



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in  
Relazioni Internazionali  
Comparate

Tesi di Laurea

**La protezione del diritto all'abitazione nel  
diritto internazionale**

**Relatrice / Relatore**

Ch. Prof.ssa Sara De Vido

**Correlatrice / Correlatore**

Ch. Prof.ssa Luisella Pavan Woolfe

**Laureanda/o**

Chiara Giusti  
854177

**Anno Accademico**

2018 / 2019

*Começou, não para.*

## INDICE

<b>ABSTRACT .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE: LE NAZIONI UNITE .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Definizione, contenuto e scopo del diritto all'abitazione .....</b>	<b>8</b>
1.1.1 La definizione e la categorizzazione del diritto all'abitazione .....	9
1.1.2 Il contenuto del diritto all'abitazione .....	12
1.1.3 Lo scopo e i destinatari del diritto all'abitazione.....	15
<b>1.2 Evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale .....</b>	<b>17</b>
1.2.1 Le origini del diritto all'abitazione .....	18
1.2.2 L'adozione del patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ....	21
1.2.3 Un solo articolo: il diritto ad un livello di vita adeguato.....	23
<b>1.3 La protezione del diritto all'abitazione: convenzioni e organi di controllo .....</b>	<b>24</b>
1.3.1 Il patto sui diritti economici, sociali e culturali e il patto sui diritti politici e civili .....	24
1.3.2 Il diritto all'abitazione nelle altre convenzioni delle nazioni unite.....	27
1.3.3 Gli organi di controllo delle convenzioni .....	31
<b>1.4 I General Comments No. 4 e No.7 e gli elementi del diritto all'abitazione .....</b>	<b>34</b>
1.4.1 Il General Comment No. 4: gli elementi del diritto all'abitazione.....	34
1.4.2 Il General Comment No.7 .....	41
<b>1.5 Gli obblighi in capo agli Stati .....</b>	<b>44</b>
1.5.1 Gli obblighi interni dello Stato .....	45
1.5.2 Gli obblighi esterni dello Stato.....	48
1.5.3 Gli obblighi degli individui e i doveri della comunità internazionale .....	50
<b>IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE A LIVELLO EUROPEO: LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI .....</b>	<b>54</b>
<b>2.1 Il diritto all'abitazione secondo la Corte Europea dei Diritti Umani e gli Stati membri .....</b>	<b>54</b>
2.1.1 La definizione di «abitazione» nella giurisprudenza della CEDU.....	56
2.1.2 La definizione di «abitazione» secondo gli Stati membri .....	58

2.1.3 La sfida di una definizione comune .....	62
<b>2.2 La giustiziabilità del diritto all'abitazione .....</b>	<b>64</b>
2.2.1 I criteri di ammissibilità .....	65
<b>2.3 Gli obblighi in capo agli Stati .....</b>	<b>75</b>
2.3.1 Il principio di sussidiarietà, il margine di apprezzamento e gli obblighi positivi	77
2.3.2 Il caso Novoseletskiy vs. Ucraina della Corte Europea dei Diritti Umani .....	80
<b>IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE IN ITALIA: UN MODELLO SOCIALE.....</b>	<b>92</b>
<b>3.1. La povertà abitativa in Italia.....</b>	<b>92</b>
3.1.1 L'Italia nelle considerazioni del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali .....	93
3.1.2. L'emarginazione abitativa in Italia .....	96
<b>3.2 Il modello Housing First .....</b>	<b>101</b>
3.2.1 La nascita dell'Housing First.....	101
3.2.2 I principi dell'Housing First .....	104
3.2.3 La diffusione dell'Housing First.....	107
3.2.4 L'Housing First in Italia .....	110
<b>3.3 Il caso di Bologna .....</b>	<b>114</b>
3.3.1 Housing First a Bologna .....	115
<b>CONCLUSIONE .....</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>123</b>

## ABSTRACT

Housing is a fundamental part of the life of human beings. Defining and measuring homelessness is one of the most difficult tasks in each country: the definition of homelessness includes groups of people who live in inadequate housing, in institutions, in slums and on the streets. Moreover, the extreme poverty which permeates through society is often underestimated: the right to housing is a matter of justice because leading a decent life without adequate housing is not possible. The focus of this thesis is to analyse the existence of the right to housing both at international and European level, studying how human rights law can protect this right, which is considered as one of the basic economic, social and cultural rights. In the first chapter, I will study the right to housing in the United Nations system, explaining the story of its creation, its introduction in the main instruments of international law, and the obligations of member states; in the second chapter I will consider the right to housing in the framework of the Council of Europe, questioning if and when this right can be claimed before the European Court of Human Rights. Finally, the third chapter will focus on Housing First, an innovative model developed in the United States aiming at helping homeless people. This system is also applied in Europe and its application in the city of Bologna will be considered as case study. The phenomenon of homelessness in Europe is on the rise, therefore alternative approaches and solutions are necessary and it is through the implementation of the law that the full recognition of right to housing for every person will be achieved, allowing every person to being able to live in dignity.

## INTRODUZIONE

L'idea di questa tesi è nata in Brasile, in una favela di Curitiba, dove nel dicembre 2018, mi sono ritrovata, insieme ai volontari della ONG Teto<sup>1</sup>, a costruire prefabbricati per persone e famiglie abituate a vivere in baracche ben peggiori dei 16 metri quadri di legno che noi gli avremmo costruito in un weekend. Parlando con loro, mi sono improvvisamente resa conto di come quello che diamo per scontato, un tetto sopra la testa, sia in realtà ciò che ci permette di vivere, e che senza quello non potremmo neanche mangiare, curarci, proteggerci, votare né, in molti casi, lavorare, per mancanza di una residenza stabile: spesso non potremmo neanche, per quanto assurdo possa sembrare, accedere a sussidi o aiuti statali, che presuppongono che si sia in possesso di una residenza stabile e comprovabile. È stato lì che ho iniziato a percepire il diritto all'abitazione come un diritto fonte, un diritto cioè che, se garantito, permette di godere di altri diritti fondamentali, ed è nato il desiderio di una ricerca su questo diritto, sul suo riconoscimento e sulla sua protezione, ma anche sulle strategie per garantirlo.

Il legame tra la casa e la vita umana è innegabile<sup>2</sup>, ed antico come l'esistenza dell'essere umano sulla Terra; l'abitazione, infatti, è uno dei concetti più antichi della storia dell'umanità, poiché l'uomo ha sempre avuto, e sempre avrà, la necessità di ripararsi dalle intemperie e dai pericoli esterni<sup>3</sup>, nonché di occupare uno spazio e di dividerlo con altri individui. Il rifugio o, per usare un termine più recente, l'"abitazione", ci consente di concretizzare questa prospettiva, compiendo un primo passo verso la nostra protezione, ma non solo: oltre all'aspetto necessario, infatti, i diversi tipi di casa e le loro architetture hanno permesso alle diverse culture di svilupparsi in tutto il mondo, riflettendo una diversità che rappresenta la ricchezza dell'evoluzione umana. L'abitazione, dunque, supera anche il mero aspetto del riparo, ma nonostante oggi il contesto ambientale e la società siano cambiati, i bisogni di protezione persistono, ed è fondamentale concentrarci su questo aspetto come

---

<sup>1</sup> Vedi [www.techo.org](http://www.techo.org).

<sup>2</sup> *Government of the Republic of South Africa vs Grootboom and others*, Corte Costituzionale del Sud Africa, CCT 11/00, 4 ottobre 2000.

<sup>3</sup> M. Mikkola, "Housing as Human Right in Europe", in *European journal of Social Security*, Volume 10, No. 3, 2008, p. 250

un'esigenza vitale, affinché non si siano dubbi sul fatto che l'accesso ad un'abitazione sia un diritto fondamentale, e lasciarne prive alcune persone sia inaccettabile. I senzatetto sono in gran parte ignorati a causa dell'immagine negativa e dello stigma collegato alle persone che sperimentano questa condizione: sono visti come persone sporche, pigre e dipendenti che sono la causa della propria situazione<sup>4</sup>. Le sensazioni evocate da questi discorsi nelle persone senzatetto sono quello di "essere invisibile" e "non essere un membro della società"<sup>5</sup>, spesso gli stessi sentimenti che li imprigionano nella depressione e li svuotano di qualsiasi capacità decisionale. Ciclicamente, i governi e le organizzazioni internazionali falliscono nel risolvere un problema che riguarda centinaia di migliaia di persone sotto la loro protezione<sup>6</sup>.

Questa tesi ha un duplice scopo: da un lato quello di illustrare come il diritto internazionale sia uno strumento all'avanguardia nella tutela di questi diritti, che negli anni ha permesso, anche riguardo al diritto all'abitazione, di compiere progressi, grazie ai numerosi trattati e Convenzioni che tutelano i diritti umani e ad organizzazioni come il Consiglio d'Europa, la cui Corte rende effettiva la protezione di questi diritti in Europa; dall'altro quello di sensibilizzare sullo stato di abbandono delle persone senzatetto e di sottolineare la necessità di integrare i diritti umani nell'elaborazione delle politiche pubbliche al fine di ridurre la sofferenza umana, utilizzando in modo sistematico approcci che si sono dimostrati efficaci, come l'Housing First. La tesi cercherà di fornire una riflessione per giungere alle risposte delle domande iniziali, cioè "Quanto e come le organizzazioni internazionali ed europee tutelano il diritto all'abitazione?" "In che modo e quando è possibile assicurare questo diritto?". Al fine di ottenere risposte soddisfacenti, il primo capitolo della tesi si concentrerà sull'Organizzazione delle Nazioni Unite, ripercorrendo la storia dell'inserimento del diritto all'abitazione tra i diritti umani e la sua codificazione nei principali strumenti di diritto internazionale, specificando cosa si intenda esattamente per "diritto all'abitazione", quali elementi costituiscano un alloggio "adeguato", quale sia il suo contenuto, la sua categorizzazione tra i diritti umani

---

<sup>4</sup> <http://blog.practicaethics.ox.ac.uk>.

<sup>5</sup> Blanton, 'The Year I was Homeless', TEDGlobal, 2009.

<sup>6</sup> La stima dei senzatetto in Europa si aggira intorno ai 4.1 milioni di persone, <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23>.

e il suo scopo. Di seguito, saranno analizzati gli organi e le convenzioni della Nazioni Unite che tutelano realmente questo diritto, gli elementi che costituiscono garanzia dell'adeguatezza di un alloggio e infine gli obblighi cui sono sottoposti gli Stati che ratificano questi strumenti del diritto internazionale.

Il secondo capitolo tratterà il diritto all'abitazione nell'ambito del Consiglio d'Europa, esaminando il significato di "abitazione" nella sua giurisprudenza e nel diritto interno di alcuni Stati membri, per verificare se la difficoltà della protezione di questo diritto sia in parte dovuta alla difficile armonizzazione delle varie legislazioni nazionali. Successivamente mi concentrerò sulla Corte Europea dei Diritti Umani, organo del Consiglio d'Europa, che accettando ricorsi individuali contro Stati membri si occupa di giudicare e sanzionare eventuali violazioni alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, senza dubbio il più efficace ed avanzato strumento di tutela dei diritti umani a livello regionale. Gli articoli della Convenzione inerenti al diritto all'abitazione e gli obblighi che questa impone agli Stati, così come i suoi principi fondamentali saranno oggetto di analisi. In seguito, sarò verificato se il diritto all'abitazione, non essendo un diritto garantito da questa Convenzione, possa essere indirettamente tutelato, e quindi ottenere giustizia, in alcuni suoi aspetti inerenti ad articoli già presenti, come il diritto al rispetto della proprietà privata<sup>7</sup> o al rispetto della vita privata e familiare<sup>8</sup>; questo capitolo costituirà dunque una ricerca su un'eventuale giustiziabilità del diritto all'abitazione in Europa, e si concluderà con l'analisi di un caso giudicato dalla Corte.

Infine, il terzo ed ultimo capitolo tratterà di un'applicazione pratica del diritto all'abitazione come diritto fondamentale dell'individuo, grazie alla sperimentazione del metodo Housing First, un modello sociale volto al recupero e al reinserimento nella società di persone senzate con problemi psichici o di dipendenza. Il punto di partenza sarà l'esposizione dei dati sulla povertà abitativa in Italia, e le considerazioni che gli esperti del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali hanno sviluppato riguardo i report annuali che l'Italia, come gli altri Paesi, periodicamente invia loro come

---

<sup>7</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 1 Protocollo No.1.

<sup>8</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 8.

aggiornamento sullo stato di implementazione dei diritti economici, sociali e culturali, tra cui il diritto all'abitazione. Presa visione dei dati sull'aumento della povertà abitativa nel nostro Paese ed in Europa, il capitolo si concentrerà su un metodo efficace per contrastarla, l'Housing First, analizzando la sua nascita negli Stati Uniti, i suoi principi fondanti e la sua diffusione, prima in Europa e successivamente in Italia. I risultati positivi ottenuti con questo metodo permettono di dimostrare come il reintegro delle persone più emarginate dalla società sia possibile attraverso metodi innovativi che pongono al centro il godimento dei diritti della persona: a questo proposito, saranno infine analizzati i progetti di Housing First della cooperativa sociale Piazza Grande<sup>9</sup>, che già da diversi anni a Bologna applica questo modello, e che per prima lo ha sperimentato in Italia.

---

<sup>9</sup> Vedi [www.piazzagrande.it](http://www.piazzagrande.it).

## CAPITOLO PRIMO

### IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE: LE NAZIONI UNITE

#### 1.1 Definizione, contenuto e scopo del diritto all'abitazione

La codificazione di un diritto umano all'abitazione rappresenta il più diretto ed evidente tentativo di protezione mai compiuto non solo nei confronti della casa, dell'alloggio e dell'abitazione degli individui ma anche, indirettamente, nei confronti di tutti quei diritti e benefici che la proprietà o l'utilizzo temporaneo di un'abitazione inevitabilmente comportano, come il diritto al rispetto della vita familiare, il legame con la comunità circostante, la possibilità di ottenere sussidi e aiuti economici legati al possesso di una residenza stabile. Sono innumerevoli i benefici comprovati che una residenza stabile e sicura può apportare alla salute fisica e psichica di un individuo, per non parlare del fondamentale aiuto che costituisce in casi di recupero da situazione di violenza, dipendenza o degrado<sup>10</sup>.

Malgrado il diritto all'abitazione appaia oggi nelle principali convenzioni internazionali e regionali sui diritti umani, il suo status di diritto a pieno titolo è spesso osteggiato e considerato con scetticismo, anche a causa della difficoltà di realizzazione a livello mondiale e nonostante l'unanimità nel riconoscerlo come elemento necessario alla realizzazione ed all'integrità della persona. Sussistono infatti molti dubbi circa la sua formulazione, poiché il contenuto e lo scopo di questo diritto rimangono ambigui nella giurisprudenza, così come nella teoria e nella prassi.

---

<sup>10</sup> Vedi J. Savage, *Mental Health and Housing*, in Mental Health Foundation Policy Paper, 2016, pp. 8-13.

### 1.1.1 La definizione e la categorizzazione del diritto all'abitazione

Il concetto che si cela dietro il significato della parola "casa" non si presta ad un'immediata definizione oggettiva, e perfino la definizione di "abitazione" presenta delle difficoltà, data l'enorme varietà di alloggi, strutture e dimore in cui gli esseri umani, più o meno fortunatamente, vivono. Una casa, infatti, è il punto di partenza per lo sfruttamento di altri diritti umani basilari: non solo protegge dalle intemperie e da minacce esterne, ma assicura anche un punto di partenza per la realizzazione di un'esistenza all'interno di una comunità e di uno stato; inoltre, da non sottovalutare è la sicurezza che un'abitazione assicura a livello psicologico, che permette all'individuo di costruirsi un'identità e di poter collocare sé stesso in un posto nel mondo, risparmiandolo dai disagi fisici, materiali e psicologici di cui soffrono le tante persone che, per i motivi più svariati, non hanno accesso ad un'abitazione adeguata <sup>11</sup>.

Per ottenere una definizione più rigorosa, è doveroso distinguere ciò che la lingua inglese differenzia più facilmente a causa della sua struttura sintattica, "*right to housing*" e "*housing rights*", e che la lingua italiana definisce sempre, invariabilmente, "diritto all'abitazione"<sup>12</sup>: il primo, infatti, si riferisce al diritto umano codificato nei trattati e nelle convenzioni internazionali, ed esiste al di là di ogni questione di nazionalità, basandosi appunto sul principio di appartenenza al genere umano in quanto tale; il secondo può riferirsi a ciò che è chiamato anche "*social housing*", un diritto che si acquisisce in quanto cittadino di un determinato stato, ovvero il diritto all'accesso ad una abitazione secondo le politiche di welfare nazionali, codificato nelle leggi domestiche, come nel caso dell'Italia, dove il diritto all'abitazione è richiamato in ripetute sentenze della Corte Costituzionale<sup>13</sup>. Il social housing è riferibile anche ai diritti di chi già possiede o occupa

---

<sup>11</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, p.5.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Ad esempio, "Il diritto all'abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione" (Corte cost., sent. n. 217 del 1988); "il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona" (Corte cost. sent. n. 119 del 1999); "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" (Corte cost. sent. n. 217 del 1988).

una casa. L'ambiguità dovuta alla somiglianza delle due definizioni nella lingua italiana rende necessario specificare che, in questo elaborato, ci si riferisce al diritto all'abitazione esclusivamente in quanto diritto umano, e pertanto regolato dal diritto internazionale e indipendente dalla nazionalità degli individui coinvolti.

Sebbene stabilire una definizione precisa sia pressoché impossibile, UN Habitat, organizzazione della Nazioni Unite il cui compito è quello di favorire un'urbanizzazione socialmente e ambientalmente accettabile, ha così definito "un alloggio adeguato"<sup>14</sup>:

Un'adeguata privacy; un adeguato spazio; accessibilità fisica; un'adeguata sicurezza; possibilità di restare a tempo indeterminato; stabilità e durevolezza strutturale; adeguata illuminazione, riscaldamento e ventilazione; adeguate infrastrutture di base, come la fornitura d'acqua; ambiente salubre e un'adeguata posizione rispetto al luogo di lavoro e ai servizi di base: tutto questo dovrebbe essere disponibile ad un costo accessibile. L'adeguatezza dovrebbe essere stabilita insieme alle persone interessate, considerando in prospettiva un graduale sviluppo. L'adeguatezza spesso varia da paese a paese, poiché dipende da specifici fattori sociali, culturali, economici ed ambientali.

In virtù della sua codificazione nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali<sup>15</sup>, il diritto all'abitazione è tradizionalmente considerato, nell'ambito del diritto internazionale, un diritto indipendente<sup>16</sup> appartenente a questa categoria, e questa categorizzazione sembra essersi fortemente radicata. Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite, tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, indipendenti ed interconnessi<sup>17</sup>, ma l'indivisibilità di questi diritti, sembra appartenere più al mondo della retorica che alla pratica, osservando la disparità di attenzione e impegno con cui spesso i diritti umani sono considerati, ed il diritto all'abitazione ne è un esempio, dal momento che tuttora il riconoscimento di questo diritto suscita perplessità ed incontra

---

<sup>14</sup> The Habitat Agenda, A/CONF.165/14, 1996.

<sup>15</sup> Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, UNGA Res 2200 A (XXI), adottato il 16 dicembre 1966, attualmente ratificato da 170 Stati.

<sup>16</sup> F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, 2011, p. 28.

<sup>17</sup> United Nations, Vienna Declarations and Programme of Action A/Conf.157/23 (1993) Part 1, Para 5.

opposizione<sup>18</sup>. Nel caso in cui l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti umani sia effettivamente considerata come tale, sorge la questione circa l'utilità e lo scopo della categorizzazione di questi diritti, e le eventuali differenze che l'appartenenza a categorie diverse potrebbe portare con sé su base morale, normativa o legale<sup>19</sup>: per definire al meglio il diritto all'abitazione, dunque, è necessario domandarsi in primo luogo a quale categoria appartenga e perché, e cioè se sia un diritto economico, sociale o culturale. Sebbene a questa domanda non ci sia una risposta definitiva, nel suo libro *"Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights"*<sup>20</sup>, Asbjorn Eide, analizza questa categoria, dando modo così di giungere ad una risposta circa una possibile catalogazione del diritto all'abitazione; secondo Eide, infatti, i diritti sociali sono quelli che permettono di realizzare il diritto ad un tenore di vita adeguato, come sancito, tra i tanti, dall'Articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>21</sup>: i diritti sociali, dunque, altro non sarebbero se non quelli che garantiscono il raggiungimento di tale standard, e che aiutano ad interpretarlo, esplicitando cosa si intenda per "adeguato". I diritti economici, invece, secondo lo studioso, sono i diritti strumentali alla realizzazione dei diritti sociali: tra quelli garantiti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, cita ad esempio il diritto alla proprietà ed il diritto al lavoro o alla sicurezza sociale, che oltre a permettere il raggiungimento di un certo benessere costituiscono anche «le basi dell'indipendenza e, dunque, della libertà<sup>22</sup>»; diritti culturali, infine, sono quelli che tutelano la salvaguardia di pratiche e valori culturali, assicurando il loro mantenimento e proteggendo la libertà delle persone che credono in essi. Secondo questa analisi, il diritto all'abitazione si definirebbe innanzitutto come un diritto sociale, in quanto il possesso o l'usufrutto di un alloggio coopera in modo indiscutibile al raggiungimento di un tenore di vita adeguato, e in secondo luogo un diritto culturale, in quanto la forma, i materiali, la collocazione di una casa sono espressioni di valori e pratiche culturali tipiche di ogni società<sup>23</sup>. La categorizzazione dei diritti umani, che ad una prima analisi potrebbe

---

<sup>18</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, p.7.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> A. Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Springer Netherlands, 2001.

<sup>21</sup> Universal Declaration of Human Rights, UNGA Res 217 A (III) (Adottato il 10 Dicembre 1948).

<sup>22</sup> A. Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Springer Netherlands, 2001, p.173.

<sup>23</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, p.13.

risultare superflua data la loro posizione di indivisibilità e interdipendenza, pare utile non solo per indicare i diritti codificati in una convenzione piuttosto che in un'altra, ma anche e soprattutto, a livello giuridico, in considerazione dei differenti obblighi che, ad esempio, il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali impone agli stati rispetto al Patto Internazionale sui Diritti Politici e Civili<sup>24</sup>: questa suddivisione è pertanto rispettata in questo elaborato per questioni di chiarezza e praticità, pur ribadendo l'assoluta convinzione che tutti i diritti umani siano indivisibili e ugualmente meritevoli di attenzione e perseveranza nel conseguire il loro scopo.

### 1.1.2 Il contenuto del diritto all'abitazione

Nonostante il diritto all'abitazione sia contenuto in molte convenzioni sui diritti umani nel diritto internazionale, stabilire in modo chiaro il suo contenuto non è semplice, poiché la sua formulazione è troppo vaga. Nella maggioranza dei casi, il diritto all'abitazione è citato in un articolo sul diritto ad un livello di vita adeguato, che solleva dubbi sia sul contenuto del diritto all'abitazione che sul significato dell'aggettivo "adeguato". Tuttavia, nel corso degli anni, e in particolare a partire dagli anni Novanta, è stato fatto molto lavoro per l'interpretazione della norma, ed è diventato sempre più chiaro quali elementi siano considerabili come il "core" della norma, e quali azioni ed omissioni possano costituire una sua violazione<sup>25</sup>. Analizzando infatti la terminologia utilizzata per la formulazione dell'Articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che costituisce oggi lo strumento principale di tutela del diritto all'abitazione, e confrontandola col lavoro svolto dagli esperti, si può arrivare ad una comprensione abbastanza soddisfacente circa l'esatto contenuto del diritto all'abitazione.

Per cominciare, come riportato sopra, l'articolo contiene la parola "adeguato", che presuppone quindi come il diritto non sia semplicemente ad un'abitazione, ma ad

---

<sup>24</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, UNGA Res 2200 A (XXI) (Adottato il 16 Dicembre 1966).

<sup>25</sup> I. Westendorp, *Women and Housing: Gender makes a Difference*, Intersentia, 2007, p 33.

una struttura fisica e ad elementi circostanti di una qualità che possa essere percepita come adeguata, e sebbene questa definizione sia vaga ed aperta a varie interpretazioni, la norma esplica che, come minimo, oltre all’abitazione siano necessari anche cibo e vestiario perché il tenore di vita possa definirsi tale. Inoltre, queste norme non intendono assicurare solamente un diritto alla soddisfazione di questi requisiti minimi, ma anche al diritto ad un continuo miglioramento delle proprie condizioni di vita<sup>26</sup>. Il lavoro svolto negli anni dal Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali<sup>27</sup> permette di fare luce in maniera approfondita sul contenuto del diritto. Interpretare le disposizioni contenute nel Patto fu arduo anche per gli esperti del Comitato poiché dall’adozione del documento non erano mai state chiarite, ed inoltre da quel momento la comunità internazionale non aveva prodotto giurisprudenza sull’argomento che potesse essere utilizzata a questo scopo; il compito di interpretare queste norme ricadde quindi in maggior parte sul Comitato, che utilizzò diversi metodi per portare a termine il compito<sup>28</sup>. Innanzitutto, si procedette all’esame dei reports che gli stati membri avevano prodotto negli anni, e il dialogo con i loro rappresentanti<sup>29</sup>, ma questa strategia risultò inadeguata poiché i report generalmente contengono solo informazioni di base insufficienti ad illustrare e chiarire la norma che dovrebbero implementare. Spesso, inoltre, gli stati membri redigono i report con un minimo dispiegamento di risorse, tendendo a non includere informazioni a loro scomode: stessa cosa dicasi del dialogo, che può rivelarsi improduttivo in quanto il rappresentante dello stato non ha conoscenze o esperienze adeguate a rispondere alle domande del Comitato, e può

---

<sup>26</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law*, IIED, 1992, p.26.

