

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.

di Claudio Di Turi
Professore associato di Diritto internazionale
Università della Calabria

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. *

di Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale
Università della Calabria

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. Le principali fonti normative internazionali del diritto all'abitazione adeguata. 3. Il contenuto del diritto e gli ostacoli che ne impediscono l'esercizio: i rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite, e l'attività del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali. 4. Gli obblighi incombenti sugli Stati, e le prospettive evolutive del diritto a un'abitazione adeguata. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il perdurare della crisi economica e finanziaria, inizialmente manifestatasi come bolla speculativa nel mercato immobiliare nordamericano, e che da più di dieci attanaglia i sistemi produttivi e i mercati dei capitali di tutti i principali Paesi del mondo, pone diversi interrogativi circa le norme in materia di diritti umani. Alcune tra le più gravi conseguenze della difficile congiuntura riguardano il rispetto e l'attuazione da parte degli Stati dei diritti economici, sociali e culturali e, conseguentemente, il loro godimento da parte delle persone fisiche che si trovano sul loro territorio. Dai massicci tagli ai sistemi nazionali di *welfare* imposti dal ciclo sfavorevole, sono derivati diffusi fenomeni di disoccupazione, grave perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni, difficoltà di ottenere alloggi dignitosi, accedere a livelli minimi di assistenza medica e ricevere un'istruzione adeguata¹. Si tratta di altrettanti casi in cui la capacità degli Stati parti contraenti di sistemi multilaterali di protezione dei diritti umani è stata messa alla prova circa il rispetto di norme internazionali sui diritti dell'uomo in campo sociale. Al tempo stesso, tuttavia, i succitati fenomeni rappresentano pure la cartina di tornasole del grado di effettività di quelle disposizioni e della loro idoneità a tutelare le situazioni giuridiche soggettive di soggetti spesso in posizione svantaggiata. In

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Su tali problematiche, v. B. WARWICK, *Socio-Economic Rights During Economic Crises: A Changed Approach to Non-Retrogression*, in *International and Comparative Law Quarterly* 2016, p. 249 ss.; A. NOLAN, *Not fit for Purpose? Human Rights in Times of Financial and Economic Crisis*, in *European Human Rights Law Review* 2015, p. 358 ss.; F. COSTAMAGNA, *Riduzione delle risorse disponibili e abbassamento dei livelli di tutela dei diritti sociali: il rispetto del nucleo minimo quale limite all'adozione di misure regressive*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2014, p. 371 ss.; A. NOLAN, N.J. LUSIANI, C. COURTIS, *Two Steps Forward, No Steps Back? Evolving Criteria on the Prohibition of Retrogression in Economic, Social and Cultural Rights* in A. NOLAN (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge 2014, p. 132.

un tale contesto economico, sociale e giuridico pare opportuno indagare sull'attualità e le prospettive del diritto ad un'abitazione adeguata², definito come «...the right of every woman, man, youth and child to gain and sustain a secure home and community in which to live in peace and dignity»³ e che appare minacciato da massicce espropriazioni forzate e sgomberi (c.d. *forced evictions*)⁴, da politiche discriminatorie nell'attribuzione degli alloggi rispetto agli immigrati o alle minoranze etniche, ma anche dalle conseguenze di disastrosi fenomeni naturali ed eventi climatici su larga scala. Se l'esercizio del diritto all'abitazione deve consentire di ridurre le disuguaglianze sociali contribuendo all'obiettivo di perseguire uno sviluppo urbano sostenibile, la sua analisi sembra imporsi alla luce di alcuni elementi di attualità per i diritti umani: *simbolici*, per un verso (i settant'anni di vita della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (DUDH), e i primi cento anni di vita dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), uno dei più noti Istituti specializzati dell'ONU); *normativi*, per altro verso: la recente presentazione del rapporto del Relatore

² Nel presente scritto, la locuzione "abitazione adeguata" verrà impiegata unitamente a quella di "alloggio adeguato", senza effettuare alcuna distinzione. Secondo C. MAJINGE, *Housing, Right to, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2010, il diritto a un'abitazione adeguata è uno dei più importanti diritti economici e sociali poiché "it concretizes human dignity and relates to a life in peace and security" (par. 23). L'impiego dell'aggettivo "adeguato", non è casuale: già il primo Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un'abitazione adeguata (il Relatore speciale), il giurista indiano R. Sachar, rilevava che "...the drafting debate considered whether the word "decent" was more appropriate than the word "adequate" in highlighting the attributes of housing, food and clothing...": v. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15, 22 giugno 1993 (p. 8, par. 25). La figura del Relatore speciale è stata istituita nel 1991 con risoluzione n. 1991/26 adottata per *consensus* dalla Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze. Sulla base delle informazioni ricevute dai Governi, dagli Istituti specializzati delle Nazioni Unite e da altre Organizzazioni internazionali, esso ha il compito di redigere un rapporto annuale sul diritto oggetto del mandato, quale componente del più ampio diritto ad un livello di vita adeguato, promuovendo la cooperazione e l'assistenza tecnica agli Stati. Nel prosieguo della trattazione, l'attività del Relatore speciale verrà analizzata parallelamente a quella del Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali (il Comitato DESC), organo istituito con risoluzione n. 1985/17 del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e composto da 18 esperti indipendenti incaricato di effettuare un controllo sull'osservanza del Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali (PIDESC) da parte degli Stati contraenti. Tale attività viene effettuata anzitutto rispetto ai rapporti presentati periodicamente dagli Stati, sulla base dei quali il Comitato DESC formula *Concluding Observations* che contengono le raccomandazioni indirizzate allo Stato parte; il Comitato DESC, inoltre, attraverso i *General Comments*, contribuisce a precisare la natura e il contenuto dei diritti sanciti nel PIDESC. L'adozione e la successiva entrata in vigore del Protocollo opzionale al PIDESC (su cui *infra*), ha contribuito ad aumentare l'efficacia delle attività di monitoraggio. In dottrina, C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna 2013 p. 262 ss.; ; P. ALSTON, *The Historical Origins of the Concept of "General Comments" in Human Rights Law*, in L. BOISSON DE CHAZOURNES, V. GOWLLAND-DEBBAS (eds.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality*, Liber Amicorum Georges Abi-Saab, The Hague, 2001, pp. 763 ss.; L. PINESCHI, *Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 129 ss.

³ Così il secondo Relatore speciale, M. KOTHARI, UN doc. E/CN.4/2001/51, del 25 gennaio 2001 (p. 5, par. 8).

⁴ Secondo la definizione del *General Comment* n. 7 del Comitato DESC, *The Right to Adequate Housing (Art. 11(1): Forced Evictions*, UN doc. E/C.12/1997/4, 20 maggio 1997, tali fattispecie comprendono i fenomeni di "permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection." Sull'impatto delle espropriazioni forzate e degli sgomberi sul godimento del diritto, nonché sugli obblighi negativi e positivi gravanti sugli Stati, si rinvia alle considerazioni che saranno svolte *infra* nel testo.

speciale sul diritto all'alloggio adeguato⁵, che fa seguito a una prassi quasi ventennale di questo organo; l'approssimarsi del ciclo di valutazione del rapporto periodico che l'Italia presenterà al Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (Comitato DESC) previsto per il 2019; l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁶.

2. Le fonti normative internazionali del diritto all'abitazione adeguata

Numerosi sono gli atti giuridici internazionali in cui il diritto ad un'abitazione adeguata è stato inserito. Limitando la nostra analisi alla quasi esclusiva elencazione delle fonti giuridicamente vincolanti⁷ di carattere universale e di natura pattizia, è opportuno anzitutto precisare che il diritto ad un alloggio adeguato costituisce una componente del più ampio diritto ad uno *standard* di vita sufficiente⁸: per quanto manchi nei documenti internazionali pertinenti una esatta definizione di questo, si ritiene che le sue componenti siano il diritto all'alimentazione, all'assistenza sanitaria, alla protezione dell'infanzia e della maternità, alla salute e alla sicurezza sociale oltre, naturalmente, al diritto all'abitazione⁹.

Il diritto a un alloggio adeguato è stato sancito per la prima volta all'art. 25 (par. 1)¹⁰ della DUDH, per poi essere ripreso in una molteplicità di strumenti pattizi che si sono susseguiti in modo da riflettere la stessa evoluzione del diritto internazionale dei diritti dell'uomo: vengono così in rilievo gli artt. 49, 53, 85, 134 della Convenzione di Ginevra sulla protezione dei civili in tempo di guerra (1949) che proibiscono, *inter alia*, alla Potenza occupante trasferimenti forzati individuali o collettivi di popolazione

⁵ V. il doc. A/73/310/Rev.1, 19 settembre 2018.

