'immigrazione in Francia*, in Federalismi.it, n.2 , 2019.

SILVEIRA A., CANOTILHO M., MADEIRA FOUDE P., *Citizenship and solidarity in the European Union: from the Charter of fundamental rights to the crisis, the state of the art*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2013.

SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Atti del Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma 1 ottobre 2007.

SIMONCINI C., *La libertà di movimento delle persone e lo straniero. Profili costituzionali e comunitari*, Roma, Aracne, 2014.

SLAMA S., *L'unité du droit des étrangers depuis la II République ou l'éternel recommencement*, in E. SAULNIER-CASSIA, V. TCHEN, *Unité du droit des étrangers et égalité de tritement. Variations autor d'une police administrative*, Paris, Dalloz, 2011.

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

SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *AIC*, n. 4, 2011.

STÉBÉ J., *Le logement social en France*, Parigi, *Presses Universitaires de France*, 2019.

STRAZIUSO E., *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. Nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in *GdP*, 2010.

TACCHI E.M., *La scacchiera di Schelling: un modello per l'analisi della segregazione urbana*, in *Sociologia urbana rurale*, n.92-93, 2010.

TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980.

The European social Charter: a social constitution for Europe, O. DE SCHUTTER (a cura di), Brussels, Bruylant, 2010.

The prohibition of discrimination under the European Convention on Human Rights, n 22, Strasburgo, 2010.

TINTORI G., *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiana*, Roma, Carocci, 2009.

- TINTORI G., *Nuovi italiani e italiani nel mondo: il nodo della cittadinanza*, in *Migrazioni*, *Annale 24 Storia d'Italia*, a cura di P. CORTI E M. SANFILIPPO, Einaudi, Torino, 2009.

TISSOT S., *Une «discimination informelle»?*, in *Actes de la recherche en sciences sociales* n.159, 2006/4.

TOSI A., *Nuove povertà abitative e nuovi requisiti di efficacia per le politiche della casa*, in *Quest. Giust*., n.1, 2008.

TRAFO A., *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, fasc. 2, 2018.

TRANNOY A., È, WASMER. *La politique du logement locatif* , in *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 10, no. 10, 2013.

TURCHINI G., M. GRECCHI M., *Nuovi modelli per l'abitare. L'evoluzione dell'edilizia residenziale di fronte alle nuove esigenze*, Milano, IlSole24Ore, 2006.

TURI C., *L'evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale dei diritti umani: i Rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1, 2019.

TURPIN D., *Le statut constitutionnel de l'étranger*, in *Les petits affiches*, n.32, 1991.

UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT), *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements,* Earthscan*,* 2001.

UNITED NATIONS, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturale*s, n. 33, Ginevra, 2010.

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

VENDIKT P.Y., *Pauvreté et misère dans le discours des parlementaires au début de la période révolutionnaire,* in *Déviance et sociètè*, 4/1986.

VESPAZIANI A., *Interpretazioni dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 2002.

VETTORI G., *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Contratto e imprese*., fasc.3, 2011.

VILLA A., *Politiche del lavoro e immigrazione: il decreto flussi*, in *Studi Emigrazione*, n.169, 2008.

VILLANI A., *Recensioni: le logement social en France*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, n.3, 2006.

- VILLANI U., *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in St. sen., 1987.

VIOLA F., *Il concetto di cittadinanza di fronte al fenomeno migratorio*, in *Croce Rossa italiana*, 2014.

WOLFHARDT A., CONTE C., HUDDLESTON T., *The european benchmark for refugee integration. A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 eu countries, Brussels, Migration policy group and institute of pubblic affairs, 2019.*

ZANFRINI L., *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Milano, 2010.

ZIRULIA S., *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *Diritto contemporaneo [correlato]*, 18 giugno 2019.

ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico politico*, in *Filosofia Politica*, n.1, 2000.

ZONCA E. V., *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, vol. 8, Wolters Kluwer Cedam, 2016.

