

Presentazione

La sezione “Saggi e articoli” di questo numero della *Rivista* è dedicata al diritto alla casa. I lavori pubblicati costituiscono la rielaborazione, o comunque traggono spunto, da relazioni presentate al Convegno “Diritti fondamentali e politiche dell’UE dopo Lisbona”, svoltosi nell’Università di Pescara nei giorni 6-7 maggio 2010, ove una delle sessioni era appunto dedicata al diritto all’abitazione.

Dei cinque contributi, sono quelli di Francesco Bilancia e Caroline Hunter, pur da prospettive diverse, a soffermarsi maggiormente sul rapporto tra abitazione e diritti fondamentali e/o umani.

Il saggio della Hunter, che mira ad esporre la natura e il fondamento di un “diritto alla casa” nel sistema britannico, dimostra che se per un verso le politiche abitative si sono largamente sviluppate in quel paese in accordo con le norme internazionali ed europee, per altro verso le stesse non possono essere considerate come una loro diretta attuazione essendo il frutto di vicende e discipline in gran parte peculiari.

Il lavoro di Bilancia analizza, a sua volta, sulla scorta della dimensione ultranazionale del diritto alla casa e della annosa questione del condizionamento finanziario sui diritti sociali, le conseguenze che derivano dal processo di finanziarizzazione dell’economia globale sull’effettività del diritto alla casa.

I due saggi di Paolo Urbani e Raffaele Lungarella si soffermano maggiormente sull’evoluzione storica della disciplina dell’edilizia residenziale in Italia sino a chiedersi, da un lato, se l’interesse pubblico perseguito dai più recenti programmi costruttivi sia effettivamente riconducibile alla soddisfazione del diritto alla casa (Urbani), dall’altro, se il passaggio, negli usi linguistici correnti, dalla locuzione “edilizia residenziale pubblica” a quella di “edilizia sociale” (o meglio *housing*

sociale), non tradisca – mediante la soppressione dell'aggettivo “pubblica” – l'idea che si possa fare edilizia sociale senza risorse pubbliche (Lungarella).

Il saggio di Gerardo García Álvarez, infine, offre un ampio resoconto della disciplina spagnola dell'edilizia c.d. “protegida”, che presenta numerose analogie con l'esperienza italiana ed è particolarmente interessante dal punto di vista del dibattito domestico sul federalismo per l'analisi dell'intreccio tra competenze statali e regionali nella materia.

L'aspetto che preme evidenziare, nel licenziare questo fascicolo della *Rivista*, è quello relativo alla ripresa di interesse per un tema che negli ultimi anni è stato abbastanza negletto, sebbene il disagio abitativo sia ancora diffuso in Europa ed il fenomeno del degrado urbano in forte crescita. Le stesse classi medie, a causa della c.d. bolla immobiliare e dei “fallimenti del mercato”, non sono oggi immuni dal problema.

Anche in Italia la condizione di disagio abitativo appare consistente. Vi è un incremento considerevole delle nuove famiglie, comprendenti gli “stranieri”, vi sono molti più anziani e l'afflusso dei migranti è in continua crescita. Il settore pubblico non è, però, stato in grado di rispondere efficacemente all'incremento della domanda irrobustendo l'offerta pubblica di alloggi e contenendo, in tal modo, gli effetti negativi prodotti dalla forte accelerazione delle dinamiche del mercato abitativo.

L'Unione europea, e specialmente il Consiglio, non è insensibile a questo stato di cose. Il Consiglio su “Occupazione, affari sociali, salute e consumatori” ha fatto della questione dei “senza tetto” una priorità nel contesto della strategia dell'inclusione sociale dell'UE per i prossimi anni. Il 10 maggio 2007, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulle politiche abitative richiedendo alla Commissione di approfondire la questione della crisi degli alloggi e impegnandosi ad adottare una dichiarazione europea sull'abitazione.

D'altra parte le controversie al livello comunitario in materia di edilizia sociale aumentano e questo è fonte di incertezza per le amministrazioni competenti e più in generale per i soggetti, anche privati, operanti nel settore. Sempre più gli Stati membri tendono a sottoporre i loro sistemi di finanziamento e le misure a favore della casa al giu-

dizio della Commissione per evitare rischi di infrangere le regole del mercato interno dei servizi. La questione si pone in Italia ad esempio per quanto riguarda la definizione di “alloggio sociale” nell’ambito del recente “piano casa”, scaturita dalla preoccupazione di definire “caratteristiche e requisiti degli alloggi sociali esenti dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”.

Da alcuni orientamenti della Commissione europea si può, infatti, ipotizzare uno scenario in cui l’obiettivo della costruzione del mercato interno e del connesso controllo dei sussidi pubblici investa anche il settore dell’edilizia sociale, mettendo in discussione alcuni elementi propri delle tradizioni degli Stati europei in questo settore.