<sup>27</sup> Il Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, è un organo delle Nazioni Unite formato da diciotto esperti e preposto al controllo dei report che gli stati membri delle Nazioni Unite consegnano ogni cinque anni circa le azioni che intraprendono per rispettare ed implementare il Patto corrispondente; vedi <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/>.

<sup>28</sup> I. Westendorp, *Women and Housing: Gender makes a Difference*. Intersentia, 2007, p 33.

<sup>29</sup> Questo fu fatto ad esempio nel corso della quinta sessione nel Dicembre 1990; il Comitato commentò il report della Repubblica Dominicana concludendo che si era verificata una violazione dell’articolo 11, in quanto oltre 15.000 famiglie erano state espulse dalle loro case in un contesto di riurbanizzazione ; la violazione era costituita nello specifico dal fatto che alle famiglie non fosse stata offerta un’alternativa ragionevole, ed inoltre in molti casi gli sfratti erano stati eseguiti senza seguire le corrette procedure. UN doc. E/C.12/1990/SR/.47, 13 dicembre 1990.

dimostrarsi, alle volte, non collaborativo<sup>30</sup>. Il Comitato decise dunque, per ottenere più chiarezza, di aggiungere una giornata di dibattito generale, cui furono invitati molti esperti, ad ognuna delle sue sessioni, nella quale un diritto o un aspetto contenuto nel Patto sarebbe stato discusso approfonditamente per averne migliore comprensione<sup>31</sup>. Un terzo metodo impiegato per chiarire il contenuto del diritto all'abitazione fu l'adozione dei Commenti Generali, che costituiscono una importante fonte della giurisprudenza internazionale<sup>32</sup> ed hanno lo scopo di facilitare l'interpretazione delle disposizioni contenute nel Patto ed aiutano gli Stati ad assolvere i loro obblighi riguardanti i report<sup>33</sup>. Nel corso di questa trattazione, i Commenti Generali dell'Articolo 11 saranno trattati approfonditamente più avanti, nel paragrafo a loro dedicato. Il Comitato, al fine di interpretare al meglio il diritto all'abitazione, utilizzò tutti e tre i metodi sopra elencati: analisi dei report e dialogo coi rappresentanti, giornate di dibattito e l'adozione dei Commenti Generali, nonché lavoro aggiuntivo svolto dal Comitato come, ad esempio, la spiegazione esaustiva delle linee guida per redigere i report, molto utile per fare luce sul contenuto del diritto ed aiutare gli Stati ad assolvere ai loro doveri. Le nuove linee guida costituiscono un enorme passo in avanti rispetto alle precedenti, in quanto per la prima volta richiedevano ai novantasette stati parte delle informazioni specifiche necessarie a far luce sulla reale implementazione del diritto all'abitazione a livello nazionale<sup>34</sup>, ad esempio: «[...] si prega di fornire informazioni dettagliate circa quei gruppi che nella vostra società sono vulnerabili o svantaggiati rispetto all'accesso all'abitazione [...]».

Durante la giornata di discussione sul diritto all'abitazione, invece, tenutasi nel gennaio del 1990<sup>35</sup>, alla quale oltre ai membri del Comitato partecipò un grande numero di esperti di varie organizzazioni internazionali, furono fatte molte osservazioni rilevanti, ad esempio come il diritto all'abitazione non si applichi esclusivamente alle

---

<sup>30</sup> M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Clarendon Press, 1995, pp.68-71.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp.92-94.

<sup>32</sup> UN doc. E/1989/22, pp. 489-496.

<sup>33</sup> UN doc. E/1989/22, Introduction: the purpose of General Comments.

<sup>34</sup> UN doc. E/C.12/1987/2.

<sup>35</sup> UN doc. E/C.12/1990/3, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Report on the Fourth Session, paras 281-285.

famiglie, ma anche ai singoli individui, e che le abitazioni di proprietà delle donne devono essere particolarmente tutelate, in quanto le famiglie con a capo una donna costituiscono un terzo del totale. Come elementi chiave del diritto all'abitazione sono stati evidenziati la sicurezza di poter continuare a vivere nell'abitazione di proprietà o di usufrutto, l'accessibilità, la disponibilità, l'abitabilità, la partecipazione popolare nelle decisioni, la scelta, l'uguaglianza e la non discriminazioni nell'accesso e la disponibilità dei mezzi legali. È stato inoltre concluso che le persone non dovrebbero essere messe in condizioni di temere lo sfratto o la demolizione della propria abitazione. L'interdipendenza di tutti i diritti umani fu ribadita, con particolare attenzione al fatto che il diritto all'abitazione è strettamente connesso a diritto politici e civili come il diritto alla privacy e al rispetto della vita familiare. Un'altra importante osservazione fu che il diritto all'abitazione può essere violato con azioni ed omissioni, e fu deciso che il lavoro successivo si sarebbe concentrato sugli sfratti; il Comitato concluse inoltre che il diritto all'abitazione è giustiziabile, in particolari in quegli aspetti legati al diritto alla privacy, al diritto alla vita, al diritto alla libertà dalla discriminazione ed al diritto ad essere protetti dagli sfratti illegali<sup>36</sup>.

### 1.1.3 Lo scopo e i destinatari del diritto all'abitazione

Per comprendere a pieno lo scopo del diritto all'abitazione, dobbiamo chiederci che cosa questo diritto voglia far ottenere, e a quali soggetti voglia assicurare questo diritto. Il diritto all'abitazione, infatti, non riguarda semplicemente il possesso o l'usufrutto di una casa in buone condizioni strutturali, ma mira ad assolvere pienamente alla funzione sociale attribuitagli garantendo altri criteri generali: più che una casa in senso stretto, vuole assicurare un ambiente dove sia possibile crearsi una vita, stringere un legame con la comunità circostante, pianificare il futuro o formarsi una famiglia, ed

---

<sup>36</sup> I. Westendorp, *Women and Housing: Gender makes a Difference*, Intersentia, 2007, p 34.

infine permettere agli individui di avere un ruolo attivo nella democrazia, di essere cittadini nel vero senso del termine, integrati nella società circostante.<sup>37</sup>

Interrogandosi su cosa il diritto all'abitazione voglia garantire a chi ne gode, bisogna altrettanto chiedersi chi siano i beneficiari di questo diritto: secondo l'Articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, i principali beneficiari del diritto all'abitazione sono tutti gli individui, ma al di fuori di questo insieme generale, sono state individuate categorie a rischio per quanto riguarda il godimento di questo diritto, che necessitano particolare tutela. Rajindar Sachar, Relatore Speciale delle Nazioni Unite della Commissione per la Prevenzione della Discriminazione e per la Protezione delle Minoranze<sup>38</sup>, aggiunse al suo report sul diritto ad un alloggio adeguato<sup>39</sup> una nota sulla ri-concettualizzazione del diritto all'abitazione molto utile per comprendere appieno quali siano i destinatari di questo diritto. La prima categoria che il Relatore ha identificato è quella delle donne, che «chiaramente soffre di discriminazione per quanto riguarda ogni aspetto legato all'abitazione, dal diritto alla terra e alla proprietà, all'accesso al credito agevolato, alle informazioni fondamentali per la partecipazione alle attività abitative [...] alla disponibilità di servizi essenziali legati all'abitazione come l'acqua potabile, alle misure sanitarie»<sup>40</sup>. Inoltre, nel report è evidenziato come in molti Paesi le donne si trovino in difficoltà rispetto all'abitazione perché non vantano diritti né sulla casa dove sono nate né in quella dove vivono da sposate, e si evidenzia come un cambiamento in questo senso potrebbe finalmente permettere alle donne di appartenere ad un luogo e ad una società e non più a un padre o a un marito, e di apportare il loro prezioso contributo al miglioramento dell'ambiente circostante. Il secondo gruppo che, secondo il report, soffre di più della mancanza di un'adeguata abitazione, è quello dei bambini, il cui sviluppo fisico e sociale è direttamente collegato

---

<sup>37</sup> N. Bernard, *The Scope and Meaning of the Right to Housing*, in FEANTSA, "Homeless in Europe Magazine" Autumn, (2008), pp. 15-19.

<sup>38</sup> con i titoli di Relatore speciale, Esperto indipendente e Membro del gruppo di lavoro si intende un esperto indipendente e membro di un gruppo di lavoro di persone che lavorano in "procedure speciali" sotto il mandato del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, mandato che può riguardare un paese o, come in questo caso, un tema: In particolare, il suo lavoro si è concentrato sull'identificare gruppi particolarmente vulnerabili circa la questione abitativa, vedi <https://www.unric.org/>.

<sup>39</sup> E/CN.4/Sub.2/1995/15.

<sup>40</sup> E/CN.4/Dub.2/1994/20, p.7.

all'ambiente in cui crescono e alle condizioni di vita con cui devono confrontarsi: la mancanza di un'adeguata struttura in cui crescere, infatti, porta i bambini ad essere privati di altri diritti fondamentali, come il diritto all'educazione, alla salute, alla protezione dallo sfruttamento economico e dall'abuso, e al diritto all'identità legale e alla cittadinanza; di particolare rilievo, secondo il Relatore, le condizioni in cui vivono, a causa della mancanza di un'adeguata abitazione, i bambini di strada<sup>41</sup>. Infine, ricordando l'indivisibilità di tutti i diritti umani, il Relatore nel report si concentra sugli abitanti delle aree rurali e loro diritti, in particolar modo il diritto alla proprietà terriera che, in molte zone, equivale alla principale fonte di sopravvivenza di intere comunità, e il diritto a nutrirsi, che dipende altrettanto dalla possibilità di coltivare il terreno circostante alla propria abitazione<sup>42</sup>. Lo scopo del diritto all'abitazione è dunque quello di garantire ad ogni individuo, e particolarmente alle categorie svantaggiate che oggi soffrono maggiormente della mancanza di un'abitazione adeguata, non solo un alloggio dove poter vivere e costruirsi un'esistenza sicura e dignitosa, ma anche tutti gli altri diritti fondamentali che il diritto all'abitazione porta con sé, dimostrandosi un diritto essenziale per il benessere dell'uomo.

## 1.2 Evoluzione del diritto all'abitazione nel diritto internazionale

La nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945, in seguito alla fine della Seconda Guerra Mondiale, sembra rappresentare uno spartiacque nella storia dei diritti umani e nel diritto internazionale<sup>43</sup>: in precedenza, la storia dei principi e dei concetti che hanno gettato le basi delle condizioni strutturali affinché anni più tardi

---

<sup>41</sup> Per una testimonianza circa le condizioni di vita in cui versano i bambini che vivono in strada, vedi Youth for Unity of Voluntary Action (YUVA), "Life on the Mean Streets", YUVA, Bombay, 1995.

<sup>42</sup> Vedi Food First International Network (FIAN), *Economic Human Rights: Their Times Has Come*, FIAN International, Heidelberg, 1995.

<sup>43</sup> M. Craven, *History, Pre-History and the Right to Housing in International Law*, in National Perspectives on Housing Rights, ed. da S. Leckie, Nijhoff Publishers, 2003, p.43.

fossero riconosciuti i diritti individuali<sup>44</sup>, in seguito la nascita dell'Organizzazione, dei vari trattati sui diritti umani e della creazione degli organi preposti alla loro implementazione. Il periodo del dopoguerra, dunque, spicca nella storia dei diritti umani come momento di rottura rispetto al passato, e rappresenta una risposta alle richieste di pace avvertite durante la guerra, sentite sempre più come una necessità, come punto di partenza per la creazione di un nuovo mondo democratico, nel quale attraverso il diritto internazionale e le sue istituzioni si potesse creare un futuro stabile e pacifico per l'umanità<sup>45</sup>.

Gli anni precedenti, d'altra parte, spiegano il processo di movimenti sociali e impegni istituzionali che precedono la codificazione dei diritti che, seppur ancora non riconosciuti come tali, erano già parte dei valori popolari comuni. Per procedere dunque ad uno studio più approfondito sul diritto all'abitazione, appare chiaro come sia necessario approfondire non solo la storia più recente del diritto, quella riguardante la sua codificazione, ma anche quella precedente, che ha visto nascere ed evolversi l'attenzione verso il riconoscimento giuridico di una delle necessità primarie dell'uomo, quella di avere una casa.

### 1.2.1 Le origini del diritto all'abitazione

Considerando il periodo precedente al 1945, si nota come la questione abitativa iniziasse ad essere considerata a livello internazionale sotto due diversi punti di vista. Il primo relativo al suo valore economico, in forma cioè di proprietà immobiliare, come testimonia il fatto che si iniziò ad accordare un certo grado di protezione alle proprietà dei cittadini stranieri in caso di espropriazione<sup>46</sup> e a tutelare di conseguenza i diritti di proprietà anche in situazioni straordinarie come, ad esempio, in caso di occupazione straniera. Questi "diritti" non miravano a preservare l'abitazione per i benefici che apportava a chi la abitava, ma solamente a salvaguardare gli interessi economici dei loro

---

<sup>44</sup> L. Henkins, *The international Bill of Rights*, Columbia Press University, 1981, p.3.

<sup>45</sup> J. Humphrey, *Human Rights & United Nations: a great adventure*, Transnational Publishers, 1984.

<sup>46</sup> C. Amerasinghe, *State responsibility for injuries to aliens*, Oxford Books, 1967, p 121-130.

legittimi proprietari, e non avevano dunque niente a che vedere col diritto all'abitazione inteso in senso moderno: non si riferivano affatto ad un diritto all'abitazione, ma ad un diritto al mantenimento della proprietà già acquisita, né tantomeno accennavano al diritto all'accesso all'abitazione per tutti. L'altro aspetto per cui la questione abitativa suscitava interesse nelle relazioni internazionali era la sua importanza nel costituire prova concreta dell'effettiva residenza di un individuo sul territorio, elemento cruciale a stabilirne la nazionalità: sebbene i criteri per assegnare la nazionalità di uno stato fossero generalmente lo *ius soli* o lo *ius sanguinis*, cioè il luogo di nascita o la discendenza, in caso di successione statale, ad esempio, i cittadini effettivamente residenti entro i confini dello stato successore erano considerati automaticamente cittadini del nuovo stato, e a decretare l'effettiva residenza era spesso il possesso di un'abitazione<sup>47</sup>. Inoltre, nel corso del XX secolo, il possesso di un'abitazione iniziò ad essere considerato un elemento importante per stabilire la nazionalità di un soggetto in contesti di rivendicazioni internazionali, in quanto essenziale per stabilire se il soggetto in questione avesse un effettivo legame con lo stato che ne rivendicava la cittadinanza. In questa iniziale considerazione della questione abitativa sulla scena del diritto internazionale, tuttavia, l'abitazione era considerata solamente condizione necessaria, e generalmente non sufficiente, per la fruizione di altri diritti ad essa collegati, e mai come diritto a sé stante. Il valore sociale dell'abitazione era, infatti, all'epoca totalmente ignorato a livello internazionale, se non con rarissime eccezioni, come nel caso degli accordi riguardanti il trattamento dei diplomatici o di altre persone protette, che spesso includevano garanzie sulla protezione delle loro abitazioni, non per salvaguardare i loro interessi economici, ma per assicurare loro la capacità di svolgere il proprio lavoro in territorio straniero<sup>48</sup>. È chiaro che questi casi rappresentavano delle eccezioni in un ambiente internazionale che non considerava ancora la questione abitativa di propria competenza. In seguito alla crescita demografica e all'urbanizzazione, diversi stati dall'inizio del XX secolo iniziarono a confrontarsi con questa problematica sociale, ma la

---

<sup>47</sup> M. Craven, *History, Pre-History and the Right to Housing in International Law*, in *National Perspectives on Housing Rights*, ed. da S. Leckie, Nijhoff Publishers, 2003, p.47.

<sup>48</sup> Vedi *Convenzione de L'Avana sui funzionari diplomatici*, 1928, Articolo 14.

manca di un'abitazione rimase comunque, nella maggior parte dei casi, un problema del cittadino<sup>49</sup>.

Storicamente, l'interesse nei confronti dei diritti umani sviluppatosi negli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale, viene considerato come ispirato dalle forze alleate e, in particolare, dal discorso sulle *quattro libertà fondamentali* che il Presidente degli Stati Uniti Roosevelt pronunciò al Congresso il 6 Gennaio 1941<sup>50</sup>. In realtà, nonostante le dichiarazioni del Presidente circa un documento che avrebbe dovuto unire popoli e grazie al quale «sicurezza e prosperità possano essere stabiliti», incluso il diritto «di ogni famiglia ad una abitazione decorosa», nell'ambito delle Nazioni Unite nei confronti dei diritti economici e sociali ci fu un comportamento ambivalente che portò a molte discussioni riguardo la loro formulazione, e al conseguente fallimento di diversi tentativi di codificazione degli stessi<sup>51</sup>. Nell'immediato dopoguerra, infatti, la questione abitativa stava acquisendo, a livello internazionale, una certa importanza, dovuta al conflitto mondiale appena terminato. Nonostante In Europa Occidentale i cambiamenti territoriali furono decisamente inferiori rispetto a quelli seguiti alla Prima Guerra Mondiale, con i soli territori della Saar che, temporaneamente, passarono a far parte della Francia e fu mantenuto uno status quo territoriale sulla maggior parte degli altri territori contesi, lo spostamento di persone da una nazione all'altra fu ampiamente superiore a quello che si verificò dopo la precedente guerra: solo per citarne alcuni, si calcola che entro Luglio 1947 circa dieci milioni di tedeschi avevano lasciato o erano stati cacciati dalle Repubbliche Baltiche verso i territori della Germania Ovest, così come circa 800.000 palestinesi dai territori della neonata Israele<sup>52</sup>. Nella maggioranza dei casi,

---

<sup>49</sup> Vedi, in generale, I. Loveland, *Housing Homeless Persons*, Claredon Press, 1995 e S. Merrett, *State Housing in Britain*, Routledge & Kegan Paul, 1979.

<sup>50</sup> Nel suo discorso il presidente dichiarò che lo scopo della pace era di assicurare «[...] la libertà di parola e di espressione, la libertà di culto, il diritto ad un livello di vita sufficiente e la libertà dalla paura [...]». F. Roosevelt, *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt: War and Aid to Democracies*, Random House, 1940, pp. 285-5. Vedi inoltre, in generale, M. Jhonson, *The contribution of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection of Human Rights*, Hopkins University Press, 1987.

<sup>51</sup> Vedi L. Shon, *A Short History of United Nations Documents on Human Rights in The United Nations and Human Rights*, Oceana, 1968.

<sup>52</sup> E. Kulischer, *Europe on move: war and population changes, 1917-1947*, Columbia University Press, 1948, pp. 285-6.

l'onere di una soluzione abitativa per i migranti ricadde su pochi stati impreparati a far fronte ad una simile emergenza ed inadatti a prendersi adeguatamente cura di un così alto numero di profughi nel contesto di ricostruzione del dopoguerra: l'importanza che la questione abitativa iniziava ad avere per un certo numero di stati, tuttavia, non si rifletté immediatamente nelle bozze della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>53</sup>.

### 1.2.2 L'adozione del patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

La Commissione sui Diritti Umani delle Nazioni Unite, formatasi nel 1946, utilizzò come fonte di ispirazione per la stesura di questo Patto un documento di 48 articoli redatto dal Segretariato<sup>54</sup>, dichiarazioni e proposte formulate da Cile, Cuba, India, Panama e gli Stati Uniti, estratti di alcune costituzioni degli stati membri e la Dichiarazione Americana sui Diritti e Doveri dell'Uomo. Solo quest'ultimo testo nominava l'abitazione in modo significativo, seppur indirettamente: l'abitazione vi era protetta in quanto parte della vita privata dell'individuo, «ogni individuo ha diritto all'inviolabilità della propria abitazione» (Articolo IX), in quanto proprietà privata, «ogni individuo ha diritto di possedere una proprietà privata che soddisfi i bisogni essenziali per una vita decorosa ed aiuti a mantenere la dignità di un individuo e di una abitazione» (Articolo XXIII), e per la salvaguardia della salute umana, «attraverso misure sociali e sanitarie legate [inter alia] [...] all'abitazione» (Articolo XI)<sup>55</sup>; nessun riferimento ad un diritto all'abitazione in sé, dunque, era nominato, e pertanto non apparve neppure nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani completata nel Maggio 1948 e adottata il 10 Dicembre 1948 dopo una revisione del Terzo Comitato dell'Assemblea Generale<sup>56</sup>. La Dichiarazione era composta da 30 articoli riguardanti diritti civili, politici, economici,

---

<sup>53</sup> Il problema dei rifugiati negli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale portò all'istituzione Organizzazione Mondiale per i Rifugiati nel 1946 e all'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite nel 1949.

<sup>54</sup> UN doc. E/CN.4/AC.1/3 (1947).

<sup>55</sup> E. Lawson, *Encyclopedia of Human Rights*, Taylor&Francys, 1996, pp. 1543-4.

<sup>56</sup> GA Res. 217/A (III), Dec 10<sup>th</sup> 1948.

sociali e culturali. Probabilmente a causa della convinzione che i diritti socio-economici fossero dipendenti esclusivamente dallo sviluppo socio-economico dello stato in questione, e che il diritto all'abitazione sarebbe comunque stato protetto dalle tutele alla privacy e alla proprietà dell'individuo, il testo finale faceva un unico riferimento significativo all'abitazione:

Ogni 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; ed 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<sup>57</sup>.

Questo Articolo riflette la consapevolezza degli estensori circa l'importanza dei beni primari materiali come preconditione per il raggiungimento di altri diritti umani, e per la dignità dell'individuo in generale.

Nel 1949 la Commissione sui Diritti Umani della Nazioni Unite iniziò la stesura di una bozza di un Patto sui Diritti Umani; durante le prime due sessioni, la Commissione si concentrò sull'elaborazione di un trattato riguardante esclusivamente diritti civili e politici, decidendo di preparare un trattato separato sui diritti economici, sociali e culturali nella sessione successiva, che si sarebbe svolta nel 1951<sup>58</sup>. Il Terzo Comitato dell'Assemblea Generale decise però che sarebbe stato preferibile un unico Patto raggruppante tutti i diritti, ed istruì in questo senso la Commissione; questa, nel corso della sua settima sessione, nel 1951, discusse varie proposte di articoli su tutti i diritti e decise di inserirne 14 dedicati ai diritti economici, sociali e culturali, tra cui uno esclusivamente al diritto all'abitazione<sup>59</sup>. L'anno seguente, gli articoli furono rivisti, e a quello sul diritto all'abitazione furono aggiunte disposizioni in merito al cibo ed al vestiario<sup>60</sup>. Alla fine, la Commissione prevalse sull'Assemblea con la decisione di redigere due documenti separati, uno per i diritti civili e politici, e l'altro per i diritti economici,

---

<sup>57</sup> Articolo 25(1). Veniva inoltre menzionato indirettamente nell'Articolo 17 che includeva il diritto a non essere "arbitrariamente privati" della proprietà.

<sup>58</sup> UN doc.E/1371.9 UN ESCOR. Supp. No. 10 (1949); UN doc. E/1681. 11 UN ESCOR. Supp. No. 5 (1950).

<sup>59</sup> E/CN.4/SR. 222-223 (1951).

<sup>60</sup> E/CN.4/SR. 294-295 (1952).

sociali e culturali, e al termine dei lavori erano presenti nel documento ben tre proposte: quella di un articolo sul diritto all'abitazione e altre due, riguardanti il diritto ad un livello di vita adeguato e alla salute, che lo nominavano esplicitamente.

### 1.2.3 Un solo articolo: il diritto ad un livello di vita adeguato

Il Terzo Comitato dell'Assemblea Generale, che doveva rivedere il testo, istituì un gruppo di lavoro che elaborasse una formula soddisfacente per tutti, ed il report<sup>61</sup> che ne risultò fu interamente adottato dalla Commissione con due piccole aggiunte; i motivi del dibattito tra la Commissione e l'Assemblea riguardavano discordanze circa la necessità di dedicare un articolo esclusivamente al diritto all'abitazione e, eventualmente, su quale fosse la migliore formulazione. Nelle sue prime discussioni relative alle proposte degli articoli, la Commissione si divideva tra chi riteneva che al diritto all'abitazione spettasse un articolo a se stante e chi riteneva dovesse essere incluso tra gli elementi dell'articolo riguardanti uno standard di vita adeguato; in favore di quest'ultima soluzione, le argomentazioni sostenevano che il diritto all'abitazione non fosse più importante di altri, come il diritto alla salute, all'alimentazione, al vestiario o ai trasporti, e che non fosse possibile formulare un articolo per ciascuno di questi diritti, come alcuni paesi, ad esempio l'URSS, avrebbero preferito<sup>62</sup>.

L'anno seguente la questione fu riaperta con la proposta del Regno Unito di cancellare interamente l'articolo sul diritto all'abitazione, ritenendolo superfluo poiché implicitamente incluso in altri articoli<sup>63</sup>; questa proposta, però, incontro diverse obiezioni, in particolare da parte della Francia, che sottolineò come il diritto all'abitazione meritasse un articolo a parte, in quanto strettamente legato alla pressione demografica e alla disponibilità di risorse<sup>64</sup>: questa visione prevalse e, di conseguenza, il Regno Unito ritirò il proprio emendamento e l'articolo fu mantenuto. Nonostante la

---

<sup>61</sup> UN doc. A/C.3/L.586, 11 UN GAOR, C.3 (1957).

<sup>62</sup> Morosov (URSS), E/CN.4/SR 222. (1951) 18.

<sup>63</sup> UN doc E/CN.4/L.83. 14 UN ESCOR.CN.4 (1952).

<sup>64</sup> Juvigny (France), E/CN.4/SR 294. (1952) 11.

maggioranza della Commissione fosse apparsa favorevole alla stesura di due articoli separati, il Terzo Comitato dell'Assemblea Generale decretò immediatamente che il diritto all'abitazione dovesse essere incluso nell'articolo sul diritto ad un livello di vita adeguato<sup>65</sup>, dove avrebbe rappresentato, insieme all'alimentazione ed al vestiario, un'illustrazione degli elementi essenziali per il raggiungimento di tale livello, ed una chiarificazione circa la parola "adeguato". Fu così che la proposta di un articolo riguardante esclusivamente il diritto all'abitazione fu definitivamente archiviata, ed il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali fu approvato il 6 Dicembre 1966, per poi entrare in vigore circa dieci anni più tardi.