- ZONCA E. V., *Multiculturalismo e protezione sociale dei "non cittadini". Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese*, in *GdP*, 3 settembre 2012.

Sitografia

COUNCIL OF EUROPE PORTAL, *20th anniversary Revised European Social Charter entry into force*, 01/07/2019, CEP, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/20th-anniversary-revised-european-social-charter-entry-into-force.

"*Les enfants de Don Quichotte", in* http://les-enfants-de-don-quichotte-lille.e-monsite.com/.

ACTION LOGEMENT, *Qui sommes-nous?*, AL, https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous.

- *ACTION LOGEMENT, un géant des hlm très rentable et ássis sur 83 milliards d'euros d'actifs*, in BFM, 8.07.2019 https://www.lavieimmo.com/divers-immobilier/action-logement-un-geant-des-hlm-tres-rentable-et-assis-sur-83-milliards-d-euros-d-actifs-46074.html.

- *ACTIONLOGEMENT*, *Puis-je bénéficier de l'avance loca-pass?*, L'avance Loca-pass, in https://locapass.actionlogement.fr/.

ASGI, *incostituzionale imporre agli stranieri il requisito di lungo-residenza per accedere al fondo di sostegno all'affitto*, ASGI, in https://www.asgi.it/discriminazioni/incostituzionale-imporre-agli-stranieri-il-requisito-di-lungo-residenza-per-accedere-al-fondo-di-sostegno-allaffitto/.

ATTANASIO L., *Le nuove "Jungle" di Calais, Caritas France: per l'Europa è l'ennesimo fallimento*, in *LaStampa*, 9 luglio 2019 https://www.lastampa.it/vatican-insider-it/2019/04/09/news/le-nuove-jungle-di-calais-caritas-france-per-l-europa-e-l-ennesimo-fallimento-1.33694051.

AVVOCATO DI STRADA, *Il diritto alla casa*, in https://www.avvocatodistrada.it/materiali/sentenze-e-leggi/diritto-alla-casa/.

AZIENDA TERRITORIALE DI EDILIZIA RESIDENZIALE DI TRIESTE, *AD ARTE- La casa si AutoRecupera*, ATER, in http://trieste.aterfvg.it/index.php?id=49187.

BAILPDF, *Les aides au logement en France*, in BAIL PDF, https://bailpdf.com/articles/aides-au-logement.

BONETTI P., *Diritti fondamentali degli stranieri,* in *L'altro diritto,* 2011, http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm#*

CENNI DI CAMBIAMENTO, http://www.cennidicambiamento.it/it/il-progetto/cenni-di-cambiamento.html.

CITTALIA.FONDAZIONE ANCI, *L'evoluzione del fenomeno migratorio in Italia negli ultimi vent'anni*, in https://www.cittalia.it/index.php/asilo-e-rifugiati/item/6406-l-evoluzione-del-fenomeno-migratorio-in-italia-negli-ultimi-vent-anni.

COMMISSIONE EUROPEA, *Servizi di interesse generale*, CE, https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_it.

CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *Decreto sicurezza. Scheda tecnica*, CIR, in http://www.cir-onlus.org/decreto-sicurezza/.

COUNCIL OF EUROPE, *European Social Charter. Follow-up of the Conclusions of the European Committee of Social Rights by the Committee of Ministers*, CE, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/follow-up-by-the-governmental-committee-of-the-european-social-charter-and-the-european-code-of-social-security.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Justice and homme affairs, Brussels, 19 novembre 2004, p.16, par. 8, in https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf.

CUGNATA S., "*Casa e reddito per tutti*": manifestazione del 18 e 19 ottobre 2013, in *Generazione Zero*, 21 ottobre, 2013, https://www.generazionezero.org/blog/2013/10/21/casa-e-reddito-per-tutti-manifestazione-del-18-e-19-ottobre-2013/.