Sebbene, infatti, l’edilizia sociale in Europa sia caratterizzata da una ampia differenza di approcci degli Stati, secondo l’*Housing Europe Review of Social, Cooperative and Public Housing in the 27 EU Member States* è possibile identificare alcuni elementi di fondo comuni considerando la specifica missione assegnata ai “fornitori” del servizio dai rispettivi poteri pubblici di riferimento: soddisfare il bisogno dei nuclei famigliari (*households*) in termini di accesso e permanenza in abitazioni dignitose e che non abbiano costi elevati (*decent and affordable*).

Si tratta, in altre parole, di una parte del cosiddetto “modello sociale europeo”, che nello specifico dell’edilizia sociale si è sviluppato a partire dalla seconda metà del XIX secolo, con la rivoluzione industriale, nella maggior parte dei paesi europei, spesso favorito da iniziative filantropiche per migliorare la salubrità delle condizioni abitative dei lavoratori. I pubblici poteri abbastanza presto (in Italia all’inizio del XX secolo) si sostituirono ai privati creando una intelaiatura giuridica – secondo le specificità dei vari ordinamenti nazionali – che generalmente è rimasta la base dell’intervento pubblico sino ai giorni nostri¹.

(1) Per una ampia ricostruzione estesa a Francia, Italia, Portogallo, Inghilterra e Spagna v. F. LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

Nel periodo recente si assiste a un'evoluzione del settore che anche in questo caso riguarda la maggior parte degli Stati europei (v. ad esempio il caso della Spagna, esposto da García Álvarez, e il quadro italiano analizzato da Lungarella e Urbani) secondo due linee di tendenza.

La prima riguarda il decentramento delle decisioni politico-amministrative (con un più stretto legame tra attori locali, utenti e fornitori). Considerando l'Italia, l'azione pubblica nel settore dell'edilizia residenziale viene vista ad esempio, alla stregua del nuovo assetto semi-federale della Repubblica nell'ambito di una "tutela multilivello" dei diritti sociali, in cui ogni livello risponde ad istanze diverse e non facilmente armonizzabili. Il livello regionale tende, naturalmente, alla differenziazione territoriale delle prestazioni, quello statale a (ri)stabilire le condizioni di eguaglianza ma con un occhio alle compatibilità finanziarie, il livello europeo a fissare il quadro delle compatibilità tra politiche sociali e funzionamento dei mercati.

La seconda concerne la "privatizzazione" e la riduzione dei fondi pubblici, anche qui riscontrabile nella normazione statale e regionale italiana.

Riportando queste tendenze al tema dei "diritti", si nota che in molti paesi europei non è espressamente previsto un "diritto all'abitazione", né tantomeno a un'abitazione adeguata, ma questo quasi mai esclude l'esistenza di compiti di *social housing* affidati ai poteri pubblici (come ben si mostra nell'articolo della Hunter). Questo apre il problema, che riconduce al tema generale dei diritti in una dimensione globale, del rapporto tra l'enunciazione dei "diritti", in particolare nella Carte internazionali, e l'effettività ed il contenuto delle prestazioni sociali legate all'abitare (tema come detto affrontato da Bilancia).

Questo aspetto merita forse qualche ulteriore accenno, quasi a modo di indicazione delle molte questioni che meritano ancora di essere indagate dal punto di vista giuridico, in special modo quella del rapporto tra diritti sociali e diritti umani/fondamentali.

Contrariamente a quanto si pensa i "diritti sociali" non sono una totale innovazione del XX secolo, essendo stati tra i primi diritti umani a essere oggetto di pretese².

(2) J. GRIFFIN, *On Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 176.

Nel XII e XIII secolo, quando comincia a delinearsi la moderna concezione dei diritti, uno dei primi esempi offerti era il diritto dei bisognosi di ricevere sussistenza da chi avesse in eccedenza. Enunciazioni che appaiono in qualche modo riconducibili a “diritti umani sociali”, sebbene perlopiù menzionate come diritti civili fondamentali, si trovano, poi, in alcune costituzioni e codici a cavallo tra XVIII e XIX secolo: la Costituzione francese del 1793, il Codice civile prussiano del 1794, le Costituzioni svedese (1809), norvegese (1814), olandese (1814), danese (1849).

È comunque alla fine del XIX secolo che gli studiosi (particolarmente i politologi), cominciano a interrogarsi sul fatto se i diritti sociali siano basilari nel senso in cui i diritti civili e politici lo sono nelle società occidentali³.

Nella scena politica internazionale un ruolo trainante nell’attrazione dei diritti sociali nella sfera dei diritti umani è riconosciuto a Franklin D. Roosevelt. Nella Carta atlantica, siglata tra Roosevelt e Churchill nel 1941, si trova l’idea, esposta nel celebre discorso del presidente americano sulle “quattro libertà”, secondo cui oltre alle classiche libertà civili e politiche vi sono quelle dal bisogno e dalla paura. La Carta atlantica è considerata il primo passo verso la Dichiarazione universale dei diritti umani, che include una serie di tipici diritti sociali (sicurezza sociale, lavoro, sanità, educazione, diffusione dell’arte e della scienza).