### 1.3 La protezione del diritto all'abitazione: convenzioni e organi di controllo

Come chiarito nel paragrafo precedente, il diritto all'abitazione è stato da tempo incluso tra i diritti umani e codificato in diversi strumenti del diritto internazionale, prima tra tutti la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che oggi fa parte del diritto consuetudinario, dove è incluso nel più generico diritto ad un adeguato tenore di vita. La Dichiarazione però, per quanto importante, non è l'unico strumento di tutela di questo diritto. Le Nazioni Unite, infatti, hanno elaborato nel tempo altre convenzioni che, direttamente o indirettamente, si riferiscono a questo diritto: per la sua implementazione è fondamentale che la norma sia contenuta in più strumenti possibile, così che nei suoi confronti aumenti sia la consapevolezza che la protezione.

#### 1.3.1 Il patto sui diritti economici, sociali e culturali e il patto sui diritti politici e civili

Redatto dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel 1966 ed entrato in vigore dieci anni più tardi, Il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali è vincolante per i 170<sup>66</sup> stati che hanno proceduto alla ratifica, e i suoi contenuti sono

---

<sup>65</sup> A/C3/SR.739 (1957) 293. para. 1-8.

<sup>66</sup> Per lo stato delle ratifiche del Patto vedi <https://treaties.un.org>.

suddivisi in cinque parti: la prima parte, contenente il primo articolo, garantisce il diritto all'autodeterminazione dei popoli; la seconda, contenente gli articoli dal secondo al quinto, si occupa del divieto di discriminazione, della parità tra uomo e donna, e dell'inderogabilità dei diritti del Patto; la terza parte, dal sesto al quindicesimo articolo, si occupa principalmente dei diritti al lavoro e all'istruzione, toccando temi come le libertà sindacali, la sicurezza sociale, e ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia; la parte quarta stabilisce le misure e gli obblighi per implementare il Patto ed infine la parte quinta stabilisce le disposizioni riguardanti le firme e le ratifiche. Come detto in precedenza, il Patto è lo strumento del diritto internazionale più importante e significativo per la protezione del diritto all'abitazione, che è contenuto nell'Articolo 11(1) così come segue:

1. Gli Stati parte 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.

Va inoltre ricordato che questo articolo è da leggersi insieme all'Articolo 2(2) del Patto, che dichiara che tutti i diritti contenuti nel trattato devono essere assicurati ad ogni individuo senza discriminazione.

Il Patto Internazionale sui Diritti Politici e Civili, adottato nel 1966 ed entrato in vigore dieci anni più tardi, nasce per la tutela dei diritti civili e politici e, specificatamente, per le cinque categorie di diritti umani che il Patto identifica: la protezione dell'integrità fisica dell'individuo, l'imparzialità del giudizio, la protezione contro le discriminazioni, la libertà di pensiero, religione, coscienza, parola, associazione, stampa e riunione e il diritto di partecipazione politica. Il Patto ad oggi

conta 173 stati parte<sup>67</sup> e si è rivelato un importante strumento di protezione del diritto all'abitazione, seppur indirettamente: non menziona esplicitamente questo diritto, ma è possibile stabilire una connessione tra i diritti socio-economici di certe comunità e l'Articolo 27 del Patto che protegge le comunità delle minoranze<sup>68</sup>; inoltre, se un'eventuale perdita dell'abitazione fosse da imputarsi ad un atto o ad una politica di discriminazione, costituirebbe una violazione dell'Articolo 26, che garantisce agli individui una protezione equa e non discriminatoria: in alcuni casi riguardanti la restituzione di proprietà in Repubblica Ceca, ad esempio, è stata riscontrata una violazione dell'Articolo 26 dovuta al fatto che la cittadinanza ceca fosse un prerequisito per ottenere un risarcimento<sup>69</sup>. Un'ulteriore protezione del diritto all'abitazione viene dall'Articolo 17, secondo il quale:

1. Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione.

Un esempio pratico della protezione che questo articolo garantisce all'abitazione è rappresentato dal fatto che la distruzione di case in Cisgiordania e Gerusalemme Est da parte dello Stato di Israele, è apparsa nelle conclusioni finali<sup>70</sup> del Comitato per i Diritti Umani, come una violazione degli articoli 17, 26, 7 e 23 del Patto sui Diritti Politici e Civili; l'abitazione, infatti, è un luogo dove potenzialmente e, purtroppo frequentemente, si possono esperire discriminazione e violazione di qualunque diritto, e deve dunque essere protetta dal più ampio numero di strumenti del diritto internazionale.

---

<sup>67</sup> Per lo stato delle ratifiche vedi <https://treaties.un.org>.

<sup>68</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, pp. 33-37.

<sup>69</sup> ECtHR, *Vojnovic vs Croatia*. Ricorso No.1510/2006.

<sup>70</sup> UN Human Rights Committee, Concluding CCPR/C/ISR/CO/3/CRP.1, July 2010.

### 1.3.2 Il diritto all'abitazione nelle altre convenzioni delle nazioni unite

#### *i. La Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione della Donna*

La Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione della Donna è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1979 ed è entrata in vigore due anni più tardi; la Convenzione ha lo scopo di combattere la discriminazione della donna, definito come ogni distinzione sulla base del sesso con l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento o il godimento, da parte delle donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale o civile. Nella Convenzione sono contenute disposizioni per porre fine alla discriminazione basata sul sesso, in quanto gli Stati che la ratificano sono tenuti a sancire la parità di genere nella loro legislazione nazionale, ad abrogare tutte le disposizioni discriminatorie e ad emanare nuove disposizioni finalizzate ad evitare la discriminazione delle donne. Gli Stati devono inoltre istituire tribunali e istituzioni pubbliche tali da garantire alle donne una protezione efficace e la prevenzione contro la discriminazione nei confronti delle donne da parte di individui, organizzazioni o imprese. Tale Convenzione non contiene un articolo dedicato esclusivamente al diritto all'abitazione, ma su iniziativa della delegazione dell'India fu inserito un Articolo, il numero 14, che riguarda esclusivamente le condizioni delle donne che vivono in contesti rurali<sup>71</sup> e contiene disposizioni in materia di accesso al credito (g) e di diritto a condizioni di vita decenti (h), i cui elementi includono il diritto all'abitazione:

14.(2) Gli Stati parte prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna, la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici, in particolare garantendo loro il diritto: [...] g) d'aver accesso al credito ed ai prestiti agricoli, ai servizi di commercializzazione ed alle tecnologie adeguate; nonché di ricevere un trattamento eguale nelle riforme fondiari ed agrarie e nei progetti di

---

<sup>71</sup> La proposta di includere un articolo sulle donne che vivono in contesti rurali fu avanzata da India, Thailandia, Egitto, Indonesia, Iran, e Pakistan. Per la storia della stesura dell'Articolo 14, vedi L. Rehof, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nation Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Nijhoff Publishers, 1993, pp. 153-161.

pianificazione rurale; h) di beneficiare di condizioni di vita decenti, in particolare per quanto concerne l'alloggio, il risanamento, la fornitura dell'acqua e dell'elettricità, i trasporti e le comunicazioni [...].

Sebbene le emergenze abitative non riguardino solo le donne che vivono in contesti rurali, ed alcuni importanti Paesi come gli Stati Uniti non l'abbiano ratificata, questa Convenzione conta ad oggi 189 stati parte e si conferma uno degli strumenti più validi per la protezione della donna e delle sue necessità, tra cui spicca l'abitazione. La Convenzione, inoltre, possiede un protocollo facoltativo che permette alle parti di riconoscere la competenza del Comitato a considerare i reclami dei singoli individui.

#### *ii. La Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale*

La Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione Razziale è una convenzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1965 ed entrata in vigore quattro anni più tardi, con lo scopo di combattere ogni forma di razzismo. In questo documento, la discriminazione viene definita come una distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, con lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale. La Convenzione, conta 178 Stati parte, che impegna ad eliminare la discriminazione razziale, a promuovere la comprensione tra le razze umane, ad introdurre nella propria legislazione domestica leggi che vietino discorsi che incitano all'odio razziale e la criminalizzazione dell'appartenenza a gruppi dichiaratamente razzisti.

Per quanto riguarda il diritto all'abitazione, questo viene nominato all'Articolo 5 della Convenzione:

5. In ottemperanza agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente Convenzione, gli Stati parte si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge, senza distinzione di razza, colore della

pelle o origine nazionale o etnica, in particolare nell'esercizio dei seguenti diritti: [...] (e) I diritti economici, sociali e culturali, ed in particolare: [...] (iii) il diritto alla casa.

Questi diritti, dunque, devono essere assicurati senza alcuna discriminazione, ma è possibile notare come, tra i vari fattori che potrebbero costituire una discriminante, non è citato il sesso<sup>72</sup>, e questa manchevolezza è particolarmente grave dal momento che le donne spesso affrontano una doppia discriminazione, sia razziale che di genere<sup>73</sup>; se ad esempio una donna perdesse, o non avesse accesso, ad una abitazione a causa di discriminazione razziale, questo sarebbe particolarmente grave per il fatto che in molti Paesi l'unica fonte di reddito cui le donne hanno accesso proviene dalla coltivazione dei terreni circostanti l'abitazione, e si ritroverebbero così prive anche di sostentamento<sup>74</sup>: il genere costituirebbe dunque un'aggravante di cui si dovrebbe tenere conto, in quanto la donna subirebbe una doppia discriminazione. Fortunatamente, questa mancanza sembra essere stata colmata dall'adozione della Raccomandazione Generale No. 25 sulla discriminazione razziale legata al genere<sup>75</sup>.

### *iii. La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*

La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza è una convenzione dell'ONU adottata nel 1989 per esplicitare i diritti del minore, e gli obblighi degli Stati nei confronti dell'infanzia: ad oggi tutti gli Stati del mondo, eccetto gli Stati Uniti, l'hanno ratificata. La Convenzione è composta da 54 articoli, raggruppabili in

---

<sup>72</sup> L'unico riferimento al sesso come elemento distintivo si trova nel Preambolo, dove vengono ripetuti i principi della Carta delle Nazioni Unite secondo i quali i diritti umani e le libertà fondamentali sono applicabili senza distinzioni di razza, sesso, lingua o religione.

<sup>73</sup> Nel caso *Yilmaz-Dogan vs. The Netherlands*, una donna di nazionalità turca residente in Olanda lamentava una violazione dei suoi diritti in quanto il suo datore di lavoro aveva richiesto ed ottenuto dal Tribunale Cantonale il permesso di licenziarla nonostante fosse incinta; durante il processo il datore di lavoro aveva dichiarato che le donne straniere dovrebbero smettere di lavorare se incinte, come fanno le donne olandesi; nonostante la Commissione abbia riscontrato una violazione dell'Articolo 5(e)(i) sul diritto al lavoro, non fu dato peso al lato sessista della questione, sebbene una discriminazione razziale del genere avrebbe ovviamente potuto essere subita solo da una donna. *UN doc. CERD/C/36/D/1/1984*, 29 September 1988, Communication No 1/1984, A. Yilmaz-Dogan v. The Netherlands.

<sup>74</sup> I. Westendorp, *Women and Housing: Gender makes a Difference*, Intersentia, 2007, p 245.

<sup>75</sup> CERD General Recommendation No 25: Gender related dimensions of racial discrimination, 20 March 2000.

quattro categorie in base ai principi che vi sono contenuti: il principio di non discriminazione, che assicura il godimento dei diritti da parte di tutti i minori, l'interesse superiore del minore, che sancisce che ogni decisione provvedimento o iniziativa debba considerare principalmente l'interesse del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, che ne garantisce l'integrità fisica, e l'ascolto delle sue opinioni, secondo cui le opinioni dei minori in grado di discernimento devono essere ascoltate e considerate dagli adulti di riferimento nei procedimenti che li riguardano .

Il diritto all'abitazione del minore è nominato all'Articolo 27 (3):

27(3). Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

Purtroppo, il diritto all'abitazione riveste un ruolo non rilevante in questa Convenzione: i minori non sono titolari di un diritto all'abitazione, in quanto le loro condizioni abitative dipendono dall'alloggio fornito loro dai genitori o dai tutori: considerato l'alto numero di minori che ne sono privi, però, poter intitolare loro questo diritto costituirebbe un passo avanti per la salvaguardia dell'infanzia.

#### *iv. La Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità*

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è stata approvata dall'Assemblea Generale nel 2006 e ratificata da 49 stati, con lo scopo di promuovere e garantire il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali alle persone con disabilità. I principi generali della Convenzione, contenuti nei suoi 50 articoli, sono: la non discriminazione, la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società, il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa, la parità di opportunità, l'accessibilità, la parità tra uomini e donne, il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità ed

infine il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità. Il diritto all'abitazione è richiamato in questa Convenzione all'Articolo 28 (1):

1. Gli Stati parte 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, ed il continuo miglioramento delle condizioni di vita, e devono prendere misure appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazioni fondate sulla disabilità.

Il diritto all'abitazione, dunque, si conferma un diritto indispensabile ed imprescindibile per tutti gli esseri umani, e, seppur indirettamente, il suo riconoscimento e la sua protezione in quanto tale sono presenti nelle principali Convenzioni delle Nazioni Unite che mirano alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali di ogni uomo.

### 1.3.3 Gli organi di controllo delle convenzioni

Come visto in precedenza, nell'ambito delle Nazioni Unite il diritto all'abitazione è contenuto in diverse convenzioni che mirano a garantirlo, più o meno direttamente, a tutti gli individui e alle loro famiglie oppure ad una categoria potenzialmente svantaggiata nel godimento di questo diritto. L'implementazione del diritto da parte degli Stati parte, prevista da queste convenzioni, è fondamentale per il reale miglioramento delle condizioni abitative delle persone coinvolte, ed è regolata da disposizioni contenute nelle convenzioni stesse, che delineano gli organi competenti e le procedure affinché le norme siano rispettate.

Il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, ad esempio, non prevedeva inizialmente nessun comitato di controllo, e solo nel 1985<sup>76</sup> fu istituito l'omonimo Comitato, composto da 18 esperti indipendenti eletti dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, con una carica della durata di quattro anni rinnovabile. Il compito principale del Comitato consiste nel monitorare l'implementazione dei diritti contenuti

---

<sup>76</sup> ECOSOC Resolution 1985/17.

nell'omonimo Patto da parte degli Stati parte, compito che svolge tramite due diverse procedure, l'analisi dei report periodici che gli stati sono tenuti a stilare<sup>77</sup> e le comunicazioni individuali; queste ultime sono possibili grazie al Protocollo opzionale adottato<sup>78</sup> all'unanimità dall'Assemblea Generale nel 2008, che istituisce appunto un meccanismo di comunicazioni individuali per gravi violazioni dei diritti sanciti nel Patto, ed impegna gli Stati a riconoscere la competenza del Comitato a ricevere e considerare reclami provenienti da individui che si reputano vittime di violazioni di uno o più diritti del Patto. Tra le altre competenze che il Protocollo attribuisce al Comitato, inoltre, troviamo: ricevere e considerare comunicazioni inter-statali, richiedere ad uno Stato di adottare misure urgenti in circostanze di eccezionale gravità ed infine, in caso di violazioni gravi e sistematiche, predisporre una missione di inchiesta sul campo. Nonostante le due procedure summenzionate concorrano al monitoraggio dei diritti contenuti nel Patto, una protezione effettiva dipende in larga parte dalle misure adottate dai governi dagli Stati parte; a questo riguardo, «la Commissione ha riconosciuto l'importanza essenziale dell'adozione di appropriate misure legislative da parte degli Stati e della disposizione di ricorsi giurisdizionali, che indichino la natura prettamente legale dei diritti economici, sociali e culturali<sup>79</sup>».

Il Patto Internazionale sui Diritti Politici e Civili è un trattato la cui attuazione è monitorata dal Comitato per i Diritti Umani<sup>80</sup>, che esamina periodicamente relazioni inviate dagli Stati membri circa la loro osservanza del Patto: i 18 membri del Comitato sono esperti indipendenti eletti dagli Stati membri delle Nazioni Unite, ma non rappresentano alcuno Stato, e si riuniscono in sessione ordinaria tre volte all'anno per monitorare l'implementazione del Patto da parte degli Stati parte. Questi ultimi hanno il dovere di presentare al Comitato rapporti periodici sul modo in cui vengono garantiti i diritti civili e politici a livello nazionale. Il primo rapporto va presentato un anno dopo la ratifica del Patto, i successivi su ricorso del Comitato, generalmente ogni 4 anni. Il Comitato esamina ciascun rapporto ed invia le proprie raccomandazioni allo Stato parte

---

<sup>77</sup> Come previsto dall'Art. 16 e 17 del Patto.

<sup>78</sup> UN General Assembly, A/RES/63/11710.

<sup>79</sup> OHCHR, Fact Sheet No.16, May 1996.

<sup>80</sup> ICCPR, Articolo 28(1).

in forma di “osservazioni conclusive”. La Convenzione inoltre contiene due protocolli facoltativi, il primo<sup>81</sup> istituisce un regolamento in base al quale i singoli cittadini degli Stati membri possono sottoporre al Comitato per i Diritti Umani reclami individuali, detti comunicazioni, mentre il secondo<sup>82</sup> abolisce la pena di morte.

Per quanto riguarda le altre convenzioni delle Nazioni Unite, anch'esse prevedono meccanismi di tutela e attuazione dei diritti che contengono: la Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione della Donna, ad esempio, ha sancito l'istituzione di un omonimo Comitato<sup>83</sup> composto da 23 esperti in materia di questioni di genere, provenienti dai vari Stati membri dell'ONU; il Comitato si riunisce due volte l'anno per esaminare le relazioni che gli Stati parte sono tenuti a redigere ogni quattro anni circa il rispetto delle disposizioni della Convenzione. La Convenzione ha anche un protocollo facoltativo<sup>84</sup>, che consente alle parti di riconoscere la competenza del Comitato a prendere in considerazione reclami individuali. Allo stesso modo, anche la Convenzione contro ogni forma di discriminazione razziale è monitorata dal rispettivo Comitato, ed istituisce un meccanismo di reclamo individuale molto simile, grazie ad un protocollo facoltativo<sup>85</sup>. Gli Articoli 11, 12 e 13 della Convenzione istituiscono un meccanismo di risoluzione delle controversie tra le parti, per cui se uno Stato ritiene che un altro Stato non stia attuando la Convenzione, può presentare una denuncia al Comitato<sup>86</sup> che trasmetterà la denuncia allo Stato in questione e, se la disputa non sarà risolta tra le due parti, potrà istituire una commissione di conciliazione per indagare e formulare raccomandazioni in materia: finora, nessuno Stato ha mai fatto ricorso a questa procedura<sup>87</sup>. Similmente, la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e la Convenzione sui diritti delle Persone con Disabilità vengono monitorate attraverso i report esaminati dai Comitati preposti, e tramite le disposizioni interne che gli Stati parte attuano a livello nazionale. Il diritto all'abitazione è dunque tutelato da questi trattati vincolanti, e tutti

---

<sup>81</sup> UN General Assembly, A/RES/2200 A (XXI).

<sup>82</sup> UN General Assembly, A/RES/44/128.

<sup>83</sup> CEDAW, Articolo 17(1).

<sup>84</sup> UN General Assembly, A/RES/54/4.

<sup>85</sup> ICERD, Articolo 14(1).

<sup>86</sup> ICERD, Articolo 11.

<sup>87</sup> ICERD, Articolo 12 e 13.

gli Stati, nei loro report, sono tenuti ad illustrare i progressi fatti per garantirlo secondo le disposizioni della convenzione in questione.

#### 1.4 I General Comments No. 4 e No.7 e gli elementi del diritto all'abitazione

Per supplire alla vaghezza delle disposizioni contenute nell'Articolo 11(1) del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali<sup>88</sup>, il Comitato ha riservato un'attenzione speciale alla formulazione della propria interpretazione del diritto all'abitazione nel Commento Generale No. 4 sull'Alloggio Adeguato, e nel Commento No.7 sugli Sfratti Forzati, i quali costituiscono gli strumenti principali per la comprensione dell'esatto contenuto del diritto all'abitazione. Nonostante non siano vincolanti, infatti, questi commenti hanno avuto grande influenza a livello internazionale nel creare consenso circa il contenuto di questa norma, tanto che il Commento Generale No. 4 è stato definito «la singola interpretazione legale più autorevole per quanto riguarda il significato del diritto all'abitazione in termini legali nel diritto internazionale<sup>89</sup>». Le dichiarazioni contenute nei Commenti generali possono infatti essere descritte come l'apice dell'interpretazione legale di questo diritto, su cui poi sono costruite tutte le altre interpretazioni<sup>90</sup>. Questi strumenti, malgrado il loro status di "soft law", sono utilizzati e citati così spesso, che una loro analisi più approfondita si rende necessaria per la piena comprensione di un diritto su cui esercitano evidentemente un enorme impatto.

##### 1.4.1 Il General Comment No. 4: gli elementi del diritto all'abitazione

Il Commento Generale No. 4 fu adottato durante la Sesta Sessione del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 13 dicembre 1991<sup>91</sup>; questo Commento

---

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Centre on Housing Rights and Evictions, *Sources 4: Legal Resources for Housing Rights international and National Standards*, 2nd edn, COHRE, Geneva, 2000, p. 73.

<sup>90</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, p.20.

<sup>91</sup> CESCR General Commento No.4 on adequate housing, 13 december 1991, contained in *UN doc. E/1992/23*.

contiene alcune disposizioni generali sul diritto all'abitazione: in primo luogo, dichiara che il diritto all'abitazione è di centrale importanza per il godimento di tutti gli altri diritti economici, sociali e culturali<sup>92</sup>, ed in secondo luogo che l'Articolo 11(1) del Patto è considerato dal Comitato la disposizione più esauriente, se non già la più importante, per quanto concerne il diritto all'abitazione<sup>93</sup>. Inoltre, il Comitato spiega che il diritto all'abitazione è da applicarsi a tutti senza eccezioni, nonostante il testo originale dell'articolo reciti «a lui ed alla sua famiglia», con ciò specificando che le donne non ne sono escluse e che anche le capofamiglia debbano godano di questo diritto<sup>94</sup>: il Comitato considera questa frase un anacronismo, da imputarsi alla diversa concezione dei ruoli che si aveva un tempo, per cui si presupponeva automaticamente che fosse un uomo a mantenere e guidare una famiglia<sup>95</sup>. Per quanto riguarda il contenuto del diritto all'abitazione, tuttavia, è nel paragrafo 8 che il Comitato esplicita i sette elementi fondamentali che garantiscono "l'adeguatezza" dell'abitazione: infatti, nonostante chiarisca che l'adeguatezza è in parte determinata, tra gli altri, da fattori sociali, economici, culturali climatici ed ecologici, il Comitato ha comunque ritenuto possibile identificare alcuni aspetti del diritto all'abitazione che devono essere assicurati in qualunque contesto<sup>96</sup>. Questi elementi sono: (i) la certezza della permanenza, (ii) la disponibilità di servizi, materiali, impianti e infrastrutture, (iii) l'economicità, (iv) l'abitabilità, (v) l'accessibilità, (vi) l'ubicazione, (vii) l'adeguatezza culturale. Ognuno di questi elementi contiene a sua volta dei sotto-elementi specifici, per ciascuno dei quali vengono stabilite procedure, politiche e regolamenti che gli Stati dovrebbero implementare per garantire il diritto all'abitazione. Nella prossima sezione, si procederà dunque ad un'analisi più approfondita di ciascuno di questi sette elementi, al fine di indagare l'esatto contenuto del diritto a cui si riferiscono, e di chiarire quali condizioni gli Stati debbano garantire per adempiere pienamente agli obblighi cui l'adesione al Patto li sottopone.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, para. 1.

<sup>93</sup> *Ibidem*, para. 3.

<sup>94</sup> I. Westendorp, *Women and Housing: Gender makes a Difference*, Intersentia, 2007, p 36.

<sup>95</sup> CESCR General Commento No.4 on adequate housing, 13 december 1991, contained in *UN doc. E/1992/23*, para. 6.

<sup>96</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.929.

*(i) La Certezza della Permanenza*

A causa dei devastanti effetti degli sfratti forzati o arbitrari, incompatibili con l'Articolo 11 del Patto<sup>97</sup>, il Comitato ha dedicato grande attenzione a questo problema, al punto di dedicarvi uno specifico Commento Generale, il No.7, ma in realtà entrambi i Commenti stabiliscono obblighi per gli Stati a questo riguardo. La certezza della permanenza, infatti, può essere considerata un fondamento del diritto all'abitazione, giacché gli individui che vivono in un'abitazione sotto la costante minaccia di uno sgombero forzato o arbitrario, non possono dire di godere di questo diritto. Il Commento Generale No.4, pertanto stabilisce che «tutte le persone dovrebbero possedere un certo grado di certezza della permanenza che garantisca una tutela legale contro sgomberi forzati, molestie e altre minacce<sup>98</sup>». La questione degli sfratti forzati, e della grave violazione del diritto all'abitazione che costituiscono, sarà esaminata più approfonditamente nel paragrafo riguardante il Commento Generale No.7. Il Comitato esplicita che la certezza della permanenza deve essere accordata anche agli occupanti di baracche, rifugi d'emergenza, social housing e ogni altro tipo di domicilio, benché non rispettino i canoni di adeguatezza e sia preferibile una sistemazione più adeguata<sup>99</sup>.