DÉFENSEUR DES DROITS, *Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine: Mesurer l'impact d'un courrier d'alert du défenseur des droits auprès d'agences immobilières*, RF, in https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/10/test-de-discrimination-dans-lacces-au-logement-selon-lorigine-mesurer.

Discours du Primer ministre - Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat, 7 ottobre 2019., Gouvernement.fr, https://www.gouvernement.fr/partage/11177-discours-du-premier-ministre-declaration-du-gouvernement-sur-la-politique-migratoire-de-la-france-et.

Droit au logemente opposable. Bonnes pratiques des commissions de médiation, févr. 2014 http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif.pdf.

ÉTUDIANT.GOUV.FR, *Venir étudier en France*, *Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et les Crous*, in https://www.etudiant.gouv.fr.

EUROPEAN COMMISSION, *Blue Card*, EC, https://ec.europa.eu/immigration/blue-card_en#tab-comparison.

EUROPEAN FEDERATION OF NATION ORGANIZATIONS WORKING WITH THE HOMELESS, *About Us*, FEANTS, https://www.feantsa.org/en/about-us.

EUROPEAN WEB SITE ON INTEGRATION, EU policy framework for migrant integration, EC, https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework.

FONDATION ABBE PIERRE, 21e rapport sur l'état du mal-logement en France 2016, in *https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/letat_du_mal-logement_en_france_-_21e_rapport_2016.pdf.*

FONDAZIONE CARIPLO, *Emergenza dimora*, FC, in http://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/emergenza-dimora/index.html.

FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *CasaCrema+*, in https://www.fhs.it/progetti/residenze/casacrema/.

- FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *Storia*, FHS, in http://www.fhs.it/fondazione/.

HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES, *Plateforme nationale pour le logement des réfugiés*, HIS, in https://www.giphabitat.org/nos-actions/migrants-et-refugies/plateforme-nationale-de-logements-des-refugies.html.

HOUSING EUROPE, *Social Housing Europe. France*, HE, in http://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe.

HOUSING RIGHTS WATCH, *Amnesty International filed a Collective complaint on the housing situation of Roma in Italy*, [online], AI, http://www.housingrightswatch.org/news/amnesty-international-filed-collective-complaint-housing-situation-roma-italy.

ICF HABITAT, *Nous connaître*, ICFH, in https://www.icfhabitat.fr/groupe/profil.
Immigration: pour Macron, «la France ne peut pas accueillir tout le monde», in Le Point, 25 settembre 2019, https://www.lepoint.fr/politique/immigration-pour-macron-la-france-ne-peut-pas-accueillir-tout-le-monde-25-09-2019-2337543_20.php.

INSEE, *Enquête auprès des sans-domicile*, in https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1002.

INTERNATIONAL OBSERVATORY ON SOCIAL HOUSING, *French Social Housing in Nutshell*, IOSH, in https://internationalsocialhousing.org/2017/05/01/french-social-housing-in-a-nutshell/.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Indicatori demografici*, ISTAT, in https://www.istat.it/it/archivio/208951.

- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Le persone senza dimora*, in https://www.istat.it/it/archivio/175984.

Itália Oferece Bolsas De Estudo Para Alunos Estrangeiros. in *ANSA, 6 aprile* 2017. https://search-proquest-com.ezproxy.unibo.it/docview/1884597324?accountid=9652.

LA CIMADE, *Pour l'application du droit à l'hebergement et a l'incoditionnalite de l'accueil*, in https://www.lacimade.org/publication/pour-lapplication-du-droit-a-lhebergement-et-a-linconditionnalite-de-laccueil/#_ftnref2.

LECLERC J.M., BOICHOT L., *Immigration: voulue par Macron, la loi sur les quotas a déjà été votée sous Sarkozy*, in LeFigaro, 5 novembre 2019. https://www.lefigaro.fr/actualite-france/immigration-voulue-par-macron-la-loi-sur-les-quotas-a-deja-ete-votee-sous-sarkozy-20191105.