⁶ Doc. A/RES./70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 ottobre 2015. L'Agenda prevede un Programma d'azione sottoscritto dai Membri ONU che comprende 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile da perseguire entro il 2030 attraverso il raggiungimento di traguardi intermedi. In particolare, l'obiettivo n. 11 (*Sustainable Cities and Communities*), contempla il traguardo n. 11.1, secondo cui gli Stati membri s'impegnano a garantire a tutti l'accesso ad abitazioni adeguate, sicure e accessibili.

⁷ Un elenco non esaustivo del *soft law in subiecta materia* è contenuto nel cit. primo rapporto del Relatore speciale Kothari sul diritto all'abitazione, p.7. All'interno di esso, pare opportuno menzionare almeno la Dichiarazione di Istanbul sugli insediamenti umani e la "Habitat Agenda" (UN doc. A/CONF.165/14, 14 giugno 1996), nel cui paragrafo n. 39 gli Stati s'impegnano ad attuare in modo pieno e progressivo il diritto a un alloggio adeguato previsto negli strumenti internazionali riconoscendo l'obbligo di facilitare la popolazione a ottenere un riparo.

⁸ In argomento, v. A. EIDE, *The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food*, in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights* Dordrecht, Boston, London 2001, p. 133 ss.

⁹ Cfr. M. PETER, *Standard of Living, Promotion of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2009 (par. 5). Nella dottrina italiana, v. C. FOCARELLI, *La persona umana, op. cit.*, p. 211 ss.

¹⁰ "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita adeguato a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione...". Il concetto di "adeguatezza", anche se non definito nella disposizione, dev'essere letto alla luce dello scopo della norma, ossia la salute e il benessere dell'individuo e della sua famiglia: cfr. A. EIDE, *Adequate Standard of Living*, in D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford 2014, p. 195 ss. ID., *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, in R.P. CLAUDE, B. H. WESTON (eds.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, Philadelphia, 2006, p. 173.

e la distruzione della proprietà privata (quando non giustificata da impellenti necessità di carattere militare)¹¹; la Convenzione dell'OIL n. 117 sulla politica sociale (obiettivi e norme di base) del 1962, i cui artt. 2 e 5, par. 2) stabiliscono, per un verso, che il miglioramento del tenore di vita "...shall be regarded as the principal objective in the planning of economic development", e che "in ascertaining the minimum standards of living, account shall be taken of such essential family needs of the workers as food and its nutritive value, housing..."; la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965), il cui art. 5 (e) (iii) obbliga gli Stati "a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento, in particolare...del diritto all'alloggio"; gli artt. 11 (par. 1) del PIDESC¹² e 17 (par. 1) del Patto internazionale sui diritti civili e politici entrambi del 1966¹³; 43, par. 1, lett. d della Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti dei membri delle loro famiglie (1990)¹⁴. Inoltre, il diritto ad un alloggio adeguato è contemplato in altre fonti internazionali volte alla protezione di soggetti specifici, quali le Convenzioni sullo *status* dei rifugiati (1951)¹⁵; sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (1979) (art. 14, par. 2, lett. h)¹⁶; sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989)¹⁷; la Convenzione OIL n. 169/89 sulle popolazioni indigene e tribali¹⁸; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2008)¹⁹. Infine, l'art. 8 dello

¹¹ In materia di diritto internazionale umanitario, v. pure gli artt. 69 ("Bisogni essenziali nei territori occupati") del Primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati nazionali e 17 ("Divieto di trasferimento forzato di persone civili") del Secondo Protocollo addizionale relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, adottati a Ginevra l'8 giugno 1977.

¹² "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". La norma è inserita nella Parte III del Patto, che contiene le disposizioni sui diritti sociali in materia di lavoro (artt. 6-8), sicurezza sociale (art. 9), famiglia (art. 10), salute (art. 12), istruzione (artt. 13 e 14), cultura (art. 15).

¹³ "Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa...".

¹⁴ "I lavoratori migranti godono di uguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali dello Stato di arrivo in relazione a: accesso a servizi per la casa, compresi i progetti di assegnazione di alloggi pubblici, e di tutela contro lo sfruttamento nei contratti di affitto".

¹⁵ Art. 21: "In materia di alloggi, gli Stati Contraenti concedono...ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio...in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in generale".

¹⁶ "Gli Stati parti prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali... in particolare garantendo loro il diritto di beneficiare di condizioni di vita decenti, in particolare per quanto concerne l'alloggio...".

¹⁷ Così dispone l'art. 16, par. 1: "Nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali...nel suo domicilio...", mentre l'art. 27, par. 3 prevede che gli Stati contraenti adottino provvedimenti adeguati "...per aiutare i genitori...ad attuare questo diritto e offrono...un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda...l'alloggio".

¹⁸ Questo il testo dell'art. 20, par. 2, lett. c: "Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards...housing".

¹⁹ Art. 28, par. 1: "Gli Stati Parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità ad un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio...".

Statuto della Corte penale internazionale definisce crimine di guerra, *inter alia*, “la distruzione ed appropriazione di beni, non giustificate da necessita militari e compiute su larga scala illegalmente ed arbitrariamente” (art. 8, par. 2, lett. a, iv). Quanto alla dimensione *regionale* del diritto ad un’abitazione adeguata, e limitando le nostre osservazioni all’ordinamento giuridico istituito dal Consiglio d’Europa²⁰, grande importanza riveste la Carta sociale europea (CSE), che nella sua versione riveduta adottata nel 1996²¹, prevede una disposizione²² secondo la quale, per garantire l’effettivo esercizio del diritto all’abitazione, le Parti s’impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l’accesso ad un’abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo status di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell’abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti. Sulla base di tali elementi desumibili dalla prassi internazionale, è agevole constatare che il diritto ad un’abitazione adeguata trova un chiaro riconoscimento in numerosi trattati internazionali. Tuttavia, pur a fronte di una cospicua normativa di natura pattizia, colpisce l’apparente assenza di diritto consuetudinario *in subiecta materia*²³. Tuttavia, se la rilevazione di norme generali in materia di diritto a un’abitazione adeguata appare difficile, ciò non esclude che potrebbero essere ascritte a tale categoria le

²⁰ In questo contesto, è bene precisare che la Convenzione europea dei diritti dell’uomo non prevede disposizioni che tutelino in modo esplicito il diritto ad un alloggio adeguato: le disposizioni della CEDU più funzionali alla protezione dell’abitazione sono l’art. (“Diritto al rispetto della vita privata e familiare” e l’art. 1 del primo Protocollo addizionale (Art. 1, “Protezione della proprietà”), concepite prevalentemente in funzione di tutela della proprietà da atti arbitrari della pubblica autorità. Non rientra tra gli scopi del presente scritto l’analisi della giurisprudenza della Corte in materia che comunque, com’è stato notato, ha preso in considerazione aspetti diversi, legati all’importanza dell’abitazione per la sicurezza e il benessere delle persone, nonché per la loro dignità: v. F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell’abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di) *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausot Pocar*, Milano 2009, p. 19 ss.

²¹ *European Treaty Series* n. 163. La bibliografia sulla CSE è vastissima. V., *ex plurimis*, A. M. WIATKOWSKI-M. WUJCZYK, *The European social charter as a basis for defining social rights for EU citizens*, in F. PENNING-S-M. SEELEIB-KAISER (eds.), *EU citizenship and social rights: entitlements and impediments to accessing welfare*, Cheltenham 2018, p. 11; G. GUIGLIA, *Il contributo della giurisprudenza e degli studi giuridici all’effettività della Carta sociale europea nell’ordinamento italiano: cenni ricostruttivi*, in *Lex social Revista jurídica de los derechos sociales* 2018 p. 1; O. DORR, *European Social Charter*, in S. SCHMAHLM-M. BREUER (eds.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford, 2017, p. 507; F. SEATZU, *Enhancing a Principled Justificatory Model of Adjudication for the Protection of Human Rights in the Socio-Economic Sphere: The Impact of the European Social Charter on the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Global Community* 2016 p. 235; G. PALMISANO, *La Charte sociale révisée, vingt ans après. Défis et perspectives*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli 2016, p. 23; C. PANZERA, *The Personal Scope of the European Social Charter: Questioning Equality*, in *Revista europea de Derechos Fundamentales* 2014, p. 51; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino 2013, p. 347 ss.; G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell’ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in www.federalismi.it, n. 18/2013.