*(ii) La Disponibilità di Servizi, Materiali, Impianti e Infrastrutture*

Come dichiarato nel paragrafo 8(b) del Commento Generale No.4, il secondo elemento del diritto all'abitazione riguarda la disponibilità di servizi, materiali, impianti ed infrastrutture:

Un'abitazione adeguata deve contenere alcuni servizi essenziali per la salute, la sicurezza, il comfort e la nutrizione. Tutti i beneficiari del diritto [...] devono avere un accesso sostenibile alle risorse comuni e naturali, all'acqua potabile, all'energia per cucinare, al riscaldamento e all'illuminazione, ai servizi igienici e di lavanderia, ai mezzi per conservare il cibo, allo smaltimento dei rifiuti ed ai servizi di emergenza.

---

<sup>97</sup> General Comment No. 4, para. 18.

<sup>98</sup> *Ibidem*, para 8(a).

<sup>99</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.929.

Questo elenco costituisce una serie di esempi, stabiliti dal Comitato, di servizi che contribuiscono alla salute, sicurezza, conforto e nutrizione degli inquilini dell'abitazione stessa, e sono da intendersi come requisiti minimi per il raggiungimento di un livello "adeguato" dell'abitazione, che deve costituire una vera e propria casa e non un rifugio o un riparo, termini volutamente scartati durante la stesura del Patto<sup>100</sup>. In ogni modo, sia la natura di progressiva realizzazione degli obblighi che il Patto stabilisce per gli Stati, sia il fatto che il Comitato nelle sue considerazioni finali non abbia dichiarato che la mancata concessione di questi servizi costituisce una violazione del diritto all'abitazione, avallano l'interpretazione di alcuni autori secondo cui il Comitato vede la fornitura di questi servizi come un obiettivo a lungo termine<sup>101</sup>; interpretazione non auspicabile perché mentre da un parte si avrebbe un chiarimento dell'esatto contenuto del diritto all'abitazione, dall'altra il godimento dello stesso sarebbe rimandato al futuro, dipendendo dal momento in cui gli stati sceglieranno di applicare queste disposizioni.

Il Comitato inoltre, pur dichiarando che una violazione del diritto può essere costituita anche da azioni intraprese dalle Agenzie per lo Sviluppo<sup>102</sup>, si astiene dal decidere se sia il settore pubblico o privato a dover fornire servizi, materiali, impianti ed infrastrutture<sup>103</sup>, ricordando che questa scelta spetta agli Stati. È tuttavia doveroso ricordare come, soprattutto in Paesi in via di sviluppo, la privatizzazione abbia spesso condotto ad effetti poco desiderabili riguardo l'aumento dei costi, rappresentando il fallimento dello Stato nel proteggere l'accesso della popolazione a questi servizi, come la privatizzazione dell'acqua che in Brasile ha portato, agli inizi degli anni Duemila, ad un aumento dei costi del quattrocento per cento<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Clarendon Press, 1995, p. 290.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p.345.

<sup>102</sup> General Comment No. 2, paras. 6 e 8(d).

<sup>103</sup> General Comment No 4, para. 14.

<sup>104</sup> T. O'Neill, *Water and Freedom: the Privatization of Water and Its Implications for Democracy and Human Rights in Developing World*, 17 (2006), in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, pp. 357-366.

### *iii. L' economicità*

Secondo Scott Leckie, nella maggioranza delle culture l'abitazione costituisce «di gran lunga la spesa principale per una famiglia, [...] nonché il suo bene principale<sup>105</sup>»: non c'è da meravigliarsi, dunque, se il costo della casa viene definito come uno degli elementi essenziali per il godimento del diritto all'abitazione, poiché i rischi e i benefici che derivano dall'abitazione, intesa come bene o come spesa sono di grande rilevanza. Per questo, il Commento Generale No. 4 riflette la convinzione del Comitato secondo la quale il costo associato all'abitazione non dovrebbe minacciare o compromettere la capacità dell'individuo o della famiglia di provvedere agli altri bisogni primari<sup>106</sup>, ed ha espresso delle linee guida in materia. Secondo il Comitato, dovrebbero esistere appositi sussidi per aiutare chi ha bisogno a procurarsi un'abitazione, il mercato immobiliare dovrebbe riflettere le necessità abitative della popolazione e proteggerla da irragionevoli aumenti del prezzo degli affitti, sia privati che pubblici, ed infine, lo Stato dovrebbe far sì che i materiali da costruzione avessero un costo contenuto<sup>107</sup>. Chiaramente, queste indicazioni non possono che essere considerate delle mere linee guida, giacché il Comitato non ha la competenza per legiferare su questioni di politica interna, come ad esempio il controllo dei prezzi, ma è apprezzabile lo sforzo di ricordare agli Stati il loro dovere nei confronti dei loro cittadini, e di offrire spunti a questo scopo.

### *iv. L'abitabilità*

La definizione di abitabilità stabilita dal Commento Generale No.4 si focalizza principalmente sulle caratteristiche fisiche che l'abitazione deve possedere per garantire il benessere dei suoi occupanti: oltre a fornire loro adeguato spazio, deve infatti proteggerli dall'eccessivo freddo o caldo, dall'umidità, dalla pioggia, dal vento e in generale dalle minacce per la salute e dai veicoli di malattie<sup>108</sup>, citando i Principi sulla Salute dell'Abitazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo i quali

---

<sup>105</sup> S. Leckie, *National Perspectives on Housing Rights*, Nijhoff Publishers, 1992, p.7.

<sup>106</sup> General Comment No.4, para. 8(c).

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> *Ibidem*, para 8(d).

un'abitazione inadeguata si associa inevitabilmente a tassi di mortalità e di malattia maggiori<sup>109</sup>. I criteri di abitabilità delle costruzioni contemplati in questo paragrafo, tuttavia, potrebbero in alcuni casi ottenere l'effetto opposto, cioè inficiare il diritto all'abitazione; un'eccessiva regolamentazione, infatti, è necessaria per quanto riguarda la costruzione in ambito di imprese private, ma non altrettanto nei confronti delle abitazioni costruite da comunità locali o da singoli individui, casi in cui potrebbe portare a sgomberi forzati o demolizione delle strutture stesse, inibendo la volontà del cittadino di costruire la propria casa o di supplire ad un'emergenza abitativa<sup>110</sup>. Altre critiche<sup>111</sup> si sono levate rispetto all'attenzione che il paragrafo sull'abitabilità pone sulla sicurezza dalle minacce esterne, evitando di considerare minacce "interne" come la violenza domestica, molto più frequente ma anche più difficile di prevenire e fermare.

#### v. L'accessibilità

Riguardo all'accessibilità ad un'abitazione, il Comitato considera due aspetti: il primo è l'accessibilità per gruppi svantaggiati, come gli anziani, i bambini, i portatori di handicap, persone con malattie fisiche o mentali debilitanti e persistenti, le vittime di catastrofi naturali, o i residenti in zone che ne sono a rischio, ritenendo che a questi gruppi debba essere concessa la priorità per quanto riguarda l'accesso all'abitazione<sup>112</sup>. I riferimenti sono all'Articolo 2 e 3 del Patto, rispettivamente al principio di non discriminazione e all'uguaglianza di genere; inoltre nei Commenti Generali No. 16<sup>113</sup> e No. 20<sup>114</sup> il Comitato stabilisce obblighi per gli Stati al fine di assicurare un accesso egualitario ai diritti sanciti dal Patto. Il secondo aspetto riguarda l'accesso alla terra, riguardo al quale il Comitato auspica un intervento degli Stati, in quanto «un crescente

---

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Clarendon Press, 1995, p.364.

<sup>111</sup> L. Farha, *Is there a Woman in the house? Re/conceiving the Right to Housing*, 14 (2002), Canadian Journal of Women and the Law, pp. 118-129.

<sup>112</sup> General Comment No.4, para. 8(e).

<sup>113</sup> General Comment No. 16 (2005), E/C.12/2005/4.

<sup>114</sup> General Comment No. 20 (2009), E/C.12/GC/20.

accesso alla terra da parte di chi non lo ha e dei segmenti più poveri della società dovrebbe costituire un obiettivo primario»<sup>115</sup>.

Questa frase appare fondamentale per una chiara comprensione del diritto all'abitazione, in quanto sembra che sia messo in dubbio il fatto che questo diritto possa effettivamente essere conseguito senza un diritto alla terra, che potrebbe garantire la sussistenza dei suoi inquilini: ciò implicherebbe ovviamente specifiche politiche di redistribuzione da parte della maggioranza degli Stati del mondo, ma la questione rimane largamente inesplorata da parte del Comitato.

#### *vi. L'ubicazione*

Una casa non può essere considerata isolata dal contesto in cui si trova poiché la comunità circostante, i servizi e le opportunità lavorative e scolastiche che offre sono elementi fondamentali nella valutazione dell'adeguatezza di un'abitazione; il Comitato, infatti, riconosce che una casa sicura, spaziosa e ben attrezzata è da considerarsi insufficiente se isolata rispetto alle possibilità di avere un'istruzione e dei mezzi di sussistenza, lontana dai servizi sanitari e dalla comunità di appartenenza<sup>116</sup>: si tratta dell'aspetto sociale del diritto all'abitazione. Questo aspetto è di particolare importanza in caso di riallocazioni, quando si fornisce un'abitazione alternativa a chi, volontariamente o in modo coatto, ha lasciato la propria casa, in quanto l'abitazione di ripiego viene spesso costruita molto lontano da quella originaria, isolando gli inquilini e spezzando così i legami che essi avevano costruito con la comunità di appartenenza. Altra situazione che gli Stati dovrebbero prevenire nel riallocare o fornire un'abitazione ai cittadini che la necessitano è quella della ghettizzazione, cioè l'estromissione o l'isolamento di una minoranza che si trova confinata in una data area, senza reali possibilità di integrarsi e interagire con la comunità più ampia che la circonda.

Per quanto riguarda la salubrità dell'ubicazione, invece, il diritto all'abitazione si considera non rispettato nel caso in cui si costruisca su un sito inquinato o pericoloso, o

---

<sup>115</sup> General Comment No.4, para. 8(e).

<sup>116</sup> General Comment No.4, para 8(f).

che costituisca in qualche modo una minaccia per la salute degli inquilini: un'allocazione di persone in un luogo del genere costituirebbe chiaramente una violazione del diritto<sup>117</sup>, ma potrebbe sussistere una violazione anche nel caso in cui non si comunichi tempestivamente alle comunità i rischi per la salute cui vanno incontro costruendo o andando ad abitare in zone inquinate o pericolanti<sup>118</sup>.

#### *vii. L'adeguatezza culturale*

Secondo il Commento Generale No.4, l'elemento dell'adeguatezza culturale come requisito del diritto all'abitazione ha il fine di «assicurare che la dimensione culturale dell'abitazione non sia sacrificata» e di «permettere l'espressione dell'identità culturale della diversità dell'abitazione<sup>119</sup>». Questo elemento non può comunque essere utilizzato come scusa per evitare le dovute ristrutturazioni ed ammodernamenti dell'abitazione, né impedire l'uso di tecnologie all'avanguardia nella costruzione della stessa<sup>120</sup>. Sebbene gli standard di adeguatezza precedentemente elencati rimangano costanti, il concetto di diritto universale non implica che tutte le case debbano essere identiche: a seconda del clima, della struttura familiare, della religione e, in generale, del contesto, la struttura dell'abitazione può variare, poiché questo diritto non esclude, anzi tutela, il diritto all'espressione culturale degli inquilini e della comunità circostante.

#### 1.4.2 Il General Comment No.7

Il 20 Maggio 1997 il Comitato ha adottato il Commento Generale No.7, riguardante gli sgomberi forzati: la decisione di dedicare un documento esclusivamente

---

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Nei casi *Budayeva et Al vs. Russia* (Ricorso No.15339/02) e *Oneryildiz vs. Turkey* (Ricorso No. 48939/99), la Corte Europea dei Diritti Umani ha riscontrato una violazione dell'Articolo 2 sul diritto alla vita da parte dei rispettivi stati, in quanto questi non avevano fatto niente per evitare o informare la comunità su catastrofi naturali o eventi correlati prevedibili. Sebbene non si tratti di una violazione diretta del diritto all'abitazione in quanto non concerne il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, non è da escludere che un'interpretazione in questo senso potrebbe essere applicata in futuro.

<sup>119</sup> General Comment No.4, para. 8(g).

<sup>120</sup> *Ibidem*.

a questo tema è probabilmente dovuto al fatto che gli sgomberi forzati sono, escluse le catastrofi naturali, uno dei principali motivi che costituiscono la causa della mancanza di un'abitazione, insieme alla povertà e alla discriminazione nell'accesso all'abitazione da parte di categorie vulnerabili<sup>121</sup>. Inoltre, il Comitato riconosce come gli sfratti forzati portino spesso, inevitabilmente, alla violazione di altri diritti civili e politici come, ad esempio, il diritto alla vita o il diritto alla sicurezza della persona, e che molte categorie a rischio, come le minoranze etniche e gli indigeni sono sottoposti a sfratti in modo sproporzionato<sup>122</sup>. Per questo, Il Commento Generale No. 7 si basa sull'idea che le persone dovrebbero avere un certo grado di stabilità e certezza della propria permanenza in un'abitazione, che li protegga da sfratti e, in generale, da minacce alla loro salute. Nel Commento, il Comitato definisce uno sfratto come «la rimozione temporanea o permanente di individui, famiglie o comunità contro la loro volontà dalle case o dalle terre che occupano senza la fornitura, o la possibilità di accesso, ad una protezione legale<sup>123</sup>». Al fine di garantire questa sicurezza, nel Commento Generale si invitano gli Stati a non praticare sfratti o, se questi non sono evitabili, di fornire un'abitazione alternativa sicura ed adeguata<sup>124</sup>; nella sezione 4, tuttavia, si ricorda che gli sgomberi in sé non costituiscono una violazione del diritto all'abitazione, se eseguiti in conformità con le leggi e le convenzioni internazionali sui diritti umani, mentre la sezione 12 elenca alcune delle circostanze che rendono lo sfratto possibile, come ad esempio il mancato pagamento dell'affitto in modo continuativo. Inoltre, il Comitato stabilisce anche che l'obbligo di protezione dagli sfratti che gli Stati hanno nei confronti dei cittadini si estende anche al controllo degli sgomberi eseguiti da individui o organizzazioni private<sup>125</sup>, rifacendosi al precedente Commento Generale No.2, nel quale si invitano le agenzie internazionali dall'astenersi al prendere parte a «progetti che comprendono sgomberi su larga scala o lo spostamento di persone che non prevedano

---

<sup>121</sup> F. Bestagno, *I diritti economici, sociali e culturali*, Vita e Pensiero, 2009, p. 87.

<sup>122</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.933.

<sup>123</sup> General Comment No.7, UN doc. E/C.12/1997/4.

<sup>124</sup> General Comment No.7, para. 3.

<sup>125</sup> General Comment No.4, para.9.

la fornitura di adeguati mezzi di protezione e compensazione<sup>126</sup>». Nel Commento Generale No.4 viene ricordato che il dovere di condurre sgomberi solamente in linea con le disposizioni del Patto è per gli Stati immediato ed efficace indipendentemente dalle condizioni socio-economiche e dal grado di sviluppo dello Stato al momento dello sgombero<sup>127</sup>; alcune delle condizioni da rispettare nell'esecuzione di uno sfratto, se inevitabile, prevedono che debba essere condotto in maniera non discriminatoria<sup>128</sup> e non come misura punitiva<sup>129</sup>, come ultima opzione e con il minor uso di violenza possibile<sup>130</sup>, e deve prevedere una compensazione per ogni danno o perdita causata alla proprietà personale degli sfrattati<sup>131</sup>. Il Commento rimarca infine la disposizione secondo la quale uno sfratto, quando eseguito, non deve inficiare il godimento dei diritti umani degli inquilini, come, ad esempio, renderli senzatetto<sup>132</sup>.

Tutti questi criteri ed accorgimenti, che gli Stati sono chiamati ad accogliere ed adottare, sono indispensabili alla corretta esecuzione degli sfratti, anche se resta da chiedersi in che misura siano realmente applicati: visto l'enorme numero di sfratti che le stime riportano<sup>133</sup>, infatti, appare legittimo dubitare che rientrassero tutti tra gli sgomberi inevitabili e che durante il loro svolgimento siano state correttamente rispettate le normative previste dal Patto e dai Commenti Generali.

---

<sup>126</sup>General Comment No.4, para. 17; United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, International Technical Assistance Measures (Articolo 22): Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No.2 (1990) E/1990/23 paras. 6 and 8(d).

<sup>127</sup> General Comment No.4, para. 8(a).

<sup>128</sup> General Comment No.7, para. 10.

<sup>129</sup> *Ibidem*, para. 12.

<sup>130</sup> *Ibidem*, para. 13.

<sup>131</sup> General Comment No.7 para. 13, con riferimento all' Articolo 2(3) del Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici che richiede rimedi effettivi per la violazione dei diritti umani.

<sup>132</sup> General Comment No.7, para 13.

<sup>133</sup> Il Centro sul Diritto all'Abitazione e gli Sfratti stima che tra il 2003 e il 2006 circa 5,6 milioni di persone siano state soggette a sgomberi forzati; vedi Centro on Housing Rights and Evictions, *Global Survey on Forced Evictions 10: Violation of Human Rights 2003-2006*, COHRE, 2006.

## 1.5 Gli obblighi in capo agli Stati

Seguendo la successione dei diritti contenuti nell'Articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali relativi al diritto ad un adeguato livello del tenore di vita, troviamo una frase chiave per la comprensione del diritto all'abitazione che il Patto vuole, insieme agli altri, proteggere: secondo quanto scritto, infatti, gli Stati parte devono «intraprendere le misure necessarie per assicurare la realizzazione di questo diritto<sup>134</sup>». Contrariamente al Patto sui Diritti Civili e Politici, per il quale uno Stato parte, una volta ratificato il trattato, è obbligato ad adottare immediatamente le misure legislative necessarie alla sua attuazione, il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali prevede l'obbligo di una realizzazione progressiva dei diritti. Infatti, sebbene sia chiaro che la piena attuazione di questi diritti non possa essere immediata, gli Stati hanno comunque l'obbligo di intraprendere provvedimenti verso questo obiettivo<sup>135</sup>. Il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ha dimostrato che la progressiva realizzazione dei diritti richiede che lo Stato si impegni per la realizzazione di questi diritti al massimo delle risorse disponibili, nel minor tempo possibile e garantendo nel frattempo uno standard minimo di diritti umani<sup>136</sup>. Quando i diritti fondamentali furono, nel 1966, codificati in due diversi trattati, i diritti civili e politici erano ampiamente considerati come immediatamente applicabili e giustiziabili, mentre la realizzazione di quelli economici, sociali e culturali, era considerata possibile solo in modo progressivo attraverso provvedimenti dello Stato. Secondo la concezione comune, per garantire i diritti civili e politici era sufficiente che lo Stato non interferisse con il loro godimento, mentre per la realizzazione dei secondi lo Stato sarebbe stato sottoposto a obblighi positivi, che si sarebbero trasformati in ingenti spese pubbliche<sup>137</sup>. In realtà, questa concezione è ormai superata, poiché come

---

<sup>134</sup> Articolo 11, Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, 1966.

<sup>135</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.151.

<sup>136</sup> *Ibidem* p.2.

<sup>137</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.2.

diversi studiosi hanno mostrato<sup>138</sup>, assicurare i diritti civili e politici può comportare un costo economico, si pensi ad esempio al costo per lo Stato di assicurare condizioni di vita dignitose ai carcerati, mentre diversi aspetti dei diritti economici, sociali e culturali, come proibire il lavoro forzato o il licenziamento ingiustificato, non hanno per lo Stato alcun costo<sup>139</sup>. Ciò nonostante, è necessario ricordare che, per adempiere al rispetto del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, gli Stati parte non hanno l'obbligo di raggiungere un obiettivo prefissato ed invariabile, ma piuttosto di migliorare costantemente le condizioni che permettono la realizzazione dei diritti che si sono impegnati a garantire<sup>140</sup>. Per determinare il ruolo dello Stato nel garantire il diritto all'abitazione, e cosa potenzialmente ne costituisce una violazione, è fondamentale comprendere a pieno gli obblighi contenuti nel Patto e cosa gli Stati siano realmente tenuti ad assicurare ai propri cittadini, attraverso un'analisi dei loro obblighi interni, di quelli esterni, ed infine, dei doveri degli individui e della comunità internazionale.

#### 1.5.1 Gli obblighi interni dello Stato

L'Articolo 2(1) del Patto stabilisce gli obblighi degli Stati parte nell'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali:

2(1). Ogni Stato Parte al presente Patto si impegna ad intraprendere le misure necessarie, individualmente ed attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente economica e tecnica, al massimo delle sue risorse disponibili, con la prospettiva di raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto con tutti i mezzi appropriati, inclusa particolarmente l'adozione di misure legislative.

---

<sup>138</sup> Vedi, ad esempio, M. Craven, *The international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a Perspective on Its Development*, Clarendon Press, 2015, pp.7-9, oppure, T. Harvey, J. Kenner, *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart, 2013, pp. 1-4.

<sup>139</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.3.

<sup>140</sup> UN Doc. EN/CN.4/SR.236, 1951.

L'importanza di questo articolo per la tutela del diritto all'abitazione è tale da meritare un'analisi più approfondita circa alcune proposizioni che la compongono. Come prima cosa, dobbiamo ricordare che l'espressione «intraprendere le misure necessarie», sebbene meno stringente della versione proposta che prevedeva l'uso della parola «garantire», bocciata dalla maggioranza degli Stati, rappresenta comunque un chiaro principio legale<sup>141</sup>. Secondo i Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights<sup>142</sup>, «tutti gli Stati parte hanno l'obbligo di iniziare immediatamente ad intraprendere misure verso la piena realizzazione dei diritti contenuti nel Patto», e che a questo riguardo «il Patto impone agli Stati un obbligo immediato e facilmente identificabile»<sup>143</sup>. Possiamo dunque affermare che, sebbene la piena realizzazione dei diritti possa essere raggiunta gradualmente, gli Stati parte hanno comunque l'obbligo di intraprendere iniziative a questo fine entro breve tempo dalla ratifica del Patto<sup>144</sup>. I «mezzi appropriati» che uno Stato dovrebbe utilizzare a livello domestico, invece, secondo il Principio di Limburg No.18, non sono solamente quelli legislativi, ma includono misure amministrative, giudiziarie, economiche, sociali ed educative<sup>145</sup>.

Per quanto riguarda l'espressione «al massimo delle risorse disponibili», quattro tra i Principi di Limburg in particolare esplicano il significato di questa frase, in quanto contemplano l'abitazione come una necessità primaria, come ad esempio il cibo ed il vestiario: «25) gli Stati sono obbligati ad assicurare a tutti un livello minimo di sussistenza, indipendentemente dal livello del suo sviluppo economico; 26) “le sue risorse disponibili” si riferisce sia alle risorse disponibili all'interno dello Stato che a quelle derivanti dalla comunità internazionale; 27) nello stabilire se le misure necessarie

---

<sup>141</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights*, IIED, 1992, p.28.

<sup>142</sup> I Principi di Limburg costituiscono un insieme di importanti principi interpretativi, elaborati da studiosi dei diritti umani e rappresentanti di varie organizzazioni delle Nazioni Unite riunitisi a Maastricht dal 2 al 6 giugno 1986 per esaminare la natura e la portata degli obblighi degli Stati parti del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Vedi UN doc. E/CN.4/1987/1.

<sup>143</sup> Vedi Principio No. 16 dei Principi di Limburg, UN Doc. E/CN.4/1987/17.

<sup>144</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.137.

<sup>145</sup> Secondo il Principio di Limburg No. 18 “Le misure legislative da sole non sono sufficienti a soddisfare gli obblighi del Patto. Si deve notare, comunque, che l'Articolo 2(1) richiederà spesso l'attuazione di misure legislative nei casi in cui la legislazione esistente violi gli obblighi contenuti nel Patto”.

al raggiungimento dei diritti siano state intraprese, si deve prestare attenzione all'uso e all'accesso equo ed effettivo delle risorse disponibili; 28) nell'uso delle risorse disponibili la priorità dovrebbe essere data alla realizzazione dei diritti del Patto, attenti alla necessità di assicurare a tutti i mezzi di sussistenza così come la fornitura di servizi essenziali». Poiché il grado di sviluppo economico di un Paese determinerà inevitabilmente le risorse disponibili per il sovvenzionamento di questi diritti, è inevitabile che allo Stato sia lasciato ampio margine di discrezionalità nell'impiego delle proprie risorse; tuttavia, come si può evincere dagli articoli summenzionati, nessuno Stato è esente dal garantire un livello minimo di sussistenza, né dall'assegnare priorità al raggiungimento di questi diritti, tra le voci di spesa. A discrezione dello Stato e delle sue possibilità è dunque lasciata l'entità delle risorse da impiegare, ma non il grado di impegno necessario al raggiungimento di questi diritti.

Infine, si rende d'obbligo un approfondimento della formulazione più controversa, la cui interpretazione determina in larga parte gli effettivi obblighi domestici degli stati, quella cioè relativa al «raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti». Sulla base di tale formulazione, ci si chiede se e quando, uno Stato sia autorizzato a posticipare gli sforzi per il raggiungimento dei diritti in virtù di problematiche come la mancanza di risorse sufficienti. Tra i Principi di Limburg si possono trovare numerosi articoli aventi lo scopo di chiarire le disposizioni dell'articolo, come ad esempio: «21) l'obbligo di "raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti" richiede agli Stati parte di muoversi il più velocemente possibile verso la realizzazione di questi diritti. In nessuna circostanza deve essere interpretato come un diritto per gli Stati di rimandare a tempo indeterminato gli sforzi per assicurare la piena realizzazione dei diritti; 23) l'obbligo di realizzazione progressiva esiste indipendentemente dall'aumento di risorse, richiede un uso effettivo delle risorse disponibili». Da quanto riportato, possiamo dunque trarre una definitiva interpretazione degli obblighi domestici di uno Stato, che in nessun caso è autorizzato a rimandare i propri sforzi per garantire questi diritti con il massimo delle risorse disponibili, e che questi ultimi devono essere accordati a tutti senza alcun tipo di discriminazione, con particolare considerazione verso quei gruppi sociali che vivono in condizioni sfavorevoli,

ed evitando invece di avvantaggiare e concedere ulteriori benefici gruppi sociali già avvantaggiati<sup>146</sup>.