LUNGELLA, *Piano casa per rilanciare l'Italia*, in *lavoce.info*, 04.07.2017 https://www.lavoce.info/archives/47686/piano-casa-rilanciare-litalia/.

MINISTÈRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *Logement social (HLM): définition, catégories, financement, attribution, acteurs*, RF, in https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/logement-social-hlm-definition-categories-financement-attribution-acteurs.

MINISTERO DELL'INTERNO, Pacchetto sicurezza, in https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Pacchetto_sicurezza/index_2.html.

- MINISTERO DELL'INTERNO, *Social housing good practies. Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in http://socialhousing-gp.eu/wp-content/uploads/2014/04/Report-di-Benchmarking_-Housing-Sociale.pdf.

Mouvement d'entraide pour le tiers monde et la coopération, *Agir pour les exclus de l'emploi non ou peu scolarisés*, in https://www.etm-entraide.com/30+agir-pour-les-exclus-de-lemploi-non-ou-peu-scolarises.html.

MURPHY K., *France's new law: Control immigration flows, court the highly skilled, in Migration policy institute*, 1 november 2006, https://www.migrationpolicy.org/article/frances-new-law-control-immigration-flows-court-highly-skilled.

PACKER G., *The other France*, in *The New Yorker*, 31 August 2015, in https://www.newyorker.com/magazine/2015/08/31/the-other-france.

PARIS CLIMATE ACTION, *The charter overview*, in https://parisactionclimat.paris.fr/en/charter-overview.

PARIS HABITAT, *About us*, PH, in https://www.parishabitat.fr/Pages/Anglais-About-us.aspx.

PARLAMENTO EUROPEO, *Presidency conclusions*, PE, 1999, in https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sugli aspetti sociali dell'edilizia residenziale* del 1997, PE, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0088+0+DOC+XML+V0//IT#Contentd13741e350.

- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sull'edilizia popolare nell'Unione Europea dell'11 giugno 2013*, PE, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//IT.

Piano rinascita urbana: ecco cosa prevede la manovra, in *FASI*, in https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/21159-piano-rinascita-urbana-ecco-cosa-prevede-la-manovra.html.

PRATOMIGRANTI, *Che cos'è il decreto flussi*, Pratomigranti.it, in http://www.pratomigranti.it/normativa/italiana/decreto-flussi/descrizione/pagina244.html.

PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE, *Suivi du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants à Paris*, DRIHL, in http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/suivi-du-plan-de-traitement-des-foyers-de-a4123.html.

Préfet des Ardennes, Droit au logement opposable (DALO) et droit à l'hébergement opposable (DAHO), RF, http://www.ardennes.gouv.fr/droit-au-logement-opposable-dalo-et-droit-a-l-a726.html.

REPUBLIQUE FRANÇAISE, A*ide personnalisse au logement,* Service-Public, in https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12006.

- REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Allocation de logement familiale,* Service-Public, in https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13132.

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR)?*, Service-Public.fr, https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048.

- *RÉPUBLIQUE-FRANÇAISE, Direction de l'information légal et administrative*, RF, in https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement-opposable/.

- *RÉPUBLIQUE-FRANÇAISE, Direction de l'information légal et administrative*, RF, in https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement-opposable/.

REY-LEFEBVRE I., *Le droit au logement opposable: une application à géométrie variable*, in *Le Monde*, 13.12.2016 https://www.lemonde.fr/logement/article/2016/12/13/le-droit-au-logement-opposable-une-application-a-geometrie-variable_5048231_1653445.html.

SALVATO E., *Discriminazione, la casa è libera ma "non si affitta agli stranieri". La denuncia di una studentessa italo-marocchina*, in *ilFattoQuotidiano*, 29 settembre 2016, https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/09/29/discriminazione-la-casa-e-libera-ma-non-si-affitta-agli-stranieri-la-denuncia-di-una-studentessa-italo-marocchina/3062946/.