²² Si tratta dell’art. 31, non presente nella versione originale del documento, adottato nel 1961. Come si vedrà meglio *infra*, la disposizione è stata oggetto di numerose pronunce da parte del Comitato DESC.

²³ Sul rapporto tra diritto internazionale generale e diritti economici, sociali e culturali, v. J. DILLER, *Economic, Social and Cultural Human Rights: the Journey towards Peremptory Norms in International Law*, in *Nordic Journal of Human Rights* 2018, p. 16 ss.

disposizioni che proibiscono agli Stati di adottare misure di sgombero illegittime, o che impediscono alle persone soggette alla loro giurisdizione di accedere a un alloggio adeguato, perché in contrasto con altre norme internazionali che tutelano diritti umani fondamentali, quali il divieto di trattamenti inumani e degradanti, e il diritto alla vita²⁴.

3. Il contenuto del diritto e gli ostacoli che ne impediscono l'esercizio: i rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite, e l'attività del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali

Una volta individuato il *corpus* normativo in materia di diritto ad un'abitazione adeguata, pare opportuno esaminare in modo analitico il contenuto di tale fattispecie. Viene così in rilievo l'attività dei due organi delle Nazioni Unite in precedenza menzionati: il Relatore speciale e il Comitato DESC, i cui lavori contribuiscono in misura altrettanto decisiva anche a una migliore comprensione dei diritti umani in campo economico, sociale e culturale (o di "seconda generazione")²⁵, tanto da costituire un punto di riferimento imprescindibile anche per altri organi di controllo dei diritti umani in ambito economico e sociale, quali ad es. il Comitato europeo dei diritti sociali (Comitato EDS) della CSE²⁶.

Rilievo centrale assume, anzitutto, il *General Comment* n. 4 del Comitato DESC in cui tale organo, premesso che la nozione di alloggio non deve essere intesa "by merely having a roof over one's head or..(as) a commodity", ma come "the right to live somewhere in security, peace and dignity"²⁷, identifica gli

²⁴ Così F. BESTAGNO, *Gli obblighi internazionali in materia di abitazione adeguata*, in F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano 2009, p. 87 ss. (p. 90).

²⁵ Non è questa la sede per ricostruire alcune note posizioni dottrinali circa l'esistenza di "generazioni" di diritti dell'uomo, esposte per primo da K. VASAK, *Human Rights. A Thirty-Year Struggle. The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, in 30 *UNESCO COURIER* 11, 1977. In argomento, cfr. pure F. POCAR, *Some Thoughts on the Universal Declaration of Human Rights and the "Generations" of Human Rights*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, 2015, p. 43 ss.; E. RIEDEL, G. GIACCA, C. GOLAY, *Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in E. RIEDEL, G. GIACCA, C. GOLAY (eds), *Economic, Social, and Cultural Rights*, Oxford 2014, p. 6 ss.; T. VAN BOVEN, *Categories of Rights*, in D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN (eds.), *International Human Rights Law*, op. cit. p. 143 ss.; A. AN-NA'IM, *To Affirm the Full Human Rights Standing of Economic, Social and Cultural Rights*, in Y. GHAI, J. COTTRELL, *Economic, Social and Cultural Rights in Practice*, London 2004, p. 12.

²⁶ Si veda, ad es, la decisione 2 luglio 2014 *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Netherlands*, 2 luglio 2014, ric. n. 86/2012, in cui il Comitato EDS menziona esplicitamente l'attività interpretativa del Comitato DESC (par. 30-31). Sul Comitato EDS, v. G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 2.; L. MOLA, *La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Napoli, 2013, p. 195 ss.

²⁷ *General Comment no. 4: The Right to Adequate Housing (art. 11 (1) of the Covenant*, doc. E/1992/23, 1992 par. 7-9. Si noti che un approccio simile è stato fatto proprio dal Comitato EDS nella decisione del 17 maggio 2016 *European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. Czech Republic*, ric. n. 104/2014, in cui è stato affermato che "...adequate housing refers not only to a dwelling, which must not be sub-standard and must have essential amenities, but also to a dwelling of suitable size considering the composition of the family in residence" (par. 70) nonché, con una diversità d'accenti, nella decisione 24 gennaio 2012 *European Roma and Travellers Forum v. France*, ric. n. 64/2011,

elementi costitutivi dell' "adeguatezza"²⁸ dell'abitazione ossia: la *garanzia giuridica del possesso* da atti, commessi da privati o dall'autorità pubblica, che privino il titolare del titolo²⁹; la *disponibilità* di servizi essenziali per la propria salute, sicurezza e alimentazione (ossia, acqua potabile, energia, servizi sanitari)³⁰; l'*appropriabilità*, ossia il rapporto tra le proprie disponibilità economiche e il costo dell'alloggio; l'*abitabilità*, che deve permettere all'inquilino di usufruire di spazi commisurati alle proprie esigenze, tutelandolo dalle minacce alla propria salute che possono venire dall'operare degli agenti atmosferici; l'*accessibilità*, che consiste nell'accesso all'alloggio da parte di tutte le categorie sociali, soprattutto i più sfavoriti, che possono vantare un titolo idoneo³¹; la *posizione geografica*, avuto riguardo al luogo che facilita il proprio lavoro, i servizi sociali, la scuola³²; l'*adeguatezza culturale*, idonea a realizzare la dimensione culturale dell'abitazione, unitamente alla salvaguardia dell'identità e della diversità³³. Inoltre, secondo le Nazioni Unite, tra gli elementi costitutivi del diritto a un alloggio adeguato devono essere ricompresi il diritto di scegliere la propria abitazione, la tutela dall'arbitraria demolizione della propria abitazione, il non tollerare interferenze arbitrarie in essa da parte dell'Autorità pubblica³⁴.

Come si è accennato, l'analisi dell'attività interpretativa del Comitato DESC non potrebbe andare disgiunta da una disamina dei rapporti dei vari Relatori speciali sul diritto ad un'abitazione adeguata che si sono succeduti nel tempo. La prassi che s'intende esaminare presenta, pur nella eterogeneità degli

"the right to shelter is closely connected to the right to life and to the right to respect of every person's human dignity" (par. 126).

²⁸ Sul concetto di adeguatezza, cfr. P. KENNA, *Adequate Housing in International and European Human Rights Law: a Panoramic View*, in *International Journal of Land Law and Agricultural Science* 2012, p. 4 ss.

²⁹ *The Right to Adequate Housing (art. 11,1)*, UN Doc. E/C.12/1991/4, 13 dicembre 1991 (par. 8, a). "Tenure takes a variety of forms...all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups". Secondo il Relatore speciale, tale passaggio dev'essere interpretato nel senso che la sicurezza del possesso dev'essere garantita dalla legge e nei confronti di qualunque soggetto, senza che il tipo di possesso influisca sulla natura della protezione: A/HRC/22/46, del 24 dicembre 2012 (p. 10).

³⁰ Secondo M. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, Oxford 1995, p. 290, l'attuazione di tali prestazioni non comporta un obbligo giuridico immediatamente esigibile dallo Stato, tenuto solo alla formulazione di programmi.

³¹ In dottrina si è criticato l'approccio del Comitato DESC che, nel menzionare i diritti dei gruppi più svantaggiati, non fa riferimento ai problemi che le donne incontrano nelle questioni connesse all'appropriazione del bene-casa: G. PAGLIONE, *Domestic Violence and Housing Rights: a Reinterpretation of the Right to Housing*, in *Human Rights Quarterly* 2006, p. 120 ss.

³² La relazione esistente tra il diritto all'abitazione e la fisica prossimità dell'alloggio al luogo ove si svolge la vita sociale e professionale della persona è evidenziata da J. HOHMANN, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Oxford and Portland 2013, p. 27.

³³ *Ivi*, p. 28.