### 1.5.2 Gli obblighi esterni dello Stato

Scott Leckie definisce “esterni” gli obblighi degli Stati che esulano dalla sfera domestica per sconfinare in quella internazionale<sup>147</sup>; per quanto riguarda la tutela del diritto all’abitazione, questi obblighi sono ricavabili principalmente dagli Articoli 2(1)<sup>148</sup> e 11(1)<sup>149</sup> del Patto e sono strettamente collegati alle disposizioni degli Articoli 55<sup>150</sup> e 56<sup>151</sup> della Carta delle Nazioni Unite, nonché all’Articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>152</sup>. È doveroso precisare che gli obblighi a questo proposito devono includere anche quelli implicati nell’espressione «al massimo delle risorse disponibili», che va interpretata come riguardante sia le risorse interne, cioè dello stato, che quelle esterne, cioè della comunità internazionale<sup>153</sup>. Secondo l’interpretazione che il Principio di Limberg No.13 dà dell’Articolo 2(1) del Patto, infatti, gli Stati dovrebbero cooperare per permettere la realizzazione di progetti internazionali economici, sociali e culturali, in particolar modo sulla crescita economica nei paesi in via di sviluppo, e

---

<sup>146</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.931.

<sup>147</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law*, IIED, 1992, p.31.

<sup>148</sup> Articolo 2(1): “Ogni Stato Parte al presente patto si impegna ad intraprendere le misure necessarie...attraverso l’assistenza e la cooperazione internazionale...”.

<sup>149</sup> Articolo 11(1): “Gli Stati Parte del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo e della sua famiglia ad un livello di vita adeguato...”.

<sup>150</sup> Articolo 55 della Carta della Nazioni Unite: “Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell’uguaglianza dei diritti o dell’autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d’opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l’osservanza universale dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione”.

<sup>151</sup> Articolo 56 della Carta della Nazioni Unite: “I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l’Organizzazione per raggiungere i fini indicati all’articolo 55”.

<sup>152</sup> Articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo: “Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”.

<sup>153</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights*, IIED, 1992, p.31.

sempre seguendo il principio di non discriminazione<sup>154</sup>. Nella pratica, queste disposizioni indicano che i Paesi più ricchi dovrebbero aiutare e sostenere, economicamente e non, i Paesi più poveri per aiutarli a garantire ai propri cittadini il godimento dei diritti del Patto<sup>155</sup>. Tuttavia, come molti studiosi hanno giustamente osservato, sebbene effettivamente esista per gli stati un obbligo di cooperazione e reciproco sostegno in tal senso, la forma di cooperazione è lasciata all'iniziativa ed alla volontà dei singoli stati<sup>156</sup>, che non sembrano particolarmente ricettivi riguardo a questo strumento di tutela dei diritti economici, sociali e culturali. La cooperazione internazionale rientra tra i parametri che gli Stati devono includere nei loro rapporti periodici sul grado di attuazione dei diritti in ogni Paese, ma un'analisi di questi ultimi rivela che la maggioranza degli Stati non include la cooperazione internazionale tra gli sforzi effettuati, o la menziona in termini altamente generici, evidenziando gravi lacune a questo riguardo: ad esempio, solo il cinque per cento circa dei fondi stanziati a livello internazionale è destinato al miglioramento delle abitazioni e dei ripari di emergenza<sup>157</sup>. Queste lacune dei report degli Stati mostrano le difficoltà che si hanno, a livello internazionale, ad ottenere un risultato certo in mancanza di un obbligo, e di eventuali sanzioni per il suo mancato rispetto: in sintesi, possiamo quindi concludere che gli obblighi degli Stati parte al Patto per quanto riguarda la scena internazionale, consistono nel cooperare con gli altri stati membri e di non contribuire ad una violazione del Patto in un altro Stato membro, ad esempio finanziando progetti che prevedono sfratti o simili azioni.

---

<sup>154</sup> Principio di Limberg No.13.

<sup>155</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.138.

<sup>156</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights*, IIED, 1992, p.32.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

### 1.5.3 Gli obblighi degli individui e i doveri della comunità internazionale

La questione secondo la quale gli individui possano o non possano avere degli obblighi nei confronti della tutela dei diritti economici, sociali e culturali è tuttora aperta e senza una risposta chiara ed univoca; tuttavia, l'articolo 29 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell' Uomo recita: «ogni individuo ha doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità» e, sebbene non esistano disposizioni simili nel Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, non significa che quest'ultimo sia esente da richiami agli individui verso i loro doveri. Dal Patto, infatti, emerge chiaramente il dovere per gli individui di sforzarsi a promuovere ed osservare il diritto all'abitazione, che deve essere interpretato sia nei confronti degli altri individui sia della comunità di appartenenza<sup>158</sup>: questo dovere potrebbe concretizzarsi, ad esempio, nell'astenersi da possedere terre o strutture inutilizzate mentre una parte della comunità è senzatetto, o dallo speculare sui prezzi immobiliari e agricoli. Data la difficoltà per gli Stati di garantire il diritto all'abitazione a causa dei diritti sulla proprietà privata, che spesso non permette di concedere strutture e terreni in concessione ai senzatetto, e dei costi elevati, economici ed ambientali, che comporta la costruzione di nuove strutture, è possibile che il dovere dei privati cittadini nei confronti del diritto all'abitazione finisca per costituire una delle future aree di ricerca più interessanti e prolifiche.

Secondo Scott Leckie, non solo gli Stati e gli individui, ma anche la comunità internazionale ha dei doveri riguardo l'attuazione di questo diritto, seppur più difficilmente identificabili<sup>159</sup>; le organizzazioni soggette a questo tipo di dovere sono di tipo internazionale ed intergovernativo, come ad esempio, per citarne alcune, le Nazioni Unite, Un Habitat, organizzazioni finanziarie come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Attualmente, tra i doveri pertinenti al diritto all'abitazione per questi enti possiamo trovare: il dovere di non indurre un Paese, attraverso le proprie politiche, ad abrogare o violare i propri doveri sul diritto all'abitazione; il dovere di sostenere a

---

<sup>158</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights*, IIED, 1992, p.32.

<sup>159</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights*, IIED, 1992, p.35.

tutti i livelli politici il diritto all'abitazione quando e dove necessario, e di non ignorarlo; fornire assistenza finanziaria in caso catastrofi, naturali o non, dovessero distruggere insediamenti abitativi; il dovere di non permettere l'adozione, o il sanzionamento, di strumenti legislativi con l'intenzione o l'effetto di screditare il diritto all'abitazione; il dovere di non tollerare attività militari che sfocino nella negazione o deprivazione del diritto all'abitazione; il dovere di fornire alloggio a persone che fuggono da siccità, guerra, fame e così via<sup>160</sup>. Nel 2007, il Relatore Speciale sull'abitazione adeguata, Miloon Kothari, ha redatto i Basics Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, che alla parte VIII, riguardante il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni internazionali, affermano, «The international community bears an obligation to promote, protect and fulfil the human right to housing, land and property [...]»<sup>161</sup>. Sebbene non sia altrettanto facile identificare eventuali obblighi che possano influenzare, ad esempio, multinazionali ed agenzie finanziarie, che spesso causano una massiccia perdita di abitazioni per le popolazioni locali<sup>162</sup>, nelle summenzionate linee guida si può leggere che «Transnational corporations and other business enterprises must respect the human right to adequate housing, including the prohibition of forced evictions, within the respective spheres of activity and influences<sup>163</sup>»<sup>164</sup>.

In conclusione, abbiamo visto come gli Stati, ma anche gli individui e, seppur diversamente, anche la comunità internazionale, abbiano degli obblighi e dei doveri nei confronti della tutela del diritto all'abitazione, in primis garantire il godimento dei diritti sanciti dal Patto e sfruttare le risorse proprie e della comunità internazionale a questo scopo. Il prossimo capitolo tratterà l'esistenza e la formulazione del diritto all'abitazione nel sistema e nella giurisprudenza del Consiglio d'Europa e di alcuni dei suoi Stati

---

<sup>160</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights*, ILED, 1992, p.35.

<sup>161</sup> «La comunità internazionali ha l'obbligo di promuovere, proteggere e realizzare il diritto umano all'abitazione, alla terra e alla proprietà», Rapporto al Consiglio sui Diritti Umani del Relatore Speciale sull'abitazione adeguata, A/HRC/4/18, 7 febbraio 2007.

<sup>162</sup> Vedi, ad esempio, G. Susan, *A fate worst than debt*, Grove Press, 1990.

<sup>163</sup> «Le società transnazionali e le altre imprese devono rispettare il diritto umano all'abitazione, incluso il divieto agli sfratti forzati, nelle rispettive sfere di attività e influenza», Rapporto al Consiglio sui Diritti Umani del Relatore Speciale sull'abitazione adeguata, A/HRC/4/18, 7 febbraio 2007.

<sup>164</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.975.

membri, e analizzerà l'ipotesi di una sua eventuale giustiziabilità da parte della Corte Europea dei Diritti Umani.



## CAPITOLO SECONDO

### IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE A LIVELLO EUROPEO: LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

#### 2.1 Il diritto all'abitazione secondo la Corte Europea dei Diritti Umani e gli Stati membri

Come già detto, il diritto all'abitazione è riconosciuto a livello internazionale per mezzo di svariati strumenti giuridici, primo fra tutti la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, ma è altrettanto vero che, sempre a livello internazionale, sono insufficienti i meccanismi legali per tutelare adeguatamente questo diritto, soprattutto a causa della frequente impossibilità di avvalersi di ricorsi individuali, come nel caso della Corte Internazionale di Giustizia, che si limita a dirimere le controversie tra i suoi Stati membri. Nel sistema europeo, invece, questa possibilità è più frequentemente contemplata, ed è perciò in questo ambito che è possibile riscontrare una protezione dei diritti umani più capillare. Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale fondata nel 1949 con il Trattato di Londra<sup>165</sup>, che conta ad oggi 47 stati membri; il suo scopo consiste principalmente nella protezione dei diritti umani, della democrazia, dell'identità europea, nonché la promozione di soluzioni comuni ai problemi sociali degli stati membri, principalmente attraverso la stipula di accordi e convenzioni tra questi ultimi, coinvolgendo spesso anche Stati terzi. Il Consiglio d'Europa dispone di oltre duecento strumenti<sup>166</sup>, tra accordi e convenzione, per la tutela dei diritti umani, ad esempio la Carta Sociale Europea adottata nel 1961, che all'Articolo 31 supporta esplicitamente il diritto all'abitazione come uno degli obiettivi che gli Stati membri devono prefiggersi<sup>167</sup>: questo strumento, tuttavia, non contempla un meccanismo di protezione, ed è quindi necessario rivolgersi, per quanto riguarda la salvaguardia del diritto all'abitazione a

---

<sup>165</sup> Statuto del Consiglio d'Europa, ETS No.001.

<sup>166</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.2.

<sup>167</sup> La Carta Sociale Europea, all'Articolo 31, recita: "Tutte le persone hanno diritto all'abitazione".

livello europeo, alla Corte Europea dei Diritti Umani. La Corte Europea dei Diritti Umani, istituita nel 1959 dall'Articolo 19 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>168</sup> del 1950 per garantirne il rispetto, è l'organo giurisdizionale del Consiglio d'Europa, e sembra essere l'unica istituzione regionale in grado di difendere concretamente il diritto all'abitazione a livello pratico. Alcuni dei motivi per considerare la CEDU come una delle migliori garanzie per la tutela dei diritti umani, e quindi anche del diritto all'abitazione, risiedono nel suo stesso preambolo, nel quale gli Stati membri si dichiarano pronti a garantire «il riconoscimento e l'applicazione universali ed effettivi dei diritti che vi sono enunciati», cioè l'intenzione di adottare nei confronti dei diritti umani un approccio progressivo per lo sviluppo di un esteso ragionamento giuridico, nonché a «prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale<sup>169</sup> ». Inoltre l'Assemblea Parlamentare, l'organo politico del Consiglio d'Europa dove siede un rappresentante per ogni Stato membro ha ricordato che «i diritti economici, sociali e culturali riguardano aspetti della dignità umana e sono chiaramente diritti umani, così come i diritti civili e politici. Queste due categorie di diritti sono interdipendenti e non possono essere considerate separatamente»<sup>170</sup>: l'interesse degli Stati membri nei confronti dei diritti economici, sociali e culturali è fondamentale per l'applicazione della Convenzione, poiché uno dei principi fondamentali del sistema della Corte è quello della sussidiarietà<sup>171</sup>.

Per comprendere appieno la posizione che il diritto all'abitazione occupa effettivamente a livello europeo, è necessario anzitutto chiarire come questo diritto venga inteso nella sua giurisdizione: il Consiglio d'Europa, infatti, raggruppa

---

<sup>168</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Articolo 19.

<sup>169</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Preambolo.

<sup>170</sup> Raccomandazione No.1415, Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Europea sui Diritti Umani, riguardante i diritti sociali fondamentali, Gazzetta Ufficiale del Consiglio d'Europa, Giugno 1999, paragrafo 2.

<sup>171</sup> Il report preparato per il Comitato Direttivo sulle Autorità Locali e Regionali intitolato *"Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, No.55"*, delinea le linee guida di questo principio, ribadite poi nel caso *Handyside vs. United Kingdom* (Ricorso No.5493/72) nei seguenti termini, *"La Corte sottolinea che il meccanismo di protezione istituito dalla Convenzione è sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani"*.

quarantasette Stati membri, ciascuno con la propria sovranità e con il proprio significato di abitazione nel diritto interno, differendo spesso, come vedremo, l'uno dall'altro; sebbene siano tutti Stati democratici<sup>172</sup>, le loro politiche interne sono differenti, così come lo sono i diversi livelli di protezione che accordano al diritto all'abitazione. Al fine di comprovare l'effettiva protezione che questa Corte opera nei confronti del diritto all'abitazione, è necessario quindi in primo luogo identificare e differenziare le diverse interpretazioni che la CEDU attribuisce alla parola «abitazione», per poi effettuare la medesima analisi nei confronti dei principali stati membri e delle rispettive legislazioni interne: come vedremo in seguito, una definizione comune appare se non impossibile, comunque difficile da sviluppare, ma la Corte considera gli Stati nella propria diversità e cerca di trovare dei valori comuni, secondo un principio di armonizzazione e non di standardizzazione<sup>173</sup>.

### 2.1.1 La definizione di «abitazione» nella giurisprudenza della CEDU

La giurisprudenza europea non stabilisce una definizione univoca di “abitazione” e, come vedremo in seguito, non protegge il diritto all'abitazione con una norma specifica. È necessario pertanto analizzare la protezione che viene concessa all'abitazione in tutte le sue sfumature di significato, attraverso i vari articoli della Convenzione: infatti, a seconda dell'articolo in cui questo termine si trova, abitazione può significare un bene, oppure un luogo a cui si è legati da diversi fattori, considerati caso per caso.

L'Articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione tutela il diritto alla proprietà e al rispetto dei propri beni: il concetto di “proprietà” è un concetto autonomo della Convenzione, per cui la definizione presente nelle varie legislazioni nazionali non è

---

<sup>172</sup>La sentenza ECtHR, *United Communist Party of Turkey et Al. vs. Turkey*, Ricorso No. 133/1996/752/951, al paragrafo 45 recita: “La Corte riconosce solo i regimi democratici”.

<sup>173</sup>Nella sentenza ECtHR, *Martine vs. France*, Ricorso No. 5867/00, il giudice Costa ricorda che: “È preferibile accettare alcune caratteristiche giudiziarie nazionali e concentrarsi sull'armonizzazione delle garanzie che gli Stati devono fornire in materia di diritti sostanziali e libertà”.

necessariamente rilevante a stabilire cosa costituisca o meno un “possedimento”<sup>174</sup>; per quanto riguarda l’abitazione, in più occasioni la Corte l’ha considerata come un «bene», riconoscendo quindi che la residenza del richiedente e della sua famiglia costituisce un sostanziale interesse economico, ed estendendo questa interpretazione fino all’inclusione di abitazioni e rifugi situati nelle baraccopoli<sup>175</sup>. Questo articolo garantisce il rispetto della proprietà ad ogni persona fisica o giuridica, e sancisce che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per ragione di pubblica utilità o nei limiti previsti dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale<sup>176</sup>.

L’Articolo 8 della Convenzione è quello che più di ogni altro si presta a proteggere il concetto di «abitazione», in quanto recita: «ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, della propria abitazione e della propria corrispondenza<sup>177</sup>»; in svariate sentenze la Corte ha ribadito come questo concetto sia ampio e dipenda dalle circostanze, stabilendo ad esempio che:

La Corte ricorda la giurisprudenza degli organi della Convenzione secondo cui il concetto di «abitazione» ai sensi dell’articolo 8 non è limitato a quelle che sono legittimamente occupate o che sono state legittimamente stabilite. «Abitazione» è un concetto autonomo che non dipende dalla classificazione secondo il diritto interno. Il fatto che un particolare alloggio costituisca una «abitazione» che richiama la protezione dell’articolo 8(1) dipenderà dalle circostanze di fatto, vale a dire dall’esistenza di collegamenti sufficienti e continui con un luogo specifico<sup>178</sup>.

Il termine “abitazione”, anche sulla base del testo inglese originale che parla di “home”, è solitamente interpretato dalla Corte in senso ampio, che comprende non solo il luogo in cui una persona vive, ma anche quello dove ha intenzione di vivere e dove svolge l’attività professionale, soprattutto se compreso o vicino all’abitazione vera e propria<sup>179</sup>.

---

<sup>174</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.540.

<sup>175</sup> ECtHR, *Öneriyildiz v. Turkey* Ricorso n°48939/99, paragrafo 142.

<sup>176</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, Protocollo 1 Articolo 1.

<sup>177</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, Articolo 8.

<sup>178</sup> ECtHR, *Prokopovich vs. Russia*, Ricorso No. 58255/00, Paragrafo 36.

<sup>179</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.311.

La Corte ha inoltre riconosciuto il concetto di «abitazione» come di «centrale importanza per l'identità, l'autodeterminazione, l'integrità fisica e morale di un individuo, per il mantenimento di relazioni con gli altri e per un posto sicuro e stabile nella comunità<sup>180</sup>», e lo ha riaffermato stabilendo che lo sfratto costituisce una violazione del rispetto dell'abitazione<sup>181</sup>. Inoltre, in alcuni casi la Corte ha riaffermato la propria coscienza dell'importanza di un'abitazione, dichiarando che «è chiaramente desiderabile che ogni essere umano abbia un posto dove lui o lei possa vivere in modo dignitoso e che può chiamare casa. Sfortunatamente in alcuni Stati le persone non hanno una casa.<sup>182</sup>» e che «ambiti quali la questione abitativa svolgono un ruolo centrale nel benessere e nelle politiche economiche delle società moderne<sup>183</sup>». La Corte, dunque, interpreta l'Articolo 8 accordando un ampio significato a questo termine, pur non stabilendo un diritto all'accesso ad un'abitazione, ma limitandosi a proteggere il diritto al rispetto di quest'ultima: la protezione, quindi, è garantita "a posteriori", cioè dopo l'acquisto o l'acquisizione dell'immobile, ed ha come effetto secondario la discriminazione delle categorie che non possono permettersi l'acquisto di una casa, o incapacitate ad accedere ai progetti ed alle risorse comuni che dovrebbero garantirgliela.

### 2.1.2 La definizione di «abitazione» secondo gli Stati membri

Pur con le dovute differenze a livello nazionale, il diritto all'abitazione è riconosciuto da tutti gli Stati Parte alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Poiché l'analisi di ciascuna legislazione interna non risulterebbe fattibile né utile alla comprensione generale del diritto all'abitazione in questi stati, si è deciso di esaminare l'approccio nei confronti di questo diritto da parte di alcuni Stati che possono essere considerati rappresentanti dei principali orientamenti sociali, economici e politici a

---

<sup>180</sup> ECtHR, *Connors vs. The United Kingdom*, Ricorso No.66746/01, paragrafo 82.

<sup>181</sup> ECtHR, *Kryvitska and Krivitskyy vs. Ukraine*, Ricorso No.30856/03, paragrafo 44.

<sup>182</sup> ECtHR, *Chapman vs. The United Kingdom*, Ricorso No.27238/95, paragrafo 99.

<sup>183</sup> ECtHR, *Connors vs. the United Kingdom*, Ricorso No.66746/01, paragrafo 82.

livello europeo: quello liberale, quello socialista e quelli che si trovano in una situazione di post conflitto.

A rappresentare gli Stati di stampo liberale, è stata scelta come esempio la Francia, tradizionalmente considerata il paese dei diritti umani dai tempi della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, che illustrava le prerogative della proprietà privata, stabilendo che lo Stato ha il diritto ad appropriarsi di un bene solo dietro compensazione economica. La Costituzione del 1946 non include un diritto all'abitazione, ma al paragrafo 10 dichiara che «la Nazione deve fornire le condizioni necessarie per lo sviluppo individuale e familiare»; tuttavia, sebbene il diritto all'abitazione non sia esplicitamente tutelato da nessun testo costituzionale francese, già nel 1948 fu promulgata la prima legge che riconosceva l'abitazione come un diritto<sup>184</sup>, e nel 1995 la Corte di Parigi ha dichiarato che «il diritto all'abitazione è un diritto fondamentale e un obiettivo di carattere costituzionale<sup>185</sup>». Questo diritto è dunque chiaramente riconosciuto, ma fino a poco tempo fa non era giustiziabile, non c'era cioè una corte cui rivolgersi per reclamare l'accesso all'abitazione in quanto diritto fondamentale. Ad ovviare, almeno in parte, a questo problema, nel 2007 il Parlamento francese ha adottato la "Legge sul diritto alle abitazioni opponibili"<sup>186</sup>, che mira a creare condizioni per cui i cittadini possano rivolgersi ad una Commissione per la mediazione per rivendicare il proprio diritto all'abitazione. La Francia, dunque, a livello costituzionale non contempla espressamente un diritto all'abitazione, ma la sua legislazione riconosce a pieno l'importanza di questo diritto e si impegna affinché sia garantito, confermandosi nei confronti del diritto all'abitazione uno dei Paesi più all'avanguardia.

---

<sup>184</sup> La Legge No. 48-1360 del 1 Settembre 1948 modifica e codifica la legislazione relativa alle relazioni di proprietari terrieri e locatari o inquilini di locali residenziali o professionali e stabilisce un'indennità di alloggio.

<sup>185</sup> J.C. Oderzo, *Des Vagabonds au SDF: Approche d'une marginalité*, 2002, Université de Saint Etienne, p.4.

<sup>186</sup> La Legge No. 2007-290 del 5 marzo 2007 stabilisce il diritto all'alloggio esecutivo e adotta varie misure a favore della coesione sociale.

Secondo l'Articolo 1 paragrafo 1 della sua attuale Costituzione adottata nel 1993<sup>187</sup>, la Federazione Russa è un paese democratico, ma a causa della sua storia e della forte impronta che questa ha lasciato nel suo ordinamento, può essere considerato un esempio di politica socialista, almeno in alcuni campi; la citata Costituzione all'Articolo 40<sup>188</sup> garantisce il diritto all'abitazione a tutti i suoi cittadini, inteso come diritto ad avere accesso ad un'abitazione dove risiedere. La protezione di questo diritto nella Costituzione è dovuta all'influenza che le precedenti Costituzioni, quella dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) e quella della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR) hanno esercitato<sup>189</sup> durante la stesura di quest'ultima: poiché gran parte della popolazione ha vissuto per anni in condizioni precarie all'interno di appartamenti condivisi, la questione abitativa in Russia è storicamente molto importante per la popolazione, tanto che nel 1986 Gorbachev dichiarò di voler «dare ad ogni famiglia un appartamento o una casa entro il 2000<sup>190</sup>». Tuttavia, sebbene la protezione costituzionale sia molto importante, ed a livello legislativo siano stati fatti passi avanti con la Legge sui Fondamenti della Politica Abitativa Federale del 1992<sup>191</sup>, il cosiddetto "Codice dell'abitazione" non è efficace, perché le leggi legate al diritto civile dell'abitazione non sono state pubblicate, ed i cittadini non possono quindi rivendicare questo diritto<sup>192</sup>. La Russia, quindi, pur riconoscendo esplicitamente il diritto all'abitazione nella propria Costituzione, non lo

---

<sup>187</sup> Articolo 1, Paragrafo 1 della Costituzione della Federazione Russa: *“La Federazione Russa è uno stato democratico governato dalla legge federale con una forma di governo repubblicana”*.

<sup>188</sup> Articolo 40 della Costituzione della Federazione Russa:

1. Tutti hanno diritto ad un'abitazione. Nessuno può essere arbitrariamente privato della propria abitazione.
2. Gli organi dell'autorità statale e l'autogoverno locale devono incoraggiare la costruzione di alloggi e creare le condizioni per esercitare il diritto a una casa.
3. Le persone con basso reddito e le altre persone menzionate nella legge e bisognose di un'abitazione devono riceverle gratuitamente o dietro ragionevole pagamento da parte dello Stato secondo le norme stabilite dalla legge.

<sup>189</sup> S. O'Leary, *The Constitutional Right to Housing in the Russian Federation: Rethinking the Guarantee in Light of Economic and Political Reform*, in American University International Law review, Vol 9, Articolo 7, 1995, p. 1015.

<sup>190</sup> *Current Digest of the Post-Soviet*, N°8, Vol.38, 1986, p.21, paragraph 6.

<sup>191</sup> R. J. Struyk, N. B. Kosareva, *The Russian housing market in Transition*, The Urban Institute, 1993, p.14.

<sup>192</sup> S. O'Leary, *The Constitutional Right to Housing in the Russian Federation: Rethinking the Guarantee in Light of Economic and Political Reform*, in American University International Law review, Vol 9, Articolo 7, 1995, p. 1031.

rende in alcun modo giustiziabile, impedendone di fatto il godimento, né fornisce una definizione chiara di «abitazione», o delle linee guida su ciò che possa definirsi tale.