SERVICE-PUBLIC.FR, *Conditions d'attribution d'un logement social*, in https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869.

TRECCANI, stranièro http://www.treccani.it/vocabolario/straniero/.

UNIONE EUROPEA, *Soggiorno permanente (più di 5 anni) per i cittadini dell'UE*, UE, in https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/documents-formalities/eu-nationals-permanent-residence/index_it.htm.

VEILLARD K, *Squat de la Poterie à Rennes: jour d'évacuation*, in *franceinfo*, 17 luglio 2017, in https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/ille-et-vilaine/rennes/squat-poterie-rennes-jour-evacuation-1298577.html.

VILLA M., *I nuovi irregolari in Italia*, in *blog @Continental Drift*, 18 Dicembre 2018. https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812.

WIHTOL DE WENDER C., *Quelle est l'évolution de la politique migratoire en France depuis 1945?*, in *Migrations En Questions,* https://www.migrationsenquestions.fr/question_reponse/1068-quelle-est-levolution-de-la-politique-migratoire-en-france-depuis-1945/.

Giurisprudenza Corti sovrannazionali (CEDU/ CGUE)

Corte EDU, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, n. 8793/79
Corte EDU, Mellacher e altri c. Austria, 19 dicembre 1989, nn. 10522/83, 11011/84, 11070/84.
Corte EDU, Lopez Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994, n. 16798/90.

Corte EDU, Mc Cann e altri c. Regno Unito, 27 settembre 1995, n. 17/1994/464/545.
Corte EDU, Chapman c. Regno Unito, 18 gennaio 2001, n. 27238/95.
Corte EDU, Selçuk e *Asker* c. Turchia del 24 luglio 2003, n. 23184/94 ; 23185/94.
Corte EDU, Öneryildiz c. Turchia, 30 novembre 2004, n. 48939/99.
Corte EDU, Moldovan c. Romania del 12 luglio 2005, n 41138/98; 64320/01.
Corte EDU, Moreno Gómez c. Spagna del 16 novembre 2005, n. 4143/02.
Corte EDU. caso *Hutter-Czapska c.* Polonia, 19 giugno 2006, n. 35014/97.
Corte EDU, Niedzwiecki c. Germania, 15 febbraio 2006. 58453/00
Corte EDU, Okpisz c. Germania, 15 febbraio 2006, n. 59140/00
Corte EDU, Wallovà e *Walla* c. Repubblica Ceca, 26 Ottobre 2006, n. 23848/04.
Corte EDU, Giacomelli c. Italia, 2 Novembre 2006, n. 59909.
Corte EDU, Carson e altri c. Regno Unito, 16 marzo 2010, n. 42184/05
Corte EDU, Oluiç c. Croazia, 20 maggio 2010, n. 61260/08.
Corte EDU, Deés c. Ungheria, 9 novembre 2010, n. 2346/06.
Corte EDU, *Al Hanchi c. Bosnia Erzegovina*, 15 novembre 2011, n. 48205/09.
Corte EDU, Bah c. Regno Unito, 27 settembre 2011, n. 56328/07.
Corte EDU, Yordanova c. Bulgaria, 2 gennaio 2013, n. 5126/05.
Corte EDU, Winterstein e altri c. Francia, 17 gennaio 2014, n. 27013/07.
Corte EDU, *Dhahbi c. Italia*, 8 aprile 2014, n. 17120/09
Corte EDU, Senigo Longue et autres c. France, 10 ottobre 2014, n. 19113/09.
Corte EDU, Arrêt Tanda-Muzinga c. France, 10 ottobre 2014, n. 2260/10.
Corte EDU, *VM e altri v. Belgio*, 7 luglio 2015, n. 60125/11.
Corte EDU, Affaire V.M. c. Belgio, del 7 luglio 2016, n. 60125/11.
Corte EDU, Bagdonavicius e altri c. Russia, 11 Novembre 2018, n. 19841/06.
Corte EDU, P.H. e altri c. Italia, 20 maggio 2019, n. 25838/19.
CGUE, Van Gend en Loos, 5 febbraio 1963*,* n.26/62.
CGUE, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*., 15 dicembre 1995, C- 415/93.
CGUE, *Commissione c. Lussemburgo*, 20 giugno 2002, C-299/01.
CGUE, *Bacardi c. France*, 13 luglio 2004, C- n.429/02
CGUE, Parlamento c. Consiglio, 27 giugno 2006, C- 540/03.
CGUE, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti, 11 dicembre 2007, C- 438/05.
CGUE, *Laval*, 18 dicembre 2007, C- 341/05.
CGUE, *United Pan-Europe Communications Belgium SA e altri contro Stato belga,* 13 dicembre 2007*,* C- 250/06.
CGUE, causa *UTECA*, 5 marzo 2009, C-222/07.
CGUE, *Commissione c. Germania*, 15 luglio 2010, C-271/08.
CGUE, *Zambrano*, 8 marzo 2011, C-34/09.
CGUE, *Kamberaj c.* Istituto per l'edilizia sociale della provincia autonoma di Bolzano (IPES), 24 aprile 2012, C- 571/10.