³⁴ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet 21 (Rev.1), Geneva 2009, p. 3.

argomenti trattati, alcuni tratti comuni che si cercherà di riassumere. Punto comune ai vari documenti è l'evocazione della stretta connessione tra il diritto all'abitazione e altri diritti economici, sociali e culturali quali, ad es., il diritto all'alimentazione³⁵ e il diritto alla salute³⁶ nonché, nel quadro dell'universalità, indivisibilità, interdipendenza e interrelazione di tutti i diritti umani sancita nella Dichiarazione di Vienna del 1993³⁷, la relazione tra i diritti civili e politici, da un lato, e il diritto all'abitazione dall'altro³⁸. Si tratta di una precisazione importante, poiché sono numerosi i “*substantial misunderstandings, misperceptions and misinterpretations*” che circondano il diritto all'abitazione adeguata, indici del tradizionale scetticismo circa la presunta diversa natura dei diritti umani di seconda generazione rispetto ai diritti civili e politici, soprattutto per ciò che riguarda il loro asserito carattere programmatico e la difficoltà di ammetterne la giustiziabilità³⁹. Tale “minorità” risulta indirettamente provata dallo iato esistente tra l'ampio tasso di ratifiche del PIDESC e la mancata adozione, a livello interno, delle corrispondenti disposizioni necessarie a dare esecuzione agli obblighi in esso previsti⁴⁰ e si riflette, in particolare, sulla posizione di decisa subordinazione della tutela del diritto a un alloggio adeguato rispetto alle concezioni più tradizionali di garanzia rispetto al diritto di proprietà⁴¹.

³⁵ Il Relatore speciale Sachar ha infatti affermato che “...The failure by Governments to either adopt land reforms...and to arrest speculation and the commercialization of land, has resulted in a situation today where evictions, landlessness and homelessness...reduce people and communities to a state of landlessness and homelessness that leads to hunger and malnutrition”, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12, 12 luglio 1995 (pp. 14-15, par. 53-55).

³⁶ “...appropriate housing promotes physical and mental health. It provides people with psychological security, physical ties with their community and culture, and a means of expressing their individuality (*ivi*, p. 15, par. 57). Il legame tra diritto all'abitazione e diritto alla salute è stato sancito anche da parte del Comitato DESC nel *General Comment* No. 14: *The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, UN doc. E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000 (par. 11).

³⁷ WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, *Vienna Declaration and Programme of Action*, in <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>, 25 giugno 1993, par. 5. Sul punto, v. A. CONSTANTINIDES, *Economic and Social Rights*, in *Oxford Public International Law* 2018.

³⁸ UN doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12, cit., p. 16: a “...a wide range of civil and political rights will be compromised in the absence of measures geared towards respecting, protecting and ensuring the right to adequate housing. Conversely, violations of many civil and political rights have a direct bearing upon the enjoyment of housing rights”. Si noti, peraltro, che il nesso tra (mancato) godimento del diritto ad un alloggio e diritti civili e politici è presente anche nella giurisprudenza del Comitato EDS: cfr. ad es. la cit. decisione *European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. Czech Republic* (par. 70).

³⁹ C. COURTIS, *Courts and the legal enforcement of economic, social and Cultural Rights: comparative experiences of justiciability*, International Commission of Jurists, Human Rights and Rule of Law Series No 2, Geneva, 2008 (in: <https://www.icj.org/courts-and-the-legal-enforcement-of-economics-social-and-cultural-rights>); M. DENNIS, P. STEWART, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Right to Food, Water, Housing and Health?* in *American Journal of International Law* 2004, p. 462 ss.

⁴⁰ Così il Relatore speciale R. SACHAR, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1994/20, 21 giugno 1994, p. 8 par. 25. Il punto è stato ripreso dall'attuale Relatore speciale, L. Farha, nel doc. A/69/274, 7 agosto 2014, p. 6.

⁴¹ UN doc. E/CN.4/Sub.2/1994/20, cit.: “Though these two rights are often seen as irreconcilable with one another, the space for promoting the social aspects of the right to property and, of course, issues of access to land and so forth are fundamental to the overall protection of human rights” (par. 21).

Una volta sintetizzati i tratti fondamentali che costituiscono il contenuto del diritto a un alloggio adeguato, è opportuno passare all'analisi dei rapporti dei Relatori speciali, colti nell'ottica dell'elencazione delle cause che impediscono a parti consistenti della popolazione di godere del diritto all'abitazione adeguata. L'analisi di questo profilo ha consentito d'individuare inizialmente⁴² quali barriere più rilevanti l'inefficacia delle politiche sociali degli Stati⁴³; la povertà⁴⁴; la discriminazione quale fattore di esclusione dall'accesso all'alloggio proibita dagli artt. 2, 3 e 11 del PIDESC che, in combinato, garantiscono il godimento dei diritti dell'uomo ivi previsti senza alcuna deroga⁴⁵; le espropriazioni forzate e gli sgomberi, soprattutto se attuati su larga scala⁴⁶. Tali due ultime fattispecie assumono rilevanza sotto due profili distinti su cui è opportuno soffermarsi: sia come condotte vietate, che come presupposto di specifiche misure positive (su cui v. *infra* par. 4) che lo Stato dovrà adottare al fine di creare tutte le condizioni utili all'esercizio del diritto.

Con riferimento, anzitutto, al rilievo che possono assumere comportamenti discriminatori posti in essere dai pubblici poteri⁴⁷, il trattamento di tale problematica riveste caratteri di grande attualità, specialmente sotto il profilo della condizione giuridica dei migranti che, per gli scopi del presente scritto, è disciplinata *inter alia* dalla Convenzione OIL n. 97/49 (riveduta) sui lavoratori migranti (che impegna gli Stati ad applicare ai lavoratori migranti che si trovino legalmente sul proprio territorio un trattamento non meno favorevole di quello previsto per i propri cittadini in relazione a materie tra le quali l'alloggio (art. 6, par.1, lett. a, iii)⁴⁸ e, a livello regionale, da due importanti strumenti redatti sotto l'egida del Consiglio d'Europa:

⁴² Un elenco esaustivo è contenuto nel *Working paper on promoting the realization of the right to adequate housing* del primo Relatore speciale, R. Sachar, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1992/15, pp. 4-11.

⁴³ UN doc. E/CN.4/Sub.2/1994/20, cit., p. 8 (par. 22).

⁴⁴ Il nesso tra il (mancato) godimento del diritto all'alloggio e l'eradicazione della povertà è ben evidenziato nello *Statement* del Comitato DESC *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN doc. E/C.12/2001/10, 10 maggio 2001 (p.1 e p. 6).

⁴⁵ Nel doc. E/CN.4/2002/59, 1 marzo 2002, pp. 15-25 il Relatore speciale Kothari analizza la condizione di particolari soggetti, quali gruppi etnici, minoranze, donne, spesso discriminati nell'accesso all'alloggio raccomandando agli Stati l'adozione di norme efficaci contro tale pratica, sì da ottenere al contempo positive ripercussioni sul godimento del diritto alla vita ad un adeguato standard di vita, alla libertà di movimento, alla protezione da interferenze arbitrarie o illegittime nella propria sfera privata (par. 37-68).

⁴⁶ Cfr. il cit rapporto del Relatore speciale Kothari, UN doc. E/CN.4/2001/51, pp. 18-19 (par. 73).

⁴⁷ Secondo il *General Comment* n. 20 del Comitato DESC, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, doc. E/C.12/GC/20 (2 luglio 2009) tale condotta consiste in "...any distinction, exclusion, restriction or preference or other differential treatment that is directly or indirectly based on the prohibited grounds of discrimination and which has the intention or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of Covenant rights", potendo sostanziarsi in discriminazioni formali, sostanziali, dirette o indirette (par. 8-9) e che il relativo divieto si sostanzia in un obbligo immediatamente esigibile dallo Stato (par. 7).

⁴⁸ Il testo è consultabile su www.ilo.org.

la Convenzione sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti⁴⁹; e la CSE, che impegna gli Stati ex art. 19, par. 4, lett. *c* a riservare ai lavoratori migranti regolari un trattamento non discriminatorio circa l'alloggio⁵⁰. Il Relatore speciale Rolnik, nel sottolineare che la discriminazione consiste spesso nella condizione di emarginazione in cui alcuni gruppi sociali-tra cui i migranti-versano, rileva quanto le relative condotte incidano sul diritto all'alloggio di tali soggetti, ledendolo profondamente⁵¹: tuttavia, poiché secondo il cit. *General Comment* n. 20 del Comitato DESC i diritti sanciti nel PIDESC si applicano a ogni essere umano, indipendentemente dalla nazionalità e dalla regolarità del loro titolo di soggiorno, gli Stati sono chiamati ad adottare misure positive per dare effetto al principio di non discriminazione, e ciò anche nei rapporti interprivati⁵².