Certamente, però, questa inclusione – che si ritrova poi in molti altri strumenti internazionali – pone un problema di fondo. La percezione consueta dei diritti umani è quella di avere per contenuto una pretesa (universale) di qualsiasi agente umano contro qualsiasi altro agente umano, ad esempio di non essere torturato. Questo però non è il modo consueto di considerare i diritti sociali, che sono normalmente associati all’essere parte di una specifica comunità sociale, in altre parole legati alla cittadinanza, e per questo correlati al senso di cooperazione e reciprocità (in senso utilitaristico) che tiene insieme una determinata comunità politica.

(3) L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, New York, Oxford University Press, 1911.

Questa idea è spesso ricollegata alla suddivisione kantiana degli obblighi in universali perfetti, non-universali perfetti ed imperfetti. Mentre i primi due obblighi hanno diritti correlativi chiaramente soggetti (rispettivamente, ad esempio, il diritto di tutti a non essere torturati e il diritto contrattuale al pagamento di una prestazione), gli ultimi – ad esempio l'obbligo di essere caritatevoli – sono deficitari nell'indicazione del beneficiario, nel senso che l'agente obbligato può usare discrezionalità nello scegliere su chi assolvere il proprio obbligo. Questo punto conduce all'altro, non necessariamente connesso all'ambito dei diritti umani, relativo al rapporto tra la categoria dei diritti di libertà e quella dei diritti sociali come concettualmente distinte e irrelate. A ciò si collegava l'idea secondo cui i diritti sociali, a differenza di quelli di libertà, fossero diritti "costosi", che imponevano oneri economicamente pesanti a carico della collettività. Queste tesi erano spesso accompagnate dall'idea secondo cui il compito principale dello Stato fosse la tutela dei diritti di libertà, mentre l'attuazione dei diritti sociali rappresentava un obiettivo secondario e non sempre perseguibile.

Nel dibattito contemporaneo la distinzione tra diritti sociali e diritti di libertà è, invece, al centro di forti critiche⁴. In primo luogo, si è sottolineato lo stretto rapporto di interdipendenza tra queste due categorie: in particolare, si è notato come una piena attuazione dei diritti di libertà richieda necessariamente il conferimento di diritti sociali. In secondo luogo, è stata messa in discussione la stessa distinzione dal punto di vista concettuale: in particolare, si è sottolineato come la tutela dei diritti di libertà, lungi dall'esigere una mera astensione da parte dei pubblici poteri, richieda, invece, prestazioni positive estremamente onerose, onde rendere giustiziabili tali diritti e reprimere o scoraggiare la loro violazione da parte di soggetti privati. Al riguardo, numerosi studi, giuridici ed economici, hanno dimostrato come l'apparato di pubblica sicurezza necessario a garantire la difesa dei diritti di libertà e l'apparato giurisdizionale necessario per riparare alle loro violazioni siano estremamente onerosi, ben più di quelli deputati a

(4) E. DICIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006.

fornire prestazioni assistenziali⁵. Il tema è oggetto di ampio dibattito anche in sede internazionalistica, in particolare essendosi affermata una dottrina sulla “indivisibilità” dei diritti umani⁶.

Tra la categoria dei diritti umani e quella dei diritti sociali si interpone, se passiamo al linguaggio della dottrina costituzionalistica e delle Costituzioni del Novecento, quella dei diritti fondamentali, che nasce nel primo ottocento tedesco, ma che nel costituzionalismo contemporaneo di matrice continentale sta ad indicare i diritti (*in primis* quelli sociali, cosiddetti di seconda generazione) inclusi nelle Costituzioni scritte ed in qualche modo “giustiziabili” (Corte cost., n. 1146/1988). In questo senso i diritti fondamentali costituiscono, quindi, una categoria differente dai diritti umani, essendo legati a un determinato ordinamento statale. Tuttavia tra le due categorie esistono anche molteplici connessioni e sovrapposizioni: nel linguaggio, non solo comune, negli sviluppi storici dei sistemi giuridici, nella prassi delle istituzioni giuridiche, nel linguaggio delle corti, tanto che proprio a proposito del ruolo della giurisprudenza si sente parlare sempre più spesso di un “linguaggio universale dei diritti”, secondo un approccio, però, non del tutto esente da ambiguità dal punto di vista concettuale e del diritto positivo e che non necessariamente, o non sempre, costituiscono un ampliamento delle occasioni di tutela, in quanto un metodo per “accumulazione” dei diritti, o meglio delle enunciazioni sui diritti, può di fatto risolversi in un impoverimento della loro concreta soddisfazione.

Stefano Civitarese Matteucci

(5) S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2000.

(6) I.E. KOCH, *Human Rights as Indivisible Rights. The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden-Boston, Brill, 2009.