Il caso del Kosovo è estremamente interessante, poiché il suo status rappresenta un caso unico al mondo: data la sua situazione di Paese ancora non universalmente riconosciuto, il Kosovo non è attualmente nella posizione di poter firmare o ratificare qualsivoglia convenzione o strumento internazionale, né di essere parte di organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa: tuttavia, con un'iniziativa senza precedenti, il Kosovo ha costituzionalizzato tutte le principali convenzioni internazionali di tutela dei diritti umani<sup>193</sup>, inclusa la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, pur non essendone parte, creando un caso unico al mondo di "costituzionalizzazione senza ratificazione"<sup>194</sup>. Sebbene sia necessario tenere a mente che i diritti della Convenzione sono parte del suo diritto interno, e che il Paese non è quindi legato da obblighi internazionali per la loro implementazione, è interessante osservare come la questione abitativa sia una priorità in Kosovo, sia al fine della ricostruzione post conflitto, sia come metodo per riattivare l'economia. Tra gli aiuti ricevuti dalla comunità internazionale, spicca a questo proposito l'azione della Missione di amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK), che ha sviluppato meccanismi per rivendicare la protezione e il ripristino dei diritti di proprietà residenziale perduti da parte della Direzione per le proprietà mobiliari e immobiliari<sup>195</sup>. In questa occasione è stata stabilita una definizione precisa ed inedita di ciò che sarebbe stata considerata un'abitazione adeguata, cioè «Un appartamento che non aggrava materialmente le condizioni abitative del titolare del diritto di occupazione che dovrebbe trasferirsi in questo appartamento prendendo in considerazione tutte le condizioni abitative, in particolare le dimensioni, il comfort e la posizione

---

<sup>193</sup> L'Articolo 22 della Costituzione del Kosovo del 2008 recita: "*i diritti umani e le libertà fondamentali garantite dai seguenti accordi e strumenti internazionali sono garantiti da questa Costituzione [...]*".

<sup>194</sup> P. De Hert, F. Korenica, *The New Kosovo Constitution and Its Relationship with the European Convention on Human Rights: Constitutionalization "Without" Ratification in Post-Conflict Societies*, 2016, p.145.

<sup>195</sup> Gazzetta Ufficiale del 31 Ottobre 2000, *On residential property claims and the rules of procedure and evidence of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission*, UNMIK/REG/2000/60.

dell'appartamento <sup>196</sup> »: per la prima volta, quindi, una legislazione stabilisce chiaramente che un'abitazione fornita dallo Stato deve necessariamente migliorare, o almeno non peggiorare, la condizione abitativa precedente dell'inquilino, sebbene non sia chiaro se ci sia un diritto all'accesso all'abitazione e se questo sia eventualmente giustiziabile. Nonostante una forte consapevolezza sull'importanza dei diritti umani, che si riflette nella costituzionalizzazione degli strumenti che li tutelano, dovuta principalmente alla presenza degli organi ONU sul territorio, a causa del conflitto il Kosovo è rimasto indietro nell'implementazione dei diritti umani, ma a partire dal 2012 in accordo col Consiglio d'Europa ha iniziato a recuperare terreno<sup>197</sup>.

### 2.1.3 La sfida di una definizione comune

Gli esempi pratici appena riportati, esemplificativi dei diversi approcci nei confronti del diritto all'abitazione che uno Stato può adottare secondo il tuo orientamento economico, politico o sociale, mostrano come l'esistenza di una legislazione riguardante il diritto all'abitazione non implichi necessariamente la sua effettiva protezione. L'Articolo 1 della Convenzione<sup>198</sup> sancisce che ogni Stato ha la libertà di attuare i diritti della Convenzione; gli Stati sono generalmente molto gelosi della propria sovranità che garantisce l'indipendenza delle loro autorità legali e giudiziarie: per questa ragione le autorità nazionali giudicano il primo livello di giurisdizione ed il giudice nazionale è, di fatto, il primo interprete della Convenzione. Da parte sua, il giudice europeo può utilizzare diversi tipi di interpretazione che gli consentono di estendere la protezione attraverso il riconoscimento ufficiale da parte della giurisprudenza europea di "nuovi diritti", non esplicitamente codificati nella Convenzione, come nel caso del diritto all'abitazione; inoltre, l'Articolo 32 stabilisce che «La giurisdizione della Corte si estende a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione

---

<sup>196</sup> Articolo 8 della "Legge sui rapporti abitativi," Official Gazette of the SAPK, No. 11/83, 29/86, 42/8.

<sup>197</sup> Repubblica del Kosovo, Dichiarazione delle priorità politiche di medio termine, 2014-2016 ,15 April 2013, p.19 (2.4).

<sup>198</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Articolo 1.

e l'applicazione della Convenzione e dei protocolli<sup>199</sup>»: possiamo dunque affermare che l'interpretazione da parte del giudice delle norme e dei termini che le esprimono è fondamentale, e rende possibile tutelare i diritti umani in maniera non restrittiva.

Con queste premesse, non appare facile, o forse addirittura possibile, trovare una definizione comune tra gli Stati membri e la Corte, o conciliare le differenze secondo il già citato principio di armonizzazione; un altro ostacolo verso questo obiettivo è costituito dalle diverse lingue in cui sono scritte le legislazioni nazionali: ad esempio, se nella CEDU l'Articolo 8 parla di «abitazione», nel diritto francese si parla di «domicilio», concetto che esprime una permanenza stabile e continuativa<sup>200</sup>, ed ogni sfumatura corrisponde in pratica ad una diversa visione di quel diritto, che a sua volta riflette il tradizionale orientamento sociale, economico e politico di un determinato stato. Molti Stati membri del Consiglio d'Europa, nonostante le evidenti differenze, riconoscano il diritto all'abitazione nella propria legislazione, e la mancanza di una definizione comune presenta lati positivi e negativi circa la sua protezione: infatti, se da un lato la sua assenza permette alla Corte di interpretare le norme che lo riguardano in senso più ampio, e il termine «abitazione» in senso più dinamico, dall'altra è senz'altro auspicabile il raggiungimento di un compromesso circa una definizione comune, così che il diritto all'abitazione possa essere invocato più facilmente davanti alla Corte, e la flessibilità della giurisprudenza della Corte non rappresenti, come sostengono alcuni studiosi, un basso grado di certezza del diritto<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Articolo 34.

<sup>200</sup> A. Buyse, *The concept of "home" in the case law of the European Court of Human Rights* in *European Human Rights Law Review*, 2006, p.2.

<sup>201</sup> *Ibidem*, pag 7.

## 2.2 La giustiziabilità del diritto all'abitazione

Nei paragrafi precedenti, abbiamo osservato come il diritto all'abitazione, nella giurisprudenza della CEDU, non goda di una protezione diretta, in quanto non è esplicitamente nominato in un articolo a sé stante, sebbene il termine «abitazione» sia citato più volte; abbiamo altrettanto visto come il compromesso di una definizione comune tra la Corte e gli Stati membri del Consiglio d'Europa sia ostacolata dalle diverse interpretazioni, e dal diverso grado di protezione, che le varie legislazioni nazionali assegnano a questo diritto. Alla luce di queste premesse, dunque, appare necessario un approfondimento circa la giustiziabilità del diritto all'abitazione da parte della Corte. Facendo parte dei diritti economici, sociali e culturali, che solitamente non sono protetti a livello europeo, il diritto all'abitazione gode tradizionalmente della presunzione di «non giustiziabilità»<sup>202</sup>; in realtà, diversi diritti economici, sociali e culturali sono già protetti dalla Convenzione, come ad esempio il diritto alla proprietà<sup>203</sup> o il diritto all'istruzione<sup>204</sup>, ed in molti casi la giurisprudenza della Corte ha dimostrato che è possibile una protezione effettiva, sebbene indiretta, del diritto all'abitazione, grazie all'interpretazione favorevole della Corte e al collegamento con qualche articolo della Convenzione. I due concetti principali in gioco circa la giustiziabilità del diritto all'abitazione da parte della Corte sono: il carattere oggettivo della Convenzione, che presuppone l'estensione di un'effettiva protezione dei diritti umani, in quanto mira a garantire «lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»<sup>205</sup>, e i criteri che regolano l'ammissibilità dei casi che le vengono sottoposti. In diversi casi, la Corte ha ribadito il carattere oggettivo della Convenzione<sup>206</sup> ed ha definito «La Convenzione e lo

---

<sup>202</sup> B. Edelman, *La Cour européenne des droits de l'homme: une juridiction tyrannique?*, Dalloz, 2008, No. 28, p. 1946.

<sup>203</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Protocollo 1, Articolo 1.

<sup>204</sup> *Ibidem*, Articolo 2.

<sup>205</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Preambolo, paragrafo 4.

<sup>206</sup> Il primo caso in cui la Corte ha ribadito il carattere oggettivo della Convenzione è stato *Austria vs. Italia* del 1961, dichiarando: *Gli obblighi assunti dalle Alte Parti Contraenti nella Convenzione hanno essenzialmente un carattere oggettivo, essendo progettati piuttosto per proteggere i diritti fondamentali*

spirito generale della Convenzione stessa, uno strumento progettato per mantenere e promuovere gli ideali e i valori di una società democratica<sup>207</sup>». La Convenzione è considerata dalla Corte uno “strumento vivente”, da interpretare alla luce delle condizioni attuali, da qui la tendenza della Corte ad interpretarla secondo i crescenti standard in fatto di protezione dei diritti umani<sup>208</sup> e i suoi continui progressi nell’adattare la Convenzione<sup>209</sup>: è dunque lecito sperare in una protezione più efficace del diritto all’abitazione in un prossimo futuro sulla base dell’evoluzione della Convenzione stessa. Attualmente, la possibilità, per un individuo, un’organizzazione non governativa o un gruppo di persone, che ritengano di essere vittima di una violazione dei diritti della Convenzione da parte di uno stato membro, di fare ricorso alla Corte è stabilita dall’Articolo 34 della Convenzione; i ricorsi individuali sono, nella pratica, essenziali alla funzionalità del sistema della Convenzione, poiché delineano le responsabilità della Commissione e della Corte nell’«assicurare il rispetto degli impegni assunti dall’Alta Parte contraente<sup>210</sup>». Nel proteggere tale diritto, la Corte deve trovare un equilibrio tra la sua protezione e l’impatto che la protezione stessa ha sugli stati membri coinvolti, cioè tra l’obbligo di protezione e il principio di sussidiarietà.

### 2.2.1 I criteri di ammissibilità

Per essere considerata dalla Corte, una richiesta deve essere considerata anzitutto ricevibile: le condizioni generali di ricevibilità cui le richieste di ricorso devono sottostare sono indicate all’Articolo 35<sup>211</sup>, e prevedono, oltre al previo esaurimento

---

*dei singoli esseri umani dalla contraffazione da parte di una delle alte parti contraenti che creare diritti soggettivi e reciproci per le alte parti contraenti stesse”.*

<sup>207</sup> ECtHR, *Kjedsen, Busk Madsen and Pedersen vs. Denmark*, Ricorso No.5095/71; 5920/72; 5926/72, Paragrafo 53.

<sup>208</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.190.

<sup>209</sup> ECtHR, *Johnston et Al. vs. Ireland*, Ricorso No.96977/82, Paragrafo 53.

<sup>210</sup> ECtHR, *Loizidou vs. Turkey*, Ricorso No. 15318/89, Paragrafo 7.

<sup>211</sup> Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 35: “1. La Corte non può essere adita se non dopo l’esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva. 2. La Corte non accoglie alcun ricorso inoltrato sulla base dell’articolo 34, se: (a) è anonimo; oppure (b) è essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto a un’altra istanza internazionale d’inchiesta o di risoluzione e non

delle vie di ricorso interne, che non sia considerata ricevibile una richiesta anonima, essenzialmente identica ad una già giudicata dalla Corte, o incompatibile con le disposizioni della Convenzione<sup>212</sup>. Una volta che sia considerata ricevibile, la richiesta del ricorso deve essere considerata ammissibile, e affinché ciò avvenga deve la violazione contestata deve essere avvenuta entro la giurisdizione dello Stato convenuto, dimostrando di sottostare ai seguenti criteri: a) *Rationae temporis*; b) *Rationae loci*; c) *Rationae personae*; d) *Rationae materiae*;

a) *Rationae temporis*: questa competenza della Corte rispecchia il principio di non retroattività dei trattati: le violazioni contestate non possono riferirsi ad un tempo precedente a quello della ratifica da parte dello Stato membro in questione<sup>213</sup>; se la violazione contestata, però, fosse continua nel tempo, e si fosse protratta o ripetuta successivamente alla data di ratifica, la Corte sarebbe competente riguardo al ricorso in oggetto<sup>214</sup>. Questo criterio solitamente concerne il diritto all'abitazione in quanto proprietà, riguardando ad esempio gli individui che, usciti dal proprio Paese a causa di una guerra o di altri motivi, una volta rientrati non riescono a tornare in possesso della propria abitazione. Nel caso *Brajović-Bratanović vs. Croatia*<sup>215</sup>, ad esempio, la richiedente non riusciva a riprendere possesso del proprio appartamento a causa di una nuova legge emanata in Croazia, che permetteva allo Stato di espropriare e riutilizzare a proprio piacimento le abitazioni di proprietari che lasciavano il Paese per un determinato periodo di tempo; l'ammissibilità *rationae temporis* evidenziò la continuità della violazione subita, e fu la chiave del ragionamento che portò la Corte a riscontrare

---

contiene fatti nuovi. 3. La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che: (a) il ricorso è incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, manifestamente infondato o abusivo; o (b) il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno".

<sup>212</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.759.

<sup>213</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.177.

<sup>214</sup> ECtHR, *Blečić vs. Croatia*, Ricorso No.59532/00, paragrafo 70, e *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and others vs. Portugal*, Ricorsi No.29813/96 e 30229/96, paragrafo 43.

<sup>215</sup> ECtHR, *Brajović-Bratanović vs. Croatia*, Ricorso No 9224/06, paragrafi da 28 a 30.

una violazione del diritto alla proprietà protetto dall'Articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione.

b) *Rationae loci*: affinché la Corte possa giudicare il caso, la violazione deve essere avvenuta sul territorio di uno degli Stati membri, o in un territorio dove lo Stato in questione esercita un effettivo controllo<sup>216</sup>. Generalmente questo criterio, seguendo il principio di territorialità, non crea problemi, ma in alcuni casi il governo dello Stato convenuto può sostenere l'inammissibilità del ricorso se il richiedente è residente di un paese che non appartiene agli stati membri; il termine «residente» può suscitare, nei confronti della protezione del diritto all'abitazione, non pochi problemi, in quanto presuppone un indirizzo o uno status legale: come potrebbe una persona senza fissa dimora, o senza documenti, o residente in una roulotte o in una baraccopoli dimostrare di avere una residenza legale e tutelare i propri diritti? Per ovviare a questo problema, la Corte utilizza solitamente l'espressione «un cittadino», e in alcuni casi<sup>217</sup> riguardanti la questione, ha considerato lo «stato di domicilio».

c) *Rationae personae*: questa competenza stabilisce che il ricorso possa essere rivolto contro uno Stato che abbia ratificato la Convenzione<sup>218</sup> e i Protocolli<sup>219</sup>, e che il richiedente in questione sia cittadino di uno degli Stati membri; esclude inoltre ricorsi presentati contro individui privati, enti ed organizzazioni internazionali<sup>220</sup>. Questa competenza, però, è subordinata ad altre condizioni, espresse dall'Articolo 34 della Convenzione, che stabilisce così chi possa presentare ricorso: «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli

---

<sup>216</sup> ECtHR, *Cyprus sv. Turkey*, Ricorso No.25781/94 dal paragrafo 75 all' 81, e ECtHR, *Drozd e Janousek sv. France and Spain*, Ricorso No.12747/87, dal paragrafo 84 al 90.

<sup>217</sup> Vedi, ad esempio, ECtHR, *Ernst G. Haas vs. Switzerland*, Ricorso No. 31322/0, Decisioni di ammissibilità.

<sup>218</sup> Decisione della Commissione, *E.S vs. Federal Republic of Germany*, Ricorso No.263/57; il ricorso riguardava la Repubblica Ceca, che all'epoca non aveva ancora ratificato la Convenzione.

<sup>219</sup> ECtHR, *De Saedeleer vs. Belgium*, Ricorso No.27535/04, paragrafo 68 sulla non ratificazione del Protocollo No. 7.

<sup>220</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.181.

[...]»<sup>221</sup>», introducendo così il concetto di “vittima” come condizione imprescindibile per presentare ricorso. Nel proprio ricorso, l’individuo deve dichiarare di essere una vittima, dimostrando il suo *interesse ad agire*, direttamente interessata da violazioni od omissioni dello Stato<sup>222</sup>: in varie sentenze la Corte ha precisato questo concetto, affermando, ad esempio, che «Il concetto di "vittima" deve essere interpretato autonomamente e indipendentemente da concetti nazionali <sup>223</sup> », dunque indipendentemente da qualunque interpretazione questa parola possa avere nella giurisdizione domestica di uno stato; inoltre, non è necessario che il richiedente sia una vittima *ex post facto*<sup>224</sup>, cioè che la violazione dei suoi diritti sia già avvenuta<sup>225</sup>, ma è sufficiente che sia una vittima “potenziale” di qualcosa che si teme stia per accadere ai suoi danni. La Corte, infine, ha chiarito che il concetto di “vittima” è un concetto in evoluzione<sup>226</sup>, e questo fornisce una buona ragione<sup>226</sup> per sperare che lo status di vittima sia accordato sempre più spesso a chi non ha un’abitazione adeguata, e possa così appellarsi alla Corte. Inoltre, non è da escludere l’ammissibilità di un ricorso, in quanto vittima, da parte di una delle numerose associazioni che si occupano della protezione dei senzatetto, o dell’housing sociale.

d) *Rationae materiae*: questa competenza è quella che principalmente riguarda il diritto all’abitazione, che non essendo contenuto nella Convenzione o nei Protocolli, necessita di un collegamento con un diritto codificato per poter essere invocato davanti alla Corte; questa competenza, infatti, prevede che un ricorso sia considerato ammissibile solamente quando la violazione lamentata riguardi un diritto protetto dalla Convenzione. L’Articolo della Convenzione che più di ogni altro si ricollega al diritto

---

<sup>221</sup> Convenzione Europea sulla Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 34.

<sup>222</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.565.

<sup>223</sup> ECtHR, *Gorraiz Lizarra and others vs. Spain*, Ricorso No.62543/00, paragrafo 35.

<sup>224</sup> ECtHR, *Scordino vs. Italy* (No.1), Ricorso No. 36813/97, paragrafo 181.

<sup>225</sup> ECtHR, *Brumărescu vs. Romania*, Ricorso No.28342/95, paragrafo 50.

<sup>226</sup> ECtHR, Decisioni di ammissibilità, *Collectif National d’information et d’opposition à l’Usine Melox - Collectif stop Melox et Mox vs. France*, Ricorso No.75218/01, paragrafo 3: “La Corte procede verso una “interpretazione finalista ed evolutiva della Convenzione”, che è uno “strumento vivente” che deve essere interpretato in un modo che “renda le sue esigenze concrete ed efficaci”, cioè, evolutivamente. Ciò sarebbe particolarmente vero per quanto riguarda il concetto di “vittima” ai sensi dell’articolo 34 della Convenzione”.

all'abitazione e può dunque contribuire alla sua giustiziabilità è l'Articolo 8 sul diritto al rispetto per la vita privata e familiare<sup>227</sup>, sebbene la Corte abbia chiaramente stabilito che:

L'articolo 8 non riconosce il diritto all'accesso ad una casa. Né la giurisprudenza della Corte riconosce tale diritto. Sebbene sia chiaramente auspicabile che ogni essere umano abbia un luogo dove lui o lei possa vivere in modo dignitoso e che lui o lei possa chiamare casa, sfortunatamente negli Stati Contraenti ci sono molte persone che non hanno una casa. Se lo Stato fornisce fondi per consentire a tutti di avere una casa è una questione di decisione politica e non giudiziaria<sup>228</sup>.

La Corte ha dunque ribadito che l'esistenza di un diritto sul rispetto della vita privata e familiare non può significare automaticamente il diritto di ogni individuo o famiglia ad avere un'abitazione, e che non può spingersi ad obbligare uno stato membro a prodigarsi in questo senso. Ci sono però delle ovvie interdipendenze tra i concetti di «abitazione», «vita privata» e «vita familiare», poiché una violazione della propria abitazione costituisce anche una violazione della vita privata e familiare, ed è grazie a questo che una violazione del diritto all'abitazione riesce in molti casi ad essere portata davanti alla Corte: infatti, se il concetto di vita privata è quello di uno spazio personale in cui nessuno può entrare<sup>229</sup>, di conseguenza la propria abitazione, in quanto spazio privato, è di centrale importanza per il rispetto di questo diritto dell'individuo<sup>230</sup>. Il concetto di «abitazione» è un concetto autonomo, cioè considerabile dalla Corte indipendentemente dall'interpretazione che ne danno le varie legislazioni degli Stati membri, piuttosto ampio, e per prima cosa la Corte deve stabilire se un alloggio possa essere definito come l'abitazione di colui che fa ricorso, analizzando l'esistenza di un

---

<sup>227</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali, Articolo 8: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. 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".

<sup>228</sup> ECtHR, *Chapman vs. Royaume-Uni*, Ricorso No. 2001/I, paragrafo 9.

<sup>229</sup> D.J. Harris et al, Harris, O'Boyle and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2009, p.367.

<sup>230</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, p.68.

legame effettivo e continuo tra l'individuo e quel determinato luogo<sup>231</sup>, solitamente sottinteso nella parola "casa"; la Corte, nel tempo, ha riconosciuto come «casa» alloggi molto diversi, come alloggi sociali<sup>232</sup> e roulotte<sup>233</sup>, ed ha persino riconosciuto come per i detenuti la prigione sia considerabile come la propria casa<sup>234</sup> e come un legame affettivo possa svilupparsi anche nei confronti di una seconda casa<sup>235</sup>. In diversi casi<sup>236</sup>, la Corte ha riscontrato violazioni dell'Articolo 8 nell'esecuzione di sfratti forzati nei confronti di minoranze, dichiarando che avrebbero dovuto essere aiutate a trovare una soluzione alternativa, e che la legislazione applicata non teneva conto del principio di proporzionalità<sup>237</sup>: la competenza *rationae materiae* riguardo all'Articolo 8 può quindi proteggere da uno sfratto forzato, che costituirebbe una violazione della propria vita privata.

Sebbene gli articoli della Convenzione non proteggano dal vivere in condizioni di povertà o disagio, nell'applicare l'Articolo 8 la Corte ha sviluppato una giurisprudenza secondo la quale, affinché sia rispettata l'abitazione degli inquilini, questi ultimi hanno diritto alla protezione dall'inquinamento ambientale<sup>238</sup>, compreso quello acustico<sup>239</sup>, come quello del traffico o di bar affollati, da odori sgradevoli<sup>240</sup>, ad esempio provenienti da discariche o fabbriche, che possa compromettere il benessere e la vita privata e familiare dell'individuo<sup>241</sup>: queste sentenze, che raccolgono tutti gli elementi che la Corte ritiene necessari al benessere e al rispetto della vita privata dell'individuo, sono particolarmente importanti per la tutela di persone che vivono in condizioni precarie, come nelle baraccopoli, nei centri di accoglienza o nelle roulotte, a cui la Corte

---

<sup>231</sup> ECtHR, *Mckay-Kopecka vs. Poland*, Ricorso No.45320/99: *"Casa" è un concetto autonomo che non dipende dalla classificazione secondo la legge nazionale. Che una particolare abitazione costituisca o meno una "casa" che attiri la protezione dell'articolo 8 § 1 dipenderà dalle circostanze di fatto, cioè dall'esistenza di collegamenti sufficienti e continui con un luogo specifico".*

<sup>232</sup> ECtHR, *McCann and others vs. The United Kingdom*, Ricorso No.18984/9, paragraph 46.

<sup>233</sup> ECtHR, *Buckley vs. The United Kingdom*, Ricorso No.20348/92.

<sup>234</sup> ECtHR, *Brândese vs. Romania*, Ricorso No.6586/03, paragrafi da 64 a 67.

<sup>235</sup> ECtHR, *Demades vs. Turkey*, Ricorso No. 16219/90, paragrafo 32: *una persona può dividere il proprio tempo tra due abitazioni, o creare un profondo legame affettivo con la sua seconda abitazione, trattandola come la propria casa".*

<sup>236</sup> Vedi, ad esempio, ECtHR, *Yordonova vs. Bulgaria*, Ricorso No.2544/06.

<sup>237</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.411.

<sup>238</sup> ECtHR, *Hatton et. Al vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 36022/97.

<sup>239</sup> ECtHR, *Deés vs. Hungary*, Ricorso No. 2345/06, paragrafi da 21 a 24.

<sup>240</sup> ECtHR, *López Ostra vs. Spain*, Ricorso No. 16798/90, paragrafo 8.

<sup>241</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.409.

riconosce, tramite l'Articolo 8, almeno il rispetto per la propria tranquillità e per la propria abitazione, per quanto precaria possa essere.