Passando ora al secondo e importante ostacolo al godimento del diritto ad un alloggio adeguato, le *forced evictions*, esse possono essere realizzate da una pluralità di soggetti, non necessariamente appartenenti alla pubblica autorità⁵³: ma per quanto le relative misure siano potenzialmente in conflitto col diritto all'alloggio e altri diritti umani fondamentali⁵⁴ (es.: il diritto umano alla sicurezza della persona, o al lavoro)⁵⁵, esse saranno ammissibili se soggette al generale limite di cui all'art. 4 del PIDESC⁵⁶, conformi alle norme contenute nei trattati internazionali sui diritti umani⁵⁷ (par. 3) e se, in definitiva, realizzate attraverso misure ragionevoli e proporzionali⁵⁸ da porre in essere nel pieno di alcuni requisiti di tipo procedurale a tutela della posizione dei soggetti coinvolti nelle procedure espropriative. Come stiamo per vedere, la tipologia di queste è stata direttamente o indirettamente richiamata non solo dal Comitato

⁴⁹ Vengono in rilievo gli artt. 1, par. 1 e 13, par. 1, 3 e 4 che obbligano le Parti contraenti ad accordare ai lavoratori migranti - cittadini di uno Stato parte autorizzati ad effettuare sul territorio di un altro Stato Parte prestazioni professionali remunerate - un trattamento non discriminatorio circa l'accesso all'abitazione, tutelando inoltre rispetto a forme di sfruttamento circa l'adeguatezza delle abitazioni disponibili e gli affitti. Il testo del trattato, firmato il 24 novembre 1977, è consultabile in www.coe.org.

⁵⁰ Rispetto alla Convenzione sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti, l'ambito di applicazione della CSE appare pertanto più ristretto *ratione materiae*.

⁵¹ Doc. A/65/261, 9 agosto 2010 p. 9 (par. 22).

⁵² *Ivi*, p. 9 (par. 25).

⁵³ In particolare, esse possono essere “carried out, sanctioned, demanded, proposed, initiated or tolerated by a number of actors, including, but not limited to, occupation authorities, national governments, local governments, developers, planners, landlords, property speculators and bilateral and international financial institutions and aid agencies”: così il Relatore speciale Kothari nel doc. E/CN.4/2004/48, 8 marzo 2004, p. 5 (par. 12).

⁵⁴ Per il Relatore speciale Kothari, l'obbligo di astenersi dal porre in essere tali fattispecie in modo illegittimo è immediatamente esigibile: Doc. A/HRC/4/18, 5 febbraio 2007, p.23 (par. 18).

⁵⁵ *General Comment* n. 7, cit., par. 4.

⁵⁶ “Gli Stati parti del presente Patto riconoscono che, nell'assicurare il godimento dei diritti in conformità del presente Patto, lo Stato potrà assoggettarli esclusivamente a quei limiti che siano stabiliti per legge, soltanto nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura di tali diritti e unicamente allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica”.

⁵⁷ *General Comment* n. 7, cit., par. 3.

⁵⁸ *Ibidem*, par. 14.

EDS⁵⁹ ma anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, a riprova della grande influenza degli organi di controllo ONU su quelli regionali, anche di natura giurisdizionale, nella elaborazione del diritto pertinente. Faccio riferimento a guarentigie previste nel cit. *General Comment* n. 7⁶⁰ e segnatamente alla previa informazione e consultazione dei soggetti prima dell'adozione della misura⁶¹; che deve essere attuata secondo precise modalità temporali in modo da non ledere la dignità umana; alla possibilità di contestazione della stessa in sede giurisdizionale⁶²; all'obbligo per lo Stato di fornire una sistemazione alternativa alle persone private dell'alloggio (c. d. "re-housing")⁶³ anche in considerazione della particolare natura del gruppo sociale cui esse eventualmente appartengono al fine d'impedirne una discriminazione⁶⁴; al risarcimento per evacuazioni illegittime⁶⁵.

Tra gli altri elementi che secondo i Relatori speciali costituiscono altrettanti ostacoli sulla strada del godimento del diritto vi è, anzitutto, l'impatto della globalizzazione⁶⁶: questa è causa della diminuzione delle risorse statali necessarie al godimento dei diritti sociali e di un'accresciuta volatilità dei mercati finanziari che non favorisce l'accesso al credito e l'accensione di mutui, nonché dell'aumento dei prezzi

⁵⁹ Sulla giurisprudenza del Comitato DESC circa gli artt. 31 della CSE e 16 (che impegna le Parti a promuovere la vita economica, sociale e giuridica della famiglia anche attraverso la costruzione di abitazioni adatte ai bisogni, profilo non trattato in questo scritto), v. G. PALMISANO, *La protezione dei diritti dei Rom nella prassi applicativa della carta sociale europea*, in *Studi sull'integrazione europea* 2017, p. 47 ss.; D. GAILIUTE, *Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, in *Societal Studies* 2012, p. 1605 ss.

⁶⁰ *General Comment* n. 7, cit, par. 15-16.

⁶¹ Richiamata nella decisione del Comitato EDS del 25 giugno 2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, ric. n. 58/2009 (par. 21; 108-109). Sulla condizione dei Rom, v. C. CAHN, *Roma and Housing Rights in Europe: Possibilities for International Human Rights Law to Redress the Exclusion of Pariah Minorities*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2006, p. 79 ss.

⁶² Decisione del Comitato EDS 7 dicembre 2005, *European Roma Rights Centre v. Italy* ric. n. 27/2004 (par. 41-42) su cui v. in dottrina G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018. G. GUIGLIA, *Il Diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC* N. 3/2011; M. PEDRAZZI, *Il Comitato europeo dei diritti sociali riscontra la violazione da parte dell'Italia del diritto dei rom ad un alloggio adeguato* in *Diritti umani e diritto internazionale* 2007, p. 160 ss.

⁶³ Il rispetto di precise modalità temporali quanto all'esecuzione della misura di sgombero è richiesta, peraltro, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che nel richiamare esplicitamente il cit. *General Comment* n. 7 ha giudicato incompatibili con l'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare: com'è noto, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non prevede una disposizione che tuteli in via autonoma il diritto all'alloggio) talune misure di *forced evictions* adottate in danno di un gruppo di cittadini sotto il profilo della mancanza di proporzionalità, non avendo le autorità francesi provveduto all'esecuzione delle stesse in modo da tenere conto della particolare vulnerabilità degli individui vittime, in particolare per quanto riguarda i tempi prescelti e la mancanza di individuazione di alloggi alternativi. V. la decisione 17 ottobre 2013 *Winterstein and Others v. France*, ric. n. 2701307 (par. 159-160).

⁶⁴ Decisione del Comitato EDS 30 giugno 2011 *European Roma Rights Centre v. Portugal*, ric. n. 61/2010 (par. 52).

⁶⁵ *European Roma Rights Centre v. Italy*, cit., par. 41.

⁶⁶ Nei rapporti dell'attuale Relatore speciale, L. Farha la globalizzazione assume caratteri di contestazione del rapporto di causa ed effetto tra l'attuale configurazione del nuovo ordine economico globale e la mancata attuazione del diritto all'abitazione. Cfr. il doc. A/HRC/37/53, 15 gennaio 2018, p. 3.

degli affitti nei grandi centri urbani, con fenomeni di espulsione dei ceti meno abbienti verso abitazioni scarsamente dotate dei servizi minimi essenziali, anche a causa delle politiche di privatizzazione dei servizi essenziali (fornitura di acqua potabile e di energia) poste in essere nell'ottica della razionalizzazione dei costi⁶⁷.

Con il secondo Relatore speciale R. Rolnik⁶⁸, alcuni fattori socio-economici assumono un rilievo importante nella valutazione delle cause della mancata attuazione del diritto a un alloggio adeguato: tra questi, la crisi economica e finanziaria originata nel 2007 come crisi dei mutui *sub-prime* del mercato finanziario americano e delle connesse politiche di aggiustamento economico che hanno sottratto risorse altrimenti destinate alla realizzazione di programmi sociali⁶⁹; i cambiamenti climatici, e in particolare il surriscaldamento globale del pianeta⁷⁰; l'organizzazione di grandi eventi sportivi, quali i Giochi olimpici o i campionati del mondo di calcio, spesso accompagnati a politiche di esproprio forzato o di sgomberi⁷¹; le migrazioni internazionali, dovute a fattori eterogenei (diminuzione dei costi di trasporto, riduzione degli ostacoli al commercio internazionale, deterioramento delle condizioni climatiche, necessità di abbandonare il proprio Paese per cercare altrove un destino migliore) e spesso causa di discriminazioni, emarginazione, criminalizzazione dei migranti irregolari, tratta di esseri umani, lavoro forzato e intolleranza rispetto alla ricerca di abitazioni adeguate in danno dei lavoratori poco qualificati o appartenenti a minoranze etniche e alle donne⁷².