Reclami al Comitato europeo dei diritti sociali

International Commission of Jurist v. Portogallo, reclamo del 12 ottobre 1998, n. 1/1998.
European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy, reclamo del 28 giugno 2004, n. 27/2004
European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria, reclamo del 22 aprile 2005, n. 31/2005
International Movement ATD Fourth World v. Francia, reclamo del 1° febbraio 2006, n. 33/2006
European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. Francia, reclamo del 2 novembre 2006, n. 39/2006.
Defence for Children International (DCI) v. Paesi Bassi, reclamo del 20 ottobre 2009, n. 47/2008.
FEANTSA v. Slovenia, reclamo dell'8 settembre 2008, n.53/2008
Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italia, reclamo del 21 ottobre 2010, n. 58/2009
European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Paesi Bassi, reclamo del 4 luglio 2012, n. 86/2012.
Conference of European Churches (CEC) v. Paesi Bassi, reclamo del 17 gennaio 2013, n. 90/2013.

Giurisprudenza italiana

Corte Cost., sent. del 15 novembre 1967, n. 120/1967
Corte Cost., *sen*t. del 19 giugno 1969, n. 104/1969.
Corte Cost., sent. del 2 luglio 1970, n. 144/1970.
Corte Cost. *sent*. del 5 luglio 1971, n. 168/1971.
Corte Cost. *sent*. del 15 luglio 1983, n. 252/1983.
Corte Cost. *sent*. del 24 febbraio 1988, n. 235/1988
Corte Cost., *sent*. del 24 marzo 1988, n.404/1988
Corte Cost. *sent*. del 16 maggio 1989, n. 252/1989
Corte Cost. *sent*. del 15 aprile 1996, n. 121/1996
Corte Cost. *sent*. del, 24 marzo 1999, n. 119/1999
Corte Cost. *sent*. del 19 maggio 2008, n. 166/2008
Corte Cost., *sent* del 11 gennaio 2010, n. 10/2010
Corte Cost. *sent*. del 22 marzo 2010, n. 121/2010
Corte Cost. *sent*. del 7 luglio 2010, n. 269/2010
Corte Cost. *sent*. del n. 299/2010, 18 ottobre 2010.
Corte Cost. *sent*. del 21 febbraio 2011, n. 61/2011
Corte Cost. *sent*. del 26 marzo 2013, n. 62/2013
Corte Cost. *sent*. del 15 giugno 2016, n. 203/2016
Corte Cost. *sent*. del 22 novembre 2017, n. 5/2018
Corte Cost., *sent*. del 10 aprile 2018, n. 106/2018
Corte Cost. *sent*. del 20 giugno 2018, n. 166/2018
Cass. pen. sez. II, del 26 settembre 2007, n.35580/2007.
Corte d'Appello di Milano, del 7 giugno 2012, n.2758.