La Corte nella sua giurisprudenza riconosce il concetto di «famiglia» come un concetto autonomo<sup>242</sup>; il legame tra l'abitazione e la vita familiare è ovviamente molto stretto, poiché è difficile, se non impossibile, creare e mantenere legami familiari senza un luogo dove vivere stabilmente, o disponendo solo di un'abitazione inadeguata: conseguentemente la Corte ha infatti riconosciuto come una violazione del rispetto dell'abitazione possa impedire il godimento della vita familiare<sup>243</sup>. Nella sfera privata, la Corte tutela coloro che sono alla fine della propria vita<sup>244</sup>, tramite lo sviluppo e l'autonomia personale, ma non riconosce loro il diritto ad un'abitazione, che è il luogo dove queste condizioni possono sussistere, accordando loro, nella pratica, il diritto di morire, ma non di vivere, dignitosamente. Come chiarito in precedenza, l'interpretazione che la Corte dà agli articoli gioca un ruolo fondamentale nella loro applicazione, e nella protezione di diritti non codificati nella Convenzione, come il diritto all'abitazione; ci sono diversi tipi di interpretazione che la Corte applica rispetto agli articoli e nel caso del diritto all'abitazione l'interpretazione negativa di alcuni articoli potrebbe rivelarsi la più efficace per la sua protezione. Questa interpretazione consiste nell'invertire il significato iniziale del contenuto di un articolo: l'Articolo 2 del Protocollo 1, ad esempio, dichiara che «nessuno deve essere privato del suo diritto ad un'istruzione<sup>245</sup>», ma la Corte ne ha ribaltato il significato trasformandolo in un diritto positivo stabilendo il diritto all'istruzione e all'accesso all'istruzione<sup>246</sup>. Allo stesso modo, invertendo l'Articolo 1 del Protocollo 1, «nessuno dovrebbe essere privato dei suoi

---

<sup>242</sup> ECtHR, *Marckx vs. Belgium*, Ricorso No.6833/74, paragrafo 31.

<sup>243</sup> ECtHR, *López Ostra vs. Spain*, Ricorso No. 16798/90, paragrafo 51.

<sup>244</sup> ECtHR, *Pretty vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 2346/02, paragrafi da 61 a 67.

<sup>245</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Protocollo 1, Articolo 2, paragrafo 1.

<sup>246</sup> ECtHR, *Belgian Linguistic vs. Belgium*, Richieste No. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, p.28, paragrafi 3 e 4: "La formulazione negativa indica, come confermato dal "lavoro preparatorio", che le Parti contraenti non riconoscono tale diritto all'istruzione in quanto richiederebbe loro di stabilire a proprie spese, o sovvenzionare, l'istruzione di un particolare tipo o in livello particolare. [...] La prima frase dell'articolo 2 del Protocollo (P1-2) garantisce quindi, in primo luogo, il diritto di accesso agli istituti di istruzione esistenti in un dato momento, ma tale accesso costituisce solo una parte del diritto all'educazione".

possedimenti», la Corte potrebbe stabilire il diritto di ogni individuo ad avere una proprietà: in questo modo il diritto all'abitazione sarebbe facilmente invocabile davanti alla Corte, sebbene questo appaia, ad oggi, uno scenario irrealistico. Avendo però la Corte dichiarato, in un caso, che «La Convenzione deve anche essere letta nel suo insieme e interpretata in modo tale da promuovere la coerenza interna e l'armonia tra le varie disposizioni<sup>247</sup>», questo sembra essere coerente col diritto all'abitazione, in quanto per «avere diritto al rispetto dei propri beni<sup>248</sup>» bisogna prima avere dei possedimenti che possano essere rispettati.

Per quanto riguarda l'attinenza *rationae materiae* del diritto all'abitazione rispetto agli altri articoli della Convenzione, è l'Articolo 2, che tutela il diritto alla vita, quello che più degli altri riguarda l'abitazione, e che in alcuni casi è stato violato proprio per questioni inerenti alla casa<sup>249</sup>; estendendo il concetto di responsabilità per mancanza di prevenzione dalle sole violazioni commesse dalle industrie o dai disastri naturali, ad altre circostanze ambientali o climatiche, gli Stati potrebbero incorrere in una violazione dell'Articolo 2 se, in un inverno rigido, non provvedessero a trovare un alloggio ai senzatetto, evitando loro la morte per assideramento: questo sembrerebbe coerente con la dichiarazione della Corte secondo la quale «L'oggetto e lo scopo della Convenzione come strumento per la protezione degli esseri umani richiede anche che l'Articolo 2 sia interpretato e applicato in modo tale da rendere i suoi diritti pratici ed efficaci<sup>250</sup>». Purtroppo a causa dell'assenza di statistiche precise è difficile dimostrare la frequenza e la diffusione geografica di morti dovute alla mancanza di un riparo adeguato in contesti dal clima rigido.

L'Articolo 3 della Convenzione riguarda il divieto della tortura, e dichiara che «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>251</sup>»: generalmente tortura, trattamento inumano e trattamento degradante

---

<sup>247</sup> ECtHR, *Stec et al vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 65731/01 e 65900/01.

<sup>248</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Protocollo 1, paragrafo 1.

<sup>249</sup> ECtHR, *Öneryildiz vs. Turkey*, Ricorso No. 48939/99.

<sup>250</sup> ECtHR, *Berktaş vs. Turkey*, Ricorso No. 22493/93, paragrafo 151.

<sup>251</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 3.

si riferiscono a livelli diversi di gravità della violazione commessa nei confronti di un individuo: una soglia minima di gravità è richiesta affinché sia riscontrata un'effettiva violazione dei diritti umani, e conseguentemente questo parametro è utilizzato per classificare il gesto<sup>252</sup>. Nel caso *Tomasi vs Francia* è stato ben spiegato il principio della gravità, poiché secondo l'opinione di un giudice concorrente «la gravità del trattamento è rilevante nel determinare, se del caso, se vi è stata tortura<sup>253</sup>». Dalla giurisprudenza della Corte emerge inoltre una definizione di “trattamento degradante” secondo la quale questa violazione occorre nel caso in cui «[...] è tale da suscitare nelle sue vittime sentimenti di paura, angoscia e inferiorità capaci di umiliarli e degradarli ed eventualmente di infrangere la loro resistenza fisica o morale»; alla luce di questa definizione, è inevitabile chiedersi se l'assenza di un'abitazione, che inevitabilmente conduce all'esclusione dalla società, al vivere in condizioni igienico-sanitarie precarie, ad un'alimentazione precaria, alla scarsità di possibilità lavorative, non sia da considerarsi un trattamento degradante da parte dello Stato, che non previene o pone rimedio a tutto questo, e se la sofferenza fisica e psicologica che scaturisce da queste condizioni non sia sufficiente ad invocare la violazione di questo articolo davanti alla Corte, lamentando una negligenza dello Stato nel proteggere i propri cittadini da queste sofferenze. Sebbene sia auspicabile un'interpretazione di questo articolo sufficientemente ampia da includere, tra le vittime di trattamento inumano o degradante, i senz'altro, è doveroso ricordare che la Corte ha già riscontrato in casi riguardanti l'abitazione una violazione dell'Articolo 3, riconoscendo così l'importanza fondamentale dell'abitazione per la salute psichica e fisica dell'individuo. Nel caso *Moldovan vs. Romania*<sup>254</sup>, ad esempio, la Corte ha riconosciuto come violazione degli Articoli 3 e 8 il fatto che le abitazioni di una comunità Rom non fossero state ricostruite dalle autorità dopo essere state distrutte, ammettendo che « le condizioni di vita dei ricorrenti negli ultimi dieci anni, in particolare l'ambiente gravemente sovraffollato e ant igienico e il suo effetto negativo sulla salute e il benessere dei richiedenti [...] deve

---

<sup>252</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.56.

<sup>253</sup> ECtHR, *Tomasi vs. France*, Ricorso No.12850/97, paragrafo 115.

<sup>254</sup> ECtHR, *Moldovan vs. Romania*, Ricorso No. 41138/98 e 64320/01.

aver causato loro una considerevole sofferenza mentale, diminuendo così la loro dignità umana e suscitando in loro sentimenti tali da causare umiliazione e svilimento<sup>255</sup>». Questa sentenza è molto importante per il diritto all'abitazione, perché dimostra come possa esistere una possibilità concreta che la Corte riconosca la sofferenza dovuta alla mancanza di un'abitazione, e la traduca nel riconoscimento di una violazione dei diritti umani.

L'articolo 14 della Convenzione mira ad assicurare che i diritti garantiti da quest'ultima siano accordati a tutti gli individui senza discriminazioni<sup>256</sup>, di cui fornisce un elenco indicativo<sup>257</sup>, come il sesso, la razza, la ricchezza, l'appartenenza ad una minoranza, la nazionalità, etc. Questo articolo, riguarda strettamente il diritto all'abitazione, poiché in Europa un'abitazione sicura ed adeguata può essere considerata un privilegio, rispetto alla cui allocazione c'è molta discriminazione per quanto riguarda ad esempio gli sfratti, i costi degli affitti, o i pregiudizi che colpiscono persone appartenenti ad una minoranza etnica con uno stile di vita considerato non ordinario. È ampiamente riconosciuto che l'articolo 14 non costituisce un diritto indipendente ed autonomo, ma è collegato al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione<sup>258</sup>, e di conseguenza per essere invocato davanti alla Corte deve essere abbinato ad un altro diritto, sebbene quest'ultimo non debba essere stato necessariamente violato<sup>259</sup> e quindi, in tale misura, possieda una portata autonoma. Questo articolo potrebbe dunque essere fondamentale nella affermazione della giustiziabilità del diritto all'abitazione, in quanto si potrebbe invocare in combinazione all'articolo 8, senza che quest'ultimo sia necessariamente violato, e lamentare una discriminazione nel rispetto dell'abitazione e della vita privata. Di contro, occorre tenere presente che secondo la giurisprudenza convenzionale, per "discriminazione" si intende

---

<sup>255</sup> *Ibidem*, paragrafi 108-114.

<sup>256</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 14.

<sup>257</sup> ECtHR, *Engel et Al. vs. The Netherlands*, Richieste No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, paragrafo 72.

<sup>258</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.409.

<sup>259</sup> Vedi ad esempio, ECtHR, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali vs. The United Kingdom*, Richieste No. 9214/80; 9473/81; 9474/81, paragrafo 71.

il fatto di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano in situazioni comparabili<sup>260</sup>, e dunque una semplice disparità di trattamento non comporta automaticamente una violazione di tale articolo.

### 2.3 Gli obblighi in capo agli Stati

Come stabilito dal primo articolo della Convenzione, il principale obbligo in capo alle parti contraenti della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali è il riconoscimento dei diritti e delle libertà elencate dalla Convenzione nei confronti di tutti gli individui sottoposti alla loro giurisdizione<sup>261</sup>. Nello specifico, gli Stati non sono tenuti solamente a garantire i diritti enunciati, ma piuttosto a garantirli “immediatamente”, adeguando il proprio ordinamento per raggiungere gli scopi della Convenzione e dei Protocolli<sup>262</sup>.

La Convenzione si regge su dei principi che sia gli Stati che la Corte sono tenuti a rispettare, e più precisamente il principio di sussidiarietà, la certezza del diritto, la democrazia, la proporzionalità ed infine il margine di apprezzamento: il già citato principio di sussidiarietà stabilisce che il sistema della Convenzione non prevale su quello nazionale, e che la Corte è competente solo nel caso in cui lo Stato fallisca nel suo dovere di proteggere i diritti umani; la certezza legale presuppone il rispetto del diritto e dei suoi principi basilari, come ad esempio la presunzione di innocenza, mentre la democrazia è un principio cardine del Consiglio d’Europa e un assetto democratico costituisce un requisito essenziale per la partecipazione degli stati membri. Il principio della proporzionalità, invece, stabilisce che, in caso di restrizione di qualche diritto sancito dalla Convenzione a discrezione di uno Stato parte, la restrizione avvenga in modo legittimo e proporzionato, ed il fine il margine di apprezzamento è il principio che stabilisce che, in origine, sono gli Stati ad essere nella giusta posizione per stabilire se un

---

<sup>260</sup> ECtHR, *Cusan e Fazzo vs. Italy*, Ricorso No.77/07, paragrafo 58.

<sup>261</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 1.

<sup>262</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.23.

diritto possa essere ristretto per perseguire scopi legittimi<sup>263</sup>. Le sentenze che accertano una violazione della Convenzione sono vincolanti per lo Stato, che ha l'obbligo di eseguirle; il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è l'organo che vigila sul rispetto di queste sentenze, soprattutto per quanto riguarda il pagamento delle somme assegnate dalla Corte come risarcimento per i danni subiti. Quando si pronuncia, la Corte trasmette il fascicolo al Comitato dei Ministri, che consulta il Paese interessato, sia allo scopo di decidere modi e tempi dell'esecuzione, sia per evitare il ripetersi di violazioni simili in futuro: l'esecuzione consiste spesso nell'adozione di provvedimenti o modifiche alla legislazione attuale o, più raramente, in provvedimenti a carattere individuale, per rendere quell'ordinamento nazionale compatibile con le disposizioni della Convenzione<sup>264</sup>.

La maggioranza dei membri del Consiglio d'Europa è anche Stato parte dell'Unione Europea, e ciò implica che questi ventotto Stati siano soggetti ad ulteriori raccomandazioni nei confronti del diritto all'abitazione, consistenti perlopiù in consigli politici e orientamento circa la direzione da intraprendere per l'implementazione delle condizioni abitative dei cittadini europei. Il Parlamento Europeo ha infatti riconosciuto come il diritto all'abitazione abbia un'importante influenza sul godimento di altri diritti fondamentali<sup>265</sup>, arrivando in una raccomandazione ad invitare gli Stati a «integrare politiche per garantire l'accesso universale a alloggi decenti a prezzi accessibili<sup>266</sup>» e proseguendo con una serie di passi e suggerimenti in questa direzione per raggiungere l'obiettivo finale, ossia la lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione e della coesione sociale. In un altro report del Parlamento, che tuttavia è solamente una bozza di una proposta parlamentare<sup>267</sup>, possiamo leggere che «[...] l'accesso all'alloggio è un diritto fondamentale che influisce sull'accesso ad altri diritti fondamentali e alla vita in

---

<sup>263</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.186.

<sup>264</sup> Servizio Pubbliche Relazioni della Corte Europea dei Diritti Umani, documento disponibile a <https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions>.

<sup>265</sup> Bozza del report sull' housing sociale nell'Unione Europea del Comitato per l'Occupazione e gli Affari Sociali, 28 Gennaio 2013, 2012/2293 (INI), paragrafo 14.

<sup>266</sup> *Ibidem*, paragrafo 16.

<sup>267</sup> Bozza del report Karima Delli (PE504.103v01), Social housing nell'Unione Europea, (2012/2293(INI)), 28 Febbraio 2013, AM\929261EN.doc, pagine da 98 a 130.

condizioni di dignità umana», confermando così l'approvazione del Parlamento circa l'importanza dell'accesso all'abitazione come diritto fondamentale in Europa.

### 2.3.1 Il principio di sussidiarietà, il margine di apprezzamento e gli obblighi positivi

La necessità per gli Stati di adeguarsi ad uno standard minimo di protezione dei diritti umani e di sottostare agli altri obblighi derivanti dalla partecipazione alla Convenzione rischia di contrastare con il principio di sussidiarietà e il margine di apprezzamento accordato agli Stati. Il principio di sussidiarietà, infatti, si basa sul fatto che sistema di protezione dei diritti umani della Convenzione vuole essere sussidiario a quello nazionale di tutela degli stessi, dispensando gli Stati dall'essere giudicati dalla Corte prima di aver avuto la possibilità di dirimere la questione attraverso il proprio sistema giuridico<sup>268</sup>, creando così per gli Stati la responsabilità di «attuare e far rispettare i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione<sup>269</sup>». Secondo il principio del margine di apprezzamento, gli Stati sono inizialmente in una posizione migliore, rispetto alla Corte, per valutare i propri bisogni nell'applicazione dei diritti della Convenzione e le proprie necessità circa un temporaneo e proporzionale restringimento di alcuni diritti. A seconda del contesto e dell'argomento, il margine di apprezzamento si amplia o si restringe, e gli Stati avranno ovviamente più potere decisionale circa questioni sociali su cui a livello europeo non esiste una posizione unanimemente condivisa, come ad esempio le leggi sull'aborto<sup>270</sup>. Chiaramente, questo principio presuppone una limitazione del controllo della Corte, ed è doveroso specificare che si tratta di un particolare tipo di interpretazione della Convenzione<sup>271</sup>, poiché è presente nella

---

<sup>268</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.186.

<sup>269</sup> ECtHR, *Scordino vs. Italy*, Ricorso No.36813/97, paragrafo 140: "La macchina di ricorso alla Corte è quindi sussidiaria ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani. Questo carattere sussidiario è articolato negli articoli 13 e 35 (1) della Convenzione".

<sup>270</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.166.

<sup>271</sup> ECtHR, *Handyside vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 5493/72.

giurisprudenza<sup>272</sup> della Corte ma non nel testo della Convenzione o dei lavori preparatori<sup>273</sup>.

Oltre al rispetto dei principi della Convenzione e al riconoscimento dei diritti, gli Stati hanno anche obblighi positivi nei confronti delle persone sotto la propria giurisdizione, come il dovere di prevenire, quando possibile, eventuali violazioni dei diritti umani commesse da un organo dello Stato o da un privato cittadino, e il dovere di investigare, facendo tutto ciò che rientra nel potere dello Stato per assicurare un'indagine efficiente, indipendente e imparziale<sup>274</sup>. Tra i diritti verso cui gli Stati hanno un obbligo positivo, c'è il diritto alla vita sancito dall'Articolo 2 della Convenzione<sup>275</sup>, che è stato interpretato in questo senso per salvaguardare le vite degli individui sotto la responsabilità dello Stato<sup>276</sup>. È dunque plausibile che uno Stato possa essere ritenuto responsabile in caso di morte di persone senza un alloggio, dovuta ad esempio al clima invernale, poiché queste morti si ripetono ogni anno in molti Paesi europei e sono in larga parte prevedibili ed evitabili. Tuttavia, secondo la giurisprudenza attuale, nei confronti del diritto all'abitazione lo Stato ha un obbligo positivo nel fornire un alloggio in una sola circostanza, e cioè:

The Convention may impose a positive duty to provide housing when it is established that the State is directly guilty of causing homelessness. In such a situation the Convention's obligation to provide may be more accurately characterized as remedial - to compensate for deprivation of housing<sup>277</sup>.

Il sistema di "protezione effettiva" della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, dunque, si regge su un

---

<sup>272</sup> Per la prima volta nel caso ECtHR, *Greek vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 32733/08.

<sup>273</sup> H.C. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Kluwer, 1996, p. 14

<sup>274</sup> S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, 2001, p.61.

<sup>275</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 2(1).

<sup>276</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.191.

<sup>277</sup> "La Convenzione può imporre un dovere positivo di fornire alloggio quando viene stabilito che lo Stato è direttamente responsabile della mancanza di un alloggio. In una tale situazione, l'obbligo della Convenzione può essere più accuratamente definito come riparativo - per compensare la privazione delle abitazioni", L. Clements, A. Simmons, "European Court of Human Rights: Sympathetic Unease" in *Social Rights jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008 p.413.

equilibrio, di cui la Corte è garante, dato dal dovere degli Stati parte a rispettarne gli obblighi da un lato, e, dall'altro, dallo spazio di manovra a loro accordato per gestire liberamente i propri affari interni mantenendo tuttavia uno standard minimo richiesto di protezione dei diritti umani. Essendo il diritto all'abitazione un diritto fondamentale per lo sviluppo e la dignità dell'essere umano, deve soddisfare differenti standard nazionali, regionali ed internazionali che, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti grazie all'analisi di alcune legislazioni nazionali, possono essere molto diversi tra loro: per questo motivo, un accordo tra gli Stati membri per un'implementazione comune appare molto difficile da raggiungere, e l'equilibrio tra margine di apprezzamento e supervisione della Corte circa gli obblighi che gli Stati hanno nei confronti del rispetto dei diritti umani sembra, in questo caso, propendere per una maggiore discrezionalità dello Stato. Se il diritto all'abitazione riuscisse ad imporsi ed entrare a far parte, in piena regola, dei diritti tutelati dalla Convenzione, gli Stati dovrebbero sforzarsi di garantire a tutti gli individui sotto la propria giurisdizione un accesso egualitario ad un alloggio adeguato, o a provvedere ad un alloggio alternativo se quello esistente non dovesse rivelarsi tale, come già ha stabilito la Corte in caso di inquinamento<sup>278</sup>. Come abbiamo visto, gli obblighi degli Stati nei confronti del diritto all'abitazione sono pochi e di difficile applicazione, mentre restano aperte le questioni riguardanti il diritto alla vita e la proibizione di trattamento inumano e degradante: il rafforzamento del diritto all'abitazione potrebbe passare attraverso il consenso, a livello europeo, sul fatto che non avere un alloggio e vivere per strada è una condizione degradante per la dignità umana, e che le morti e le malattie connesse a questa situazione sono responsabilità dello Stato.

---

<sup>278</sup> ECtHR, *Fadeyeva vs. Russia*, Ricorso No. 55723/00.

### 2.3.2 Il caso *Novoseletskiy vs. Ucraina* della Corte Europea dei Diritti Umani

L'analisi della giustiziabilità e degli obblighi degli Stati nei confronti del diritto all'abitazione nell'ambito della Corte Europea dei Diritti Umani ha evidenziato come la mancanza di un articolo, all'interno della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, che affermi esplicitamente l'esistenza di questo diritto renda possibile difenderlo solamente in modo indiretto, relazionandolo con altri articoli presenti. In particolare, abbiamo visto come uno Stato abbia, nei confronti dei diritti della Convenzione, obblighi positivi: nel caso *Novoseletskiy vs. Ucraina*<sup>279</sup> lo Stato convenuto ha violato i suoi obblighi positivi a ripristinare a proteggere l'effettivo godimento del richiedente del diritto al rispetto della vita privata e familiare<sup>280</sup>. Una disamina più approfondita di questo caso permetterà di chiarire il ragionamento della Corte e di esaminare l'eventuale giustiziabilità di alcuni aspetti del diritto all'abitazione.

#### *i) La procedura iniziale*

Il caso *Novoseletskiy vs. Ucraina* ha origine da un ricorso inizialmente presentato dal cittadino ucraino Romuald Nikolayevich Novoseletskiy nell'ottobre del 1998 all'allora Commissione sui Diritti Umani: Il richiedente sosteneva che in seguito ad un ingresso illegale nel suo appartamento durante una sua assenza, i suoi beni fossero stati rubati e che, essendo stato sfrattato dall'appartamento, lui e sua moglie erano stati resi, di fatto, dei senzatetto, costretti a trasferirsi in un'altra parte del Paese, in condizioni che impedivano la normale intimità familiare. Il ricorso fu trasmesso alla Corte il 1 novembre del 1998, quando il Protocollo No.11 entrò in vigore<sup>281</sup>, in

---

<sup>279</sup> ECtHR, *Novoseletskiy vs. Ukraine*, Ricorso No.47148/99, intera sentenza nelle traduzioni ufficiali in inglese, francese e russo disponibile a <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68373>.

<sup>280</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.409.

<sup>281</sup> Protocollo No. 11 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 5(2); il Protocollo No. 11, entrato in vigore nel 1998, apportò modifiche sostanziali al sistema della Convenzione: tra queste, decretò l'eliminazione della Commissione sui Diritti Umani dal sistema della Convenzione, rese la Corte permanente e le sue decisioni definitive e non appellabili, e la ristrutturò in Comitati e Camere, aggiungendo la Grande Camera. Per maggiori dettagli sul Trattato 155 che ha istituito il Protocollo vedi a <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/155>.

particolare alla Seconda Sezione<sup>282</sup>della Corte, dove fu costituita la Camera che avrebbe giudicato il caso<sup>283</sup>, che nel marzo 2003 dichiarò il ricorso parzialmente ammissibile.

*ii) I fatti*

A seguito di una decisione del 2 giugno 1995, ai sensi della vigente Legge sull'istruzione, il ramo sindacale dell'Istituto di formazione per insegnanti statali di Melitopol, città dell'Ucraina sud-orientale, che all'epoca era il datore di lavoro del richiedente, concedeva a quest'ultimo l'autorizzazione ad occupare e utilizzare un bilocale in un edificio della città; nell'agosto 1995 il richiedente si licenziò dall'Istituto per trasferirsi a Vladimir, Russia, per completare la sua tesi di dottorato, mentre la moglie andò a Kotovsk, Ucraina, per sottoporsi a trattamenti medici. Il 5 ottobre in loro assenza l'Istituto annullò la propria decisione circa l'assegnazione dell'appartamento, e lo assegnò ad un altro dipendente T., che in novembre, in compagnia di testimoni, entrò nell'appartamento e lo trovò vuoto; quando la moglie del richiedente tornò a Melitopol trovò l'appartamento occupato e fu costretta a tornare indietro trasferendosi da alcuni parenti.

*iii) I procedimenti per il recupero dell'appartamento*

Nel febbraio 1996 il richiedente presentò un ricorso civile contro l'Istituto presso il tribunale della città, chiedendo un risarcimento e cercando di far valere il suo diritto all'utilizzo dell'appartamento in questione; a sua volta, l'Istituto presentò una domanda per la revoca di tale diritto dal richiedente, ma a seguito di un intervento del procuratore, l'Istituto annullò la sua decisione, e ripristinò i diritti del richiedente sull'appartamento. Tuttavia, con sentenza successiva, il tribunale della città di Melitopol respinse la domanda del richiedente e accolse la domanda dell'Istituto stabilendo che, conformemente alla legislazione in vigore e al contratto di

---

<sup>282</sup> Regolamento della Corte Europe dei Diritti dell'Uomo, Regola No. 52(1), per il regolamento completo vedi [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court](https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court).

<sup>283</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 27(1).

lavoro tra l'Istituto e il richiedente, quest'ultimo aveva rinunciato al suo diritto di utilizzare l'appartamento dopo aver preso la residenza permanente altrove.