Il Relatore speciale si sofferma successivamente su due fenomeni diversi, ma di grande impatto sul godimento del diritto: anzitutto, le situazioni *post conflict* e *post disaster*⁷³, evidenziandone anzitutto il comune

⁶⁷ Doc. E/CN.4/2002/59, cit., p. 20-22 (par. 49-65).

⁶⁸ Si noti che il mandato conferitole, oltre a prevedere l'identificazione del contenuto del diritto e degli ostacoli che si frappongono al suo godimento, prevede che il compito venga svolto adottando in modo esplicito una prospettiva di genere: UN doc. A/63/275, 13 agosto 2008.

⁶⁹ Doc. A/HRC/10/7, 4 febbraio 2009, p. 4-9 (par. 5-18).

⁷⁰ Il Relatore speciale non manca di denunciare il c.d. "*unequal burden*" degli effetti dei mutamenti climatici tra i Paesi economicamente sviluppati, che storicamente hanno contribuito maggiormente all'emissione di gas serra nell'atmosfera, e quelli meno favoriti. UN doc. A/64/255, 9 agosto 2009, pp. 6-10 (par. 13-29).

⁷¹ Doc. A/HRC/13/20, 18 dicembre 2009, pp. 12-18 (par. 36-67).

⁷² Doc. A/65/261, cit., pp. 5-6 (par. 4-12). Nel successivo doc. A/HRC/19/53, 26 dicembre 2012, pp. 11-16 (par. 30-61) il Relatore nota alcuni progressi a livello internazionale per quanto riguarda la condizione giuridica delle donne, tuttavia non ancora sufficienti a eliminare i numerosi ostacoli che ancora si frappongono al godimento da parte di tali soggetti del diritto a un alloggio adeguato. A tal fine, il Relatore speciale raccomanda agli Stati di adottare norme interne c.d. *gender-sensitive*, volte soprattutto a particolari gruppi di donne percepite come vulnerabili o emarginate quali vedove, anziane, senza casa, migranti, portatrici di disabilità, ragazze madri, ammalate di AIDS, appartenenti a minoranze etniche, lavoratrici domestiche, prostitute alla cui redazione dovrebbero essere consultate. In dottrina, v. S. MIGNON, *Women and the Right to Adequate Housing*, in *Netherlands Quarterly Human Rights*, 1998, p. 175 ss.

⁷³ In dottrina, cfr. N. CORSO, *Il diritto umano a un alloggio adeguato nei processi di ricostruzione a seguito di disastri naturali e di conflitti armati*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2011, p. 409 ss.;

elemento materiale legato alla perdita di vite umane, di proprietà immobiliari e d'infrastrutture logistiche che tali situazioni comportano⁷⁴ e, al contempo, raccomandando agli Stati di adottare politiche di ricostruzione che non favoriscano esclusivamente la proprietà privata ma "...the restitution of any right to tenure related to housing or land prior disaster, irrespective of tenure status or whether the land or housing is formally registered"⁷⁵. Nelle valutazioni del Relatore speciale trovano spazio due ulteriori ostacoli al pieno godimento del diritto all'abitazione adeguata. Anzitutto, l'inefficacia dei principali meccanismi di finanziamento per accedere a un alloggio allo scopo di favorirne la proprietà: quasi esclusivamente fondati sul credito, essi non solo si rivelano scarsamente efficaci a incontrare i bisogni dei soggetti a basso reddito sprovvisti del potere negoziale necessario a concordare condizioni contrattuali migliori⁷⁶, ma sono indice della c.d. "financialization of housing"⁷⁷, che ha trasformato un diritto fondamentale in uno strumento d'investimento finanziario e di accumulazione della ricchezza⁷⁸. Infine, l'aumento crescente del numero dei cd. "senza casa"⁷⁹ anche nei Paesi economicamente avanzati⁸⁰, il più evidente indice del mancato rispetto del diritto a un alloggio adeguato, rappresenta sia un fallimento dello Stato rispetto alle necessità di provvedere ad una equa redistribuzione del reddito, impedendo l'accesso alla proprietà da parte delle fasce più svantaggiate della popolazione e degli immigrati, che un fallimento del sistema di protezione dei diritti umani (diritto alla sicurezza della persona, alla protezione della casa e della famiglia)⁸¹.

C. GOULD, *The Right to housing recovery after natural disasters*, *Harvard Human Rights Journal*, 2009, p. 169 ss.; R. BARBER, *Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law*, *International Journal of Refugee Law*, 2008, p. 432 ss.

⁷⁴ Doc. A/HRC/16/42, 20 dicembre 2010. Nel documento, il Relatore speciale raccomanda agli Stati di riconoscere il diritto delle persone *displaced* al ritorno nelle loro abitazioni, e di promuovere accordi con gli eventuali occupanti secondari nel caso in cui una composizione amichevole non sia possibile, pp. 17-20, (par. 50-67).

⁷⁵ Doc. A/66/270, 5 agosto 2011, p. 12 (par. 29). Il concetto di "tenure" (possesso), inteso come prerequisito fondamentale per un pieno godimento del diritto a un alloggio adeguato, è successivamente definito come "the set of relationships with respect to housing and land, established through statutory law or customary, informal or hybrid arrangements": così il cit. doc. A/HRC/22/46, 24 dicembre 2012, p. 6 (par. 22).

⁷⁶ Doc. A/67/286, 10 agosto 2012, pp. 20-23 (par. 62-71).

⁷⁷ In dottrina, questo profilo è sviluppato da J. HOHMANN, *Principles, Politics and Practice: The Role of UN Special Rapporteurs on the Right to Adequate Housing in the Development, of the Rights to Housing in International Law*, Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper no. 231/2016, p. 12-16.

⁷⁸ Così l'attuale Relatore speciale, Farha, doc. A/HRC/34/51, 18 gennaio 2017, p. 3 (par. 1-5), per la quale "...capital investment in housing increasingly disconnects housing from its social function of providing a place to live in security and dignity and hence undermines the realization of housing as a human right".

⁷⁹ Secondo il c.d. "three-dimensional approach anchored in human rights" proposto dal Relatore speciale Farha, la definizione di "homeless" ricomprende l'assenza dei requisiti materiali minimi di un'abitazione adeguata, unitamente 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 degli indicati presupposti comporta in individui titolari di diritti sul piano internazionale. Cfr. il doc. A/HRC/31/54, 30 dicembre 2015, p. 5-6 (par- 15-18).

⁸⁰ Doc. A/69/274 (cit.), 7 agosto 2014 (p. 6).

⁸¹ Doc. A/HRC/31/54, cit., p. 3-5 (par. 1-14). In dottrina, v. M. KOTHARI, *Homelessness and the Right to Housing: Confronting Exclusion, Sustaining Change*, in Y. DANIELI (ed.) *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and*

4. Gli obblighi incombenti sugli Stati, e le prospettive evolutive del diritto ad un’abitazione adeguata

La descrizione del contenuto del diritto a un’abitazione adeguata e degli ostacoli che si frappongono al suo godimento effettuata in precedenza deve accompagnarsi a un’analisi che individui anche gli obblighi -negativi e positivi- che gli Stati devono osservare per garantirne l’esercizio.

Il punto di partenza è rappresentato dall’art. 2, par. 1 del PIDESC⁸² e dalla determinazione del “massimo delle risorse disponibili” la cui eventuale scarsità non esime gli Stati dal dimostrare che ogni sforzo è stato compiuto per assicurare il pieno godimento del diritto: in particolare, gli Stati devono dimostrare di muoversi “as expeditiously and effectively as possible” verso tale obiettivo, per garantire almeno i livelli essenziali delle prestazioni: più precisamente, anche qualora le risorse disponibili dovessero essere insufficienti, gli Stati hanno l’obbligo “...to strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances”⁸³. Secondo un’accreditata ricostruzione dottrinale, gli Stati sono soggetti al quadruplice dovere di rispettare, proteggere, promuovere e attuare⁸⁴: un composito *mix* di obblighi negativi e positivi, fatto proprio anche dall’attuale Relatore speciale, Farha⁸⁵.