Corte d'Appello di Napoli del 13 aprile 2012, n.1486.

Giurisprudenza francese

CC, Décision n. 71-44 DC *du* 16 *juillet* 1971.
CC, *Décision* n.89-269 DC *du* 22 *janvier* 1990
CC, *Décision* n.92-307 DC *du* 25 *février* 1992
CC, Décision n.93-325 DC *du* 13 *août* 1993
CC, *Décision* n. 94-359 DC *du 19 janvier* 1995.
CC, Décision n. 98-403 DC *du* 29 juillet 1998.
CC, *Décision n.* 98-403 *DC du 29 juillet* 1998.
CC, *Décision* n. 2011-137 QPC *du* 17 *juin* 2011
CC, Décision n. 2014-691 DC *du* 20 *mars* 2014.
CC, *Décision n.* 2018- 770 DC *du* 6 *septembre* 2018.
CC, *Décision* n.2019-797 QPC *du* 26 *juillet* 2019.
CC, *Décision* n. 2003-488, DC *du* 29 *décembre*. 2003
CA París, 14e *chambre*, 17 *septembre* 1993*, Sylla Diabe et a. c/*Mayor Ville Paris et a.
Conseil d'État, *du* 2 *avril* 2003, n. 248889
TA París, *ordonnance du* 20 *mais* 2008, *Sra Fofana*, AJDA, 2008.
Cour administrative d'appel de Versailles du 28 *juin* 2011 n. 10VE02545.

Direttive europee

Direttiva 90/365/CEE.
Direttiva 90/366/CEE
direttiva 2003/86/CE
Direttiva 2003/9/CE
Direttiva 2004/38/CE
Direttiva 2004/83/CE
Direttiva 2005/85/CE
direttiva 2011/95/UE
Direttiva 2011/98/UE
Direttiva 2013/32/UE
Direttiva 2013/33UE

Legislazione italiana

Legge n. 6972/1890.
legge n. 254/1903.
Piano Fanfani, L. n. 43/1949.
Legge n.408/1949.
Legge n. 60/1963.
Legge n.39/1990.
D.lgs. n. 502/1992.
D.lgs. n. 517/1993.

Decreto-Legge n. 489/1995.
Legge n. 40/1998 in conversione del d.lgs. 286/1998. (TUI)
Legge n. 3/2001.
D.lgs n. 5/2007.
D.lgs. n. 251/2007
Decreto-legge 112/2008.
Legge 133/2008.
D.lgs. n.160/2008.
Legge n. 94/2009.
D.lgs. n. 18/2014.
Piano casa nazionale, D.L. 47/2014.
Decreto-legge n.13/2017.
Legge n. 46/2017.
Decreto-legge n.113/2018
Legge n. 132/2018.
D.lgs. n.53/2019.
Legge n. 77/2019.