Quanto, in particolare, agli obblighi di natura positiva, premesso che l’intervento pubblico non comporta un obbligo generalizzato di costruire abitazioni per tutta la popolazione o di realizzare immediatamente il diritto⁸⁶, non pare azzardato “isolare” i vari doveri positivi emergenti dai rapporti presentati dai Relatori speciali distinguendoli in due differenti gruppi. Un primo gruppo di obblighi può essere ricostruito nelle due situazioni che paiono di maggiore interesse ai fini della presente indagine, ossia nei casi individuali

Beyond, Amityville, New York, 1999 pp. 201–17.

⁸² “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”. L’importanza della cooperazione internazionale ai fini dell’attuazione del diritto a un alloggio adeguato è costantemente sottolineata dai Relatori speciali: v i doc. E/CN.4/2001/51 (cit.) p. 23 (par. 24-26); E/CN.4/2002/59, cit., p. 14 (par. 32-36); A/69/274, cit., p. 8 (par. 28-29).

⁸³ COMITATO DESC, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, doc. E/1991/23, 14 dicembre 1990, par. 9-11. In argomento, M. SEPULVEDA, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford 2003; K. YOUNG, *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content*, in *Yale Journal of International Law* 2008, p. 113 ss.; A. EIDE, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights*, op. cit., p. 9 ss.; P. ALSTON, G. QUINN, *The Nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly* 1987, p. 156 ss.

⁸⁴ S. LECKIE, *The Human Right to Adequate Housing*, in A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, op. cit., p. 149 ss. Per una diversa impostazione, R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali*, op. cit. p. 715 ss.

⁸⁵ Doc. A/HRC/37/53, 15 gennaio 2018, p. 5 (par. 21).

⁸⁶ V. i cit. rapp. del Relatore speciale Sachar E/CN.4/Sub.2/1993/15 (par. 94); E/CN.4/Sub.2/1995/12 pp. 4-5.

e/o collettivi di *forced eviction*⁸⁷; di discriminazione di determinati gruppi sociali (ad es.: immigrati, minoranze) nell'accesso all'alloggio. Un secondo gruppo di obblighi, invece, può essere desunto dalla prassi più recente dei Relatori speciali: su di essi ci si soffermerà in un secondo momento.

Iniziando dagli obblighi positivi in materia di espropriazioni e sgomberi forzati, sussistono doveri di emanare una legislazione adeguata che proibisca espropri illegali, con previsione di sanzioni penali per chi se ne renda responsabile in un quadro in cui sia assicurata la piena giustiziabilità del diritto attraverso forme di garanzia di tipo giurisdizionale; di garantire il possesso di alloggi alle persone appartenenti a gruppi sociali vulnerabili anche se sprovvisti di titolo di proprietà anche attraverso sistemazioni alternative. Infine, quando l'esproprio o lo sgombero è inevitabile e necessario per “*the promotion of the general welfare*”, lo Stato deve garantire un risarcimento “*fair, appropriate, just and proportional*” alle circostanze del caso che devono in ogni caso comprendere, oltre al danno materiale, anche la perdita di *chances*⁸⁸.

Quanto agli obblighi positivi in materia di non discriminazione, analizzati compiutamente dal Relatore speciale Rolnik, essi sarebbero sottratti alla progressiva realizzazione in quanto immediatamente esigibili, e acquisterebbero una particolare rilevanza soprattutto con riferimento alla condizione giuridica dei migranti. Così, accanto a un generale dovere di protezione di tali soggetti anche in tempi di scarsità di risorse disponibili (“States have no justification for not protecting vulnerable groups from housing-related discrimination, as the obligation to prohibit discrimination is binding on all States”), il Relatore speciale auspica “some differential treatment or special measures in order to obtain substantive equal treatment”, sino al punto da includere i migranti, anche irregolari, nei processi consultativi e decisionali che riguardano i loro bisogni abitativi⁸⁹. Oltre a tali obblighi positivi, il Relatore raccomanda agli Stati di combattere razzismo e xenofobia dotandosi di normative idonee a garantire ai migranti accesso ai rimedi giurisdizionali, con la previsione di forme risarcitorie e di sanzioni nei confronti degli autori di comportamenti internazionalmente illeciti⁹⁰.

Venendo ora agli obblighi positivi desumibili alla luce dei rapporti più recenti presentati dai Relatori speciali, è possibile individuare alcune linee guida in relazione al rapporto esistente tra diritto all'abitazione e sviluppo sostenibile⁹¹, alla condizione di alcuni soggetti specifici (portatori di disabilità); al contributo

⁸⁷ Restano al di fuori dell'indagine altri fenomeni di espropriazioni o sgomberi forzati, quali quelli realizzati in contesti bellici, o finalizzati a obiettivi di sviluppo (c.d. *Development-based evictions*).

⁸⁸ Doc. A/HRC/4/18, cit., Annex I (*Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*), p. 13 ss. (par. 21-36).

⁸⁹ In argomento, v. W. RALPH, *Participation in the Rights of Access to Adequate Housing*, in *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 2007, p. 269 ss.

⁹⁰ Doc. A/65/261 (cit.), pp. 8-9 (par. 21-24; 27-29).

⁹¹ Doc. A/HRC/37/53, cit., in cui il Relatore invita gli Stati ad assicurare entro il 2030 attraverso l'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile l'accesso ad un'adeguata, accessibile e sicura abitazione provvista dei servizi essenziali

che le autorità di governo locale possono dare all’attuazione del diritto in un’ottica di maggiore giustiziabilità dello stesso.

Quanto alla condizione dei portatori di disabilità⁹², il Relatore Farha richiama alcune disposizioni della Convenzione ONU sui diritti di tali persone⁹³, e segnatamente gli artt. 3 (non discriminazione, quando essa è tale da impedire il godimento del diritto all’alloggio, e che comporta l’obbligo per gli Stati di adottare misure positive volte all’eliminazione di tutti i fattori discriminanti); 9 (accessibilità, ossia la “enabling condition to ensure that persons with disabilities live independently and participate fully in all aspects of life”); 13 (accesso ai rimedi giurisdizionali, al fine di consentire la piena partecipazione di tali soggetti ai procedimenti di natura giurisdizionale): secondo il Relatore speciale, il rapporto tra diritto all’alloggio adeguato e disabilità può conferire nuovi significati alle nozioni di interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani⁹⁴, attraverso l’impegno degli Stati a riconoscere il diritto a tali categorie di soggetti fino al massimo delle risorse disponibili⁹⁵.

Infine, quanto al contributo che le autorità di governo possono fornire circa l’attuazione del diritto, il Relatore speciale invita gli Stati a dotarsi di una legislazione che permetta l’adeguamento del proprio diritto interno alle raccomandazioni degli organi internazionali di controllo attraverso una loro pronta trasmissione anche ai livelli inferiori di governo che dovrebbero, inoltre, vedersi riconoscere il potere di partecipare ai meccanismi del controllo internazionale⁹⁶. Questo profilo dei rapporti dei Relatori speciali è particolarmente importante, poiché connesso a talune possibili prospettive evolutive del diritto all’abitazione adeguata: mi riferisco in particolare alla giustiziabilità del diritto, che appare rafforzata dopo l’entrata in vigore del Protocollo facoltativo al PIDESC⁹⁷. Il Protocollo opzionale, infatti, integra

mediante la predisposizione di opportune politiche abitative. In argomento, v. M. DARROW, *The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda*, in *Yale Human Rights & Development Law Journal* 20012, p. 55 ss.

⁹² Secondo M. A. STEYN, essa comporta un “dramatic change in rights discourse”, *Disability Human Rights, California Law Review*, 2007, p. 75 ss. (p. 121).

⁹³ UN Doc. A/RES/61/106. La convenzione è entrata in vigore il 3 maggio del 2008.

⁹⁴ A/72/128, 12 luglio 2017, pp. 11-13 (par. 33-43).

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 21-22 (par. 80-82).

⁹⁶ Doc. A/HRC/28/62, 22 dicembre 2014, pp. 19-20 (par. 70 ss.).

⁹⁷ Adottato dall’Assemblea generale ONU il 10 dicembre 2008 con ris. A/RES/63/117, il Patto è entrato in vigore nel 2013. L’Italia lo ha ratificato con l. 3 ottobre 2014, n. 152, in G.U. Serie Generale n. 249 del 25 ottobre 2014. In dottrina, 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.

D. RUSSO *Il Protocollo facoltativo al patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: verso un allineamento dei sistemi procedurali di tutela dei diritti umani*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2015; C. DE ALBUQUERQUE, *Chronicle of an announced birth: The coming into life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights — The missing piece of the International Bill of Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, p. 144 ss.; P. GARGIULO, *Il Protocollo facoltativo al patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di) *Diritti individuali, op. cit.*, p. 339 ss.

l'ordinaria procedura di controllo periodico cui sono soggetti tutti gli Stati prevedendo adesso comunicazioni interstatali (art. 10), comunicazioni individuali e di gruppi d'individui che si trovino sotto la giurisdizione dello Stato parte (art. 2) e una procedura d'inchiesta (art. 11) sul modello di quanto attualmente previsto dal PIDCP e da altri trattati internazionali sui diritti dell'uomo, completando il sistema internazionale di controllo sugli impegni contratti dagli Stati, e in particolare sul diritto a un alloggio adeguato destinato a non essere più percepito come una sorta di "marketable commodity"⁹⁸. L'entrata in vigore del Protocollo dev'essere certamente salutata con favore, poiché la ratifica più ampia possibile può contribuire a precisare il contenuto del diritto attraverso la prassi del Comitato DESC, a sua volta fonte d'ispirazione per i giudici interni. Viene subito in mente il parallelismo con l'attività di distinti organi di controllo dei diritti sociali internazionali, e con i riflessi che la loro "giurisprudenza" ha esercitato sui giudici interni anche attraverso la problematica presa in considerazione di questa da parte della nostra Corte costituzionale⁹⁹. L'importanza di questo strumento, tuttavia, non si esaurisce nella constatazione delle diverse procedure da esso contemplate per la tutela dei diritti sociali; a mio avviso, un elemento di grande rilievo è costituito all'art. 8, par. 4 del Protocollo¹⁰⁰ che introduce il c.d. "test di ragionevolezza" per valutare la conformità delle condotte statali agli obblighi nascenti dal PIDESC, una novità assoluta nel campo della tutela dei diritti dell'uomo. Applicando tale test, l'organo di controllo dovrebbe poter rapportare le politiche e le misure nazionali di attuazione del diritto all'alloggio, difficilmente sindacabili alla luce della loro natura discrezionale e in quanto condizionate dalla disponibilità delle risorse, all'art. 2, par. 1 del PIDESC che come abbiamo visto pone l'obbligo di adottare con il massimo delle risorse disponibili le misure idonee ad attuare progressivamente i diritti enunciati. In altri termini, il *test* dovrebbe consentire al Comitato DESC di effettuare un controllo *ex post* su misure in materia di abitazione che salvaguardino l'autonomia politica e normativa degli Stati tenuto conto delle risorse economiche disponibili, purché venga tutelato il livello minimo essenziale del diritto. In attesa di una significativa prassi attuativa, non sembra azzardato individuare in questa disposizione, e nel Protocollo opzionale al PIDESC in generale, il migliore strumento per garantire (anche) ai singoli il potere giuridico d'invocare eventuali violazioni del diritto ad un'abitazione adeguata.

⁹⁸ Così il Relatore speciale Rolnik, doc. A/63/275, cit., p. 14 (par. 48).

⁹⁹ Si pensi alle recenti sentenze del nostro Giudice delle leggi aventi ad oggetto la legittimità costituzionale di norme in materia di associazione sindacale di personale militare (n. 120/2018), e di lavoro (sentenza n. 194/2018)

¹⁰⁰ "Quando esamina comunicazioni alla stregua del presente Protocollo, il Comitato tiene in considerazione il carattere ragionevole delle azioni intraprese dallo Stato ai sensi della Parte II del Patto. Nel fare ciò, il Comitato deve tenere in mente che lo Stato Parte ha la facoltà di adottare una gamma di diverse politiche per l'attuazione dei diritti stabiliti dal Patto".

5. Conclusioni

Nelle pagine precedenti, si è cercato di fornire una panoramica degli attuali contorni del diritto ad un'abitazione adeguata colto sotto il profilo delle principali fonti di riferimento e degli ostacoli al suo esercizio. La prospettiva in cui l'analisi si è sviluppata è stata giuridico internazionalistica, e segnatamente quella suggerita dalla cospicua prassi dei Relatori speciali *ad hoc* delle Nazioni Unite finora succedutisi la cui attività, nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, contribuisce senza dubbio alla precisazione del contenuto normativo della fattispecie¹⁰¹. È da auspicare che tale elaborazione influisca sulla condotta del nostro Paese, la cui giurisprudenza costituzionale, per la verità, ha mostrato in passato attenzione alle problematiche tratteggiate: basti segnalare le diverse pronunce in cui la Corte costituzionale, pur in assenza di un'esplicita norma della Carta che riconoscesse il diritto all'abitazione, ha qualificato tale fattispecie come diritto fondamentale dell'uomo¹⁰², richiamando esplicitamente le norme internazionali pertinenti¹⁰³.

Se la giurisprudenza della Consulta è da salutare con favore, riserve devono essere espresse circa la condotta complessiva del nostro Paese rispetto all'attuazione interna di obblighi internazionali. A riguardo, sono illuminanti le considerazioni espresse nelle *Concluding Observations* del Comitato DESC sul

¹⁰¹ In argomento, v. S. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, in *Human Rights Quarterly* 2011, p. 201 ss. Critico sull'attività di tale organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite è N. RODLEY, *On the Responsibility of Special Rapporteurs*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, p. 319 ss. In argomento, v. anche O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge 2010, p. 882 ss.

¹⁰² Non è questa la sede per trattare in modo approfondito della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di abitazione adeguata in quanto diritto fondamentale dell'individuo. Per gli scopi della presente analisi possono però essere ricordate alcune pronunce in cui il Giudice delle leggi, pur con varietà d'accenti, qualifica il diritto all'abitazione come un fondamentale diritto della persona. Così, ad es., la sentenza n. 49, 11 febbraio 1987 (in cui veniva era stata sollevata questione di legittimità costituzionale della l. 5 aprile n. 118 "Misure finanziarie in favore dei Comuni ad alta tensione abitativa"), in cui la Consulta considera "...doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione". O, ancora, la sentenza n. 217, 11 febbraio 1988 (emessa nel giudizio di legittimità costituzione della l. 18 dicembre 1986 n. 891, intitolata: "Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa") in cui la Corte, facendo leva sull'art. 47 Cost., afferma che "il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico" (par. 4.2, *considerato in diritto*), ed è ritenuto un "fondamentale diritto sociale (che contribuisce) a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana" (punto 5.2., *considerato in diritto*). Infine, a completamento di questo sommario *excursus*, merita di essere segnalata la pronuncia n. 119, 24 marzo 1999 in cui veniva in rilievo la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della l. 23 ottobre 1992, n. 421 ("Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale"), e del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 ("Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della l. 23 ottobre 1992, n. 421): la decisione è importante poiché la Corte afferma che "Il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona" (p. 2, *considerato in diritto*).

¹⁰³ Nella sentenza n. 404, 24 marzo 1988 (resa nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l. 27 luglio 1978 n. 392, "Disciplina delle locazioni di immobili urbani") la Corte evoca l'art. 25 della DUDH e l'art. 11 del PIDESC (p. 3, *considerato in diritto*) a conferma della natura del diritto all'abitazione quale fondamentale diritto umano in ambito sociale.

rapporto periodico presentato dall'Italia¹⁰⁴. Nel documento, viene espresso anzitutto *concern* circa la discriminazione a danno delle persone affette da disabilità con particolare riguardo alla mancata incorporazione nel diritto interno degli *standards* internazionali in materia di *reasonable accomodation* (par. 20). Ben più severe risultano però le valutazioni del Comitato DESC rispetto all'assenza di un quadro giuridico certo che disciplini le *forced evictions* e del trattamento riservato ai Rom, che ne subiscono le conseguenze anche sotto il distinto profilo dell'esclusione dall'accesso all'edilizia sociale (par. 40-41). Il Comitato non manca di raccomandare specifiche misure positive, quali l'adozione di una strategia nazionale per la casa ricorrendo agli sgomberi forzati dei campi Rom solo in situazioni di emergenza e previa ricerca di una sistemazione alternativa, oltre che del risarcimento monetario.

L'attivismo del Comitato DESC dev'essere salutato con favore e unitamente alla prassi del Relatore speciale sul diritto all'alloggio adeguato, testimoniano di certo del soddisfacente livello di efficacia e credibilità che il controllo internazionale non giurisdizionale ha ormai raggiunto anche alla luce delle prospettive aperte dall'entrata in vigore del Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

¹⁰⁴ Doc. E/C.12/ITA/CO/5, 25 ottobre 2015.