Legislazione francese

Loi del 7 février 1851
Loi, n. 1247-1889, del 26 giugno 1889, JORF 28 giugno 1889
Loi 15 luglio 1893, JORF 18 luglio 1893.
Loi 30 novembre 1894, JORF 1 dicembre 1894.
Loi n. 80-9 del 10 gennaio 1980, JORF 7 gennaio 1980.
Loi n. 82-526 del 22 giugno 1982, JORF, 23 giugno 1982.
Loi n. 84-622 del 17 luglio 1984*,* JOFR 19 luglio 1984.
Loi n. 86-1025 del 9 settembre 1986, JOFR 12 settembre 1986.
Loi n. 93-1027 del 24 ottobre 1993, JOFR 29 ottobre 1993.
Loi n. 89-462 del 6 luglio 1989, JORF 8 luglio 1989.
Loi n. 90-449 del 31 maggio 1990, JORF 2 giugno 1990.
Loi 91-662 del 13 luglio 1991, JORF 19 luglio 1991.
Loi du 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables
Loi n. 98-657 del 29 luglio 1998, JORF 31 luglio 1998.
L*oi n. 99-641* del 27 luglio *1999*, JORF 28 luglio 1999
Loi n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000, JORF 14 dicembre 2000.
Loi n. 2006-911 del 24 luglio 2006, JOFR 25 luglio 2006.
Loi n. 2007-290 del 5 marzo 2007, JORF 6 marzo 2007.
loi n.2014-173, del 21 febbraio 2014, JOFR 22 febbraio 2014.
Loi n.2014-366 del 24 marzo 2014*,* JORF 26 marzo 2014.
Loi n° 2016-162 du 19 février 2016, JOFR 20 febbraio 2016.
Loi n. 2016-274 del 7 marzo 2016, JORF 8 marzo 2016.
Loi n. 2017-86 del 27 gennaio 2017*,* JORF 28 gennaio 2017.
Loi n. 2018-778 du 10 settembre 2018, JOFR 11 settembre 2018.
Loi n. 2019-161 del 1 marzo 2019, JORF 5 marzo 2019.

Documenti ufficiali

ALTO COMMISSARIATO DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Fiche d'information n.21*, 1997, OHCHR.

ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, A/HRC/13/20, 18 dicembre 2009 .

- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, A/HRC/31/54, 30 dicembre 2015.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, A/HRC/37/53, 15 gennaio 2018.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Agenda 21*, 1992.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Agenda 2030*, 2015.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia,* 20 Novembre 1989.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne*, 18 dicembre 1979.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Convenzione relativa allo status di rifugiati,* Ginevra, 28 luglio 1951
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene*, 13 settembre 2007.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo,* 4 dicembre 1986.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *International Covenant on civil and political rights*, 1966, OHCHR.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *International Covenant on economic, social and cultural rights*, 1966, OHCHR.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, 10 dicembre 2008.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Resolution* 41/128, 1986, UN GA.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Rio Declaration*,1992, OHCHR
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Stockholm Declaration*,1972, OHCHR
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Universal Declaration of human rights*, 1948, OHCHR,

ASSEMBLEA NAZIONALE, *dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, 1987.*

COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazioni Generali 1*, 1989

- COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, Osservazione Generale 3, 1990

- COMITATO DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazione Generale 7*, 1997
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Comunicación* 2/2014
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm*. 5/2015, 2017.

COMMISSARIATO DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Fiche d'information n.21*, 1997, OHCHR.

COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda europea sulle migrazioni*, 13 maggio 205.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali,* COM/2017/0251 final.

COMMISSION ON HUMAN SETTLEMENTS, *Global Strategy for Shelter to the Year 2000,*12 april 1988.

CONFERENZA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO DELL'ORGANIZZAZIONE DELL'UNITÀ AFRICANA, *Carta africana sui diritti umani e dei popoli*, Nairobi, 20 giugno 1981.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *La Charte de l'environnement*, 2004.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 1950
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Digest of the case law of the european committee of socia Rights*, CE, 2018.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *European Social Charter*, COE.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Social Housing Policy – Draft Report*, 2010.

E/CN.4/2002/59, 25 marzo 2020.

PARLAMENTO, CONSIGLIO E COMMISSIONE EUROPEA*, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Nizza, 26 febbraio 2001.

Trattato di Lisbona, Lisbona, 13 dicembre 2007.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Roma, 1957.

Trattato sull'Unione europea (TUE), Maastricht, 7 febbraio 1992.

UNITED NATIONS, *The right to adequate housing* N.1, fasc. n.21, Ginevra, 2010.

UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT), *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements,* Earthscan*,* 2001.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON HOUSING AND SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT (HABITAT III), *New Urban Agenda*, 2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT II), *Habitat Agend*a,1996.

- UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT II), *Istanbul Declaration*, 1996.UN.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, *Vancouver Action Plan*, 1976, ONU.

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