A questo punto, dopo svariate procedure di riesame e rinvii al tribunale di Melitopol, a seguito di un'impugnazione del ricorrente, il tribunale regionale di Zaporija, nell'agosto del 1998, stabilì che il caso tornasse al tribunale di primo grado, poiché non era stata affrontata la questione della liceità della decisione di concedere a T. i diritti sull'appartamento, notando che la moglie del richiedente, anch'essa autorizzata ad occuparlo, si fosse assentata solo temporaneamente e per motivi medici. Sebbene nel frattempo il Consiglio Comunale avesse trasferito la proprietà dell'appartamento a T., con una sentenza del 6 gennaio 1999, confermata dal tribunale regionale, il tribunale della città di Melitopol ha infine accolto parzialmente la domanda della ricorrente, osservando che il trasferimento del ricorrente a Vladimir era stato solo temporaneo, che Melitopol era rimasto il suo luogo di residenza permanente e che, di conseguenza, il ricorrente aveva il diritto di utilizzare gratuitamente l'appartamento.

Nonostante la sentenza, nel maggio 1999 l'ufficiale giudiziario constatò che l'appartamento era ancora occupato dalla famiglia di T; dopo numerose vicende legali, con una sentenza definitiva dell'agosto 2000 il tribunale di Melitopol ordinò a T. di lasciare l'appartamento e all'Istituto di fornirgli una sistemazione alternativa, concludendo che l'Istituto aveva agito illegalmente approvando il trasferimento di proprietà a T., mentre il ricorso civile del richiedente era ancora pendente. Nel marzo 2001, un comitato composto dal richiedente e da sette testimoni, in presenza dell'ufficiale giudiziario, certificò che l'appartamento in questione era vuoto e inadatto all'abitazione, necessitando di riparazioni sostanziali per poter essere utilizzato. Nei tre anni successivi, svariate ispezioni e dichiarazioni certificarono che l'appartamento seguiva inadatto alla vita di un individuo, e che il richiedente non aveva quindi potuto viverci dal momento in cui ne aveva ripreso possesso, nel 2001, cosa che lo spinse a fare ricorso alla Corte Europea dei Diritti Umani lamentando una violazione della propria vita privata e familiare, poiché gli era impedito il godimento della propria legittima abitazione.

*iv) Le indagini sulla sparizione dei beni del richiedente*

Nel febbraio 1996 il richiedente presentò una denuncia al dipartimento del Ministero dell'Interno, sostenendo che i suoi effetti personali erano stati rimossi dall'appartamento, chiedendo che fosse avviato un procedimento penale contro la direzione dell'Istituto e contro T. A sostegno della sua denuncia, il richiedente presentò dichiarazioni di testimoni che avevano visto nell'appartamento mobili, effetti personali, elettrodomestici, gioielli e soldi, e una dichiarazione di un ufficiale di polizia, che dichiarava di aver aiutato il richiedente a spostare i suoi effetti personali dalla residenza precedente all'appartamento in questione. Secondo il governo, le autorità inquirenti avevano condotto un'indagine dettagliata sul presunto furto: nel febbraio 1996, il dipartimento del Ministero dell'Interno ha chiuso il procedimento penale, dichiarando che non era stato commesso alcun reato, riferendosi alla dichiarazione redatta da T. e firmata da quattro testimoni, secondo cui l'appartamento era vuoto al momento dell'assegnazione e, in seguito alla riapertura delle indagini, nel maggio 2003 il dipartimento di Melitopol del Ministero dell'Interno ha nuovamente chiuso il caso giungendo alle stesse conclusioni. È stato accertato che, prima di trasferirsi nell'appartamento in questione, il richiedente aveva affittato un piccolo appartamento senza essere in grado di spiegare esattamente come mobili ingombranti, del tipo descritto nelle denunce, avrebbero potuto essere sistemati in un'abitazione così piccola; questo, insieme ad alcune incongruenze relative alla data di ritorno a Melitopol del richiedente, ha fatto sì che l'inchiesta concludesse che la denuncia presentata dal richiedente fosse stata presentata per motivi fittizi in vista di un guadagno.

*v) Le posizioni delle parti*

Il Governo ucraino ha dichiarato che il fatto che al richiedente fosse stato negato, per quattro anni, l'usufrutto l'appartamento in questione era dovuto ad atti illeciti da parte dell'Istituto e all'atteggiamento del richiedente, che non aveva preso provvedimenti per salvaguardare i suoi averi prima di partire per la Russia. Inoltre, il Governo ha criticato il richiedente per non aver richiesto lo sfratto di T. fin dall'inizio, sostenendo che aveva così impedito l'esecuzione rapida della sentenza a suo favore, e

che la situazione in esame non era in alcun modo imputabile alle autorità pubbliche. Il Governo ha sottolineato come nelle sue sentenze finali, il tribunale della città di Melitopol abbia autorizzato il richiedente ad utilizzare l'appartamento, e come lo Stato abbia eseguito tali sentenze, ripristinando in tal modo i diritti del richiedente violati dall'Istituto. Inoltre, il Governo ricorda come lo Stato abbia dovuto trovare un giusto equilibrio tra i diritti del richiedente e quelli di T. e della sua famiglia. A riguardo delle accuse del richiedente relative all'ingresso illecito nell'appartamento in questione e alla presunta scomparsa dei suoi beni, il Governo ha riconosciuto che la situazione potesse essere considerata una violazione del diritto al rispetto della sua casa garantito dall'Articolo 8<sup>284</sup> della Convenzione, ma che le autorità avevano condotto un'indagine approfondita senza riscontrare irregolarità: dunque, lo Stato aveva adempiuto ai suoi obblighi positivi nei confronti dell'Articolo 8<sup>285</sup> della Convenzione, e la denuncia avrebbe dovuto essere respinta in quanto manifestamente infondata.

Il richiedente sostiene che lo Stato ha fallito nell'obbligo di tutelare il suo diritto al rispetto della sua casa e della sua vita privata e familiare, dal momento che l'Istituto è stato in grado di commettere atti illeciti contro di lui: afferma che, a seguito di tale omissione dello Stato, lui e la moglie sono stati lasciati senza abitazione e costretti quindi a trasferirsi altrove, impedendo la normale intimità familiare. Il richiedente risponde alle accuse del Governo sostenendo di non avere richiesto lo sfratto di T. e della sua famiglia perché riteneva che non avessero alcun diritto legale di occupazione e aggiunge che l'indagine condotta in risposta alle sue ripetute denunce non era stata né completa né efficace, lamentando inoltre che lo Stato non aveva ancora intrapreso azioni contro nessuno per l'interferenza con il suo diritto al rispetto della sua casa e della sua vita privata e familiare.

vi) *La giurisprudenza della Corte*

Il richiedente ha presentato ricorso alla Corte in quanto ha ritenuto che vi fosse stata un'interferenza sproporzionata con il suo diritto al rispetto della sua vita privata e

---

<sup>284</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 8.

<sup>285</sup> *Ibidem*.

familiare e della sua casa: lamentava in particolare che, per più di cinque anni, in seguito al presunto ingresso illegale nel suo appartamento, non fosse stato in grado di occuparlo e che lui e sua moglie fossero stati costretti a vivere con i membri di un'altra famiglia in condizioni che impedivano la normale intimità familiare; al momento della restituzione, inoltre, l'appartamento era in uno stato inabitabile e le autorità non avevano finora preso provvedimenti per porre rimedio alla situazione e punire i responsabili. Per questi motivi, ha invocato l'Articolo 8<sup>286</sup> della Convenzione, che prevede che:

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. 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.

Nell'elencare i principi generali della Convenzione attinenti al caso, la Corte concentra l'attenzione sulla propria giurisprudenza, sulla base della quale l'Articolo 8, sebbene principalmente destinato a proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche, può anche comportare l'adozione, da parte di queste ultime, di misure per tutelare i diritti garantiti da tale articolo anche nell'ambito delle relazioni tra individui<sup>287</sup>. Secondo l'analisi della Corte,

Whether the case is approached from the point of view of a positive obligation on the State or on the interference of a public authority to be justified under paragraph 2, the applicable principles are pretty similar. In both cases, the right balance must be struck between the competing interests of the individual and society as a whole<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 8.

<sup>287</sup> La Corte porta ad esempio di casi in cui questa giurisprudenza è stata utilizzata, *Lopez-Ostra vs. Spagna*, Ricorso No.16798/90 e *Surugiu vs. Romania*, Ricorso No.48995/99.

<sup>288</sup> "Sia che il caso sia analizzato in termini di un obbligo positivo da parte dello Stato sia in termini di interferenza da parte di un'autorità pubblica, i principi applicabili sono sostanzialmente simili, poiché in entrambi i casi si dovrebbe tenere conto dell'equilibrio che deve essere raggiunto tra gli interessi

Infine, la Corte ricorda che la portata di tale obbligo varia inevitabilmente alla luce della diversità degli Stati contraenti e delle scelte fatte in termini di priorità e risorse, e che quindi tale obbligo non può essere interpretato in modo tale da imporre un onere impossibile o sproporzionato alle autorità<sup>289</sup>. Riguardo le lamentele del richiedente circa la mancanza di indagini approfondite in seguito alla sua denuncia, l'Articolo 1 del Protocollo No. 1 della Convenzione<sup>290</sup>, che asserisce che:

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

A questo proposito, la Corte ribadisce questo Articolo può comportare anche obblighi positivi per lo Stato, necessari per proteggere il diritto di proprietà<sup>291</sup>; in ogni caso che implichi la presunta violazione di questa disposizione, la Corte deve accertare se, a causa dell'azione o dell'inazione dello Stato, sia raggiunto un giusto equilibrio tra l'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti dell'individuo o se l'interessato abbia dovuto sostenere un onere sproporzionato ed eccessivo<sup>292</sup>. Al fine di valutare la conformità del comportamento dello Stato rispetto a questo articolo, la Corte deve esaminare i vari interessi, tenendo presente che le autorità pubbliche sono tenute a reagire in modo tempestivo, corretto e coerente<sup>293</sup>. Per completezza, la Corte ricorda a questo proposito che la natura e il grado dell'esame che soddisfano il criterio minimo di efficacia dell'indagine dipendono dalle circostanze del caso, sulla base dei fatti rilevanti e delle realtà pratiche del lavoro investigativo<sup>294</sup>.

---

*dell'individuo e quelli della comunità nel suo insieme*", ECtHR, *Novoseletskiy vs. Ukraine*, Ricorso No.47148/99.

<sup>289</sup> La Corte richiama il ragionamento effettuato nel caso *Ozgur-Gundem vs. Turchia*, Ricorso No.23144/93, paragrafo 43.

<sup>290</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 1, Protocollo No.1.

<sup>291</sup> La Corte si riferisce al caso: *Broniowski vs. Polonia*, Ricorso No. 31443/96, paragrafo 143.

<sup>292</sup> La Corte si riferisce al caso: *Sporrong e Lönnroth vs. Svezia*, Ricorso No. 7151/95, paragrafo 69.

<sup>293</sup> La Corte si riferisce ai casi: *Vasilescu vs. Romania*, Ricorso No. 27053/95, paragrafo 52, pp 1078, e *Beyeler vs. Italy*, Ricorso No. 33202/96, paragrafi 110 in fine, 114 e 120.

<sup>294</sup> La Corte si riferisce qui ai casi *Kaya vs. Turchia*, Ricorso No. 22535/93, paragrafi 89-91, pp. 325-326, e *Güleç vs. Turchia*, Ricorso 25193, paragrafi 79-81, pp. 1732-1733.

vii) *Il ragionamento della Corte*

a) *Sulla presunta violazione dell'Articolo 8*

La Corte osserva innanzitutto che questo ricorso ha origine nel rilascio e nel successivo ritiro da parte dell'Istituto statale degli insegnanti, datore di lavoro del richiedente, di un'autorizzazione a occupare un appartamento di proprietà dell'Istituto, ma che non può giudicare la revoca dell'autorizzazione e il fatto che l'accesso all'appartamento sia stato permesso in assenza del richiedente, poiché questi eventi si sono verificati nell'ottobre e novembre 1995 e pertanto non rientrano nella sua giurisdizione *ratione temporis*<sup>295</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo dei tribunali ucraini, la Corte rileva che la causa civile avviata dal richiedente fu esaminata in tre occasioni da questi ultimi, terminando con una sentenza che riconosceva i diritti del richiedente sull'appartamento in questione: la Corte non ritiene che la complessità giuridica della causa in questione sia tale da giustificare procedimenti della durata di tre anni, soprattutto considerando i disagi arrecati alla vita privata e familiare del richiedente. Inoltre, l'atteggiamento dei tribunali nei confronti del richiedente era in netto contrasto con quello verso T. e della sua famiglia, nei cui confronti i tribunali ucraini hanno ordinato all'Istituto di fornire un altro appartamento e hanno sospeso l'esecuzione della sentenza di sfratto. Al contrario, la Corte non è convinta che i tribunali in questione abbiano usato tutti i mezzi a loro disposizione per proteggere la vita privata e familiare del richiedente durante il procedimento. In aggiunta, la Corte osserva che nella stessa sentenza il tribunale di Melitopol non ha esaminato la liceità di consentire l'accesso all'appartamento in assenza del richiedente, pur essendo tale questione rilevante ai fini della valutazione della domanda di risarcimento del ricorrente. Di conseguenza, la Corte ritiene che i tribunali ucraini non abbiano assolto completamente i compiti che spettano loro, come parte del dovere positivo dello Stato ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

Per quanto concerne invece il ruolo dell'Istituto Statale per la Formazione degli Insegnanti di Melitopol, la Corte ha osservato che si tratta di un istituto di proprietà statale sotto la diretta supervisione del Ministero dell'Istruzione ucraino, da cui l'Istituto

---

<sup>295</sup>ECTHR, *Novoseletskiy vs. Ukraine*, Ricorso No.47148/99, decisione di ammissibilità del 11 Marzo 2003.

ha a disposizione parte del patrimonio immobiliare statale. La Corte ha dunque concluso che l'Istituto svolge "compiti pubblici", vale a dire la gestione e la distribuzione della sua parte di patrimonio immobiliare statale, con il risultato che può essere considerata come "organizzazione governativa" secondo la giurisprudenza della Corte<sup>296</sup>: di conseguenza la Corte non accetta gli argomenti del governo (vedere paragrafi precedenti) che cercano di negare la responsabilità dello Stato per gli atti e le omissioni dell'Istituto. Riguardo al diritto all'abitazione, di particolare rilevanza la seguente affermazione della Corte:

In the Court's view the Institute, as the owner and manager of part of the State housing stock, could have reacted more appropriately, for instance by providing the applicant with temporary accommodation, without waiting for a court order<sup>297</sup>.

Inoltre, la Corte ha sottolineato come l'appartamento in questione non sia stato nuovamente messo a disposizione del richiedente fino al 2001 quando ormai era diventato inadatto per l'abitazione umana. Da allora l'Istituto, in quanto gestore del patrimonio immobiliare statale, non ha svolto i lavori necessari per riparare il danno o per identificare i responsabili di tali danni: in particolare, il governo non ha fornito alcuna informazione relativa al periodo successivo al 2001 in merito allo stato di riparazione dell'appartamento. Pertanto,

In view of the judicial decisions delivered in this case and the conduct of the relevant authorities, the Court considers that the State has not discharged itself of its positive obligation to restore and protect the applicant's effective enjoyment of his right to respect for his home and his private and family life. Accordingly, there has been a violation of Article 8 of the Convention<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> La Corte si riferisce alla propria giurisprudenza evidenziata nei casi: *The Holy Monasies vs. Grecia*, Ricorso No. 28945/95, paragrafo 46, pp. 28; *Radio France et Al. vs. Francia*, Ricorso No. 53984/00, paragrafo 26; *Renfe vs. Spagna*, Ricorso No. 35216/97; e *Mykhaylenky et Al. vs. Ucraina*, Ricorsi No. n. 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 e 42814/02, paragrafo 45.

<sup>297</sup> "In aggiunta, secondo la Corte, l'Istituto avrebbe dovuto fornire al richiedente un alloggio temporaneo alternativo, senza attendere un ordine del tribunale"; ECtHR, *Novoseletskiy vs. Ukraine*, Ricorso No.47148/99.

<sup>298</sup> "Alla luce delle decisioni giudiziarie emesse e del comportamento delle autorità competenti, la Corte ha ritenuto che lo Stato non abbia adempiuto al proprio obbligo positivo di ripristinare e proteggere

*b) Sulla presunta violazione dell'Articolo 1 del protocollo No. 1.*

Riguardo la scomparsa della proprietà del richiedente, la Corte ha ricordato innanzitutto che tra il 1996 e il 2003, l'indagine penale è stata più volte chiusa e riaperta dalla procura, fatto che, considerando tutti i documenti forniti, è apparso inspiegabile alla Corte. Riguardo le indagini, la Corte ha ribadito che il suo compito non è quello di sostituire le autorità nazionali, ma quello di valutare se l'indagine condotta soddisfi il livello minimo di efficacia e coerenza nell'ambito della denuncia del ricorrente, secondo obblighi positivi derivanti dall'Articolo 1 del Protocollo No.1. La Corte ha stabilito che questo caso differisce significativamente da una rapina ordinaria poiché si è trattato di un intervento nell'appartamento del richiedente in sua assenza, autorizzato da un'autorità pubblica, ed eseguito da due persone, una delle quali, nominata dall'Istituto, aveva appena ottenuto un titolo di occupazione e non poteva quindi presentare sufficienti garanzie di imparzialità. La Corte ha ritenuto che la questione della liceità dell'intervento nell'appartamento del richiedente meritasse più attenzione da parte degli organi preposti, ed ha pertanto concluso che lo Stato non è riuscito a trovare un giusto equilibrio tra gli interessi delle parti e non ha condotto un'indagine efficace e imparziale sulla scomparsa proprietà del richiedente. Di conseguenza, la Corte accerta che c'è stata una violazione dell'Articolo 1 del protocollo No.1 della Convenzione.

*viii) Il giudizio della Corte*

Secondo i termini dell'Articolo 41 della Convenzione:

Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

---

*l'effettivo godimento, da parte del richiedente, del diritto al rispetto della sua casa e della sua vita privata e familiare. Di conseguenza, accerta che c'è stata una violazione dell'Articolo 8 della Convenzione", ECtHR, Novoseletskiy vs. Ukraine, Ricorso No.47148/99.*

Pertanto, la Corte ha riscontrato una violazione degli Articoli 8<sup>299</sup> e 1 del Protocollo No.1<sup>300</sup>, ha stabilito un risarcimento che lo Stato convenuto è tenuto a pagare al richiedente entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva, l'Articolo 44(2)<sup>301</sup> della Convenzione, ed ha respinto il reclamo per la soddisfazione equa per il resto.

In questo caso, il richiedente si è visto negare il proprio diritto all'abitazione improvvisamente, quando a sua insaputa l'Istituto che gli aveva accordato l'usufrutto di un appartamento lo revoca e lo assegna ad un altro individuo, circostanza nella quale spariscono anche tutti i possedimenti del richiedente, che si troverà a recuperare la propria casa dopo diversi anni e svariati procedimenti giudiziari, quando ormai l'appartamento era diventato invivibile: nel ragionamento della Corte riveste particolare importanza la dichiarazione secondo la quale l'Istituto era tenuto a fornire al richiedente un alloggio alternativo, ed a provvedere tempestivamente alle riparazioni necessarie a rendere la sua casa abitabile e conforme agli standard stabiliti dal diritto internazionale. Come ha mostrato l'analisi di questa sentenza, il diritto all'abitazione nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani è azionabile davanti alle Corti, sebbene non direttamente e non in tutte le sue accezioni ed interpretazioni, ma limitatamente a quelle attinenti ai diritti protetti dagli articoli della Convenzione; in particolare, lo Stato convenuto ha fallito nel ripristinare e difendere il diritto del richiedente, violando i propri obblighi positivi nei confronti dell'Articolo 8 della Convenzione<sup>302</sup>.

---

<sup>299</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 8.

<sup>300</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 1, Protocollo No.1.

<sup>301</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Articolo 44 paragrafo 2.

<sup>302</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.408.



## CAPITOLO TERZO

### IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE IN ITALIA: UN MODELLO SOCIALE

#### 3.1. La povertà abitativa in Italia

Nel suo rapporto più recente sull'alloggio come elemento del diritto ad un adeguato tenore di vita, secondo quanto stabilito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>303</sup>, il relatore speciale sull'abitazione Leilani Farha ha rilevato che «l'alloggio è l'aspetto della vita delle persone nel quale è più probabile che abbiano necessità di accesso alla giustizia. Tuttavia l'accesso alla giustizia per il diritto alla casa è comunemente ignorato. In un sondaggio condotto su 45 paesi dal World Justice Project<sup>304</sup>, le questioni più comuni identificate dagli intervistati in cui era necessario l'accesso alla giustizia erano in gran parte correlate alle abitazioni<sup>305</sup>» e che «Il diritto alla casa non è solo un grido di battaglia. Come i diritti umani più in generale, offre standard concreti che possono essere implementati e misurati per il progresso. I risultati possono essere trasformativi e possono spostarci dalla beneficenza alla giustizia sociale<sup>306</sup>».

Appare evidente però come spesso questi diritti restino codificati nella giurisprudenza internazionale senza trovare un'applicazione pratica nella vita quotidiana di grande parte della popolazione, in particolare per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo. La maggioranza delle persone che riceve un aiuto concreto nella lotta per l'accesso all'abitazione, infatti, lo ottiene grazie a quella che nel rapporto sopra citato è, in generale, definita "beneficenza": oltre agli aiuti statali, che mettono a

---

<sup>303</sup> Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, Articolo 25.

<sup>304</sup> World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries*, Washington, D.C., 2018.

<sup>305</sup> *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context*, UNDOC/GEN/G19/007/29.

<sup>306</sup> *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context*, UNDOC/GEN/G19/007/29.

disposizione sussidi e case popolari, è infatti la società civile o religiosa, che grazie a finanziamenti pubblici e donazioni private si occupa nel concreto di fornire alloggio a persone bisognose, e a guidarle nel percorso di recupero, poiché grande parte di esse soffre di disturbi mentali o dipendenze, e nel reinserimento della società. Una tesi sul diritto all'abitazione sarebbe dunque incompleta, a mio avviso, se non si occupasse di esaminare anche le strategie che nella realtà si sono rivelate più efficaci nel garantire a pieno il diritto all'abitazione alle persone più deboli e senza voce della nostra società.

### 3.1.1 L'Italia nelle considerazioni del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

Come abbiamo visto nel primo capitolo, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali non prevedeva inizialmente uno specifico comitato di controllo: perciò nel 1985 il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite istituì il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, composto da 18 esperti indipendenti che monitorano l'implementazione del Patto da parte degli Stati, e analizzano i rapporti periodici che questi ultimi sono tenuti a preparare<sup>307</sup>. Il diritto all'abitazione, sulla scena internazionale, negli ultimi decenni ha acquisito molta più importanza, e parallelamente è cresciuta l'attenzione riservatagli dal Comitato, dagli studiosi e dal crescente numero di ONG che si occupa di questa problematica<sup>308</sup>; nel 2000 è stato istituito lo Special Rapporteur on adequate housing, che aggiornasse il Comitato sulla condizione abitativa degli Stati membri, sulle pratiche positive e sulle difficoltà che gli Stati incontrano nella sua implementazione e promuovesse la cooperazione tra Stati e ne favorisse il dialogo con le Nazioni Unite<sup>309</sup>. Fin dalla creazione di questa figura, lo Special Rapporteur si è concentrato sulle misure pratiche che potessero aiutare la realizzazione del diritto all'abitazione, su richiesta del Comitato che in una risoluzione ha richiesto che fossa data «particolare enfasi alle soluzioni pratiche riguardo l'implementazione del diritto rilevante per questo mandato<sup>310</sup>». Solitamente, le osservazioni dello Special Rapporteur

---

<sup>307</sup> Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Civili, Articoli 16-25.

<sup>308</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.928.

<sup>309</sup> *Ibidem*.

<sup>310</sup> Comitato sui Diritti Umani, Risoluzione 2001/28, E/CN.4/RES/2001/28.

sono incorporate o aggiunte alle raccomandazioni finali che il Comitato fa riguardo al rapporto periodico che gli Stati membri redigono per aggiornare il Comitato circa l'implementazione del Patto nel proprio Paese. Il diritto all'abitazione è di gran lunga l'elemento del diritto ad un adeguato livello di vita su cui il Comitato si concentra di più nei suoi commenti<sup>311</sup>, sebbene non sia nominato in tutte le raccomandazioni finali, e, negli anni, si è ripetutamente espresso contrariato dall'enorme divario che sussiste tra le condizioni dettate dall'Articolo 11 e la situazione in molte parti del mondo, notando che gravi condizioni di povertà abitativa esistono anche nei Paesi più sviluppati del mondo<sup>312</sup>. Una volta ricevuto il rapporto, il Comitato si riunisce, lo esamina e redige le proprie conclusioni finali, nelle quali informa lo Stato delle proprie raccomandazioni. Anche l'Italia, come tutti gli altri Stati, non è esente dalla preparazione di questi rapporti, nei quali riporta le informazioni circa la condizione abitativa dei suoi cittadini: gli esempi di seguito riportati costituiscono i rapporti, e le rispettive osservazioni del Comitato, più rilevanti in merito al diritto all'abitazione degli ultimi anni, e sono illuminanti circa la condizione abitativa nel nostro Paese.

Nel suo quinto rapporto periodico<sup>313</sup>, presentato nell'agosto 2012 (sebbene il termine previsto per la consegna fosse il 2009), l'Italia ha dedicato un ampio paragrafo al diritto all'abitazione, garantendo il suo impegno nel garantire l'accesso all'abitazione tramite il recupero di aree degradate, ed assicurando che la lotta alla mancanza di abitazione, e alla discriminazione nell'accesso all'abitazione, sono una priorità per il governo italiano<sup>314</sup>. Nel 2015, il Comitato ha redatto le sue osservazioni finali<sup>315</sup> circa il quinto rapporto dell'Italia, dedicando un intero paragrafo di raccomandazioni al diritto all'abitazione, e il seguente alla questione degli sfratti; in particolare,

---

<sup>311</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.946.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p.928.

<sup>313</sup> Quinto rapporto periodico dell'Italia sull'implementazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/ITA/5.

<sup>314</sup> Quinto rapporto periodico dell'Italia sull'implementazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/ITA/5, p.90.

<sup>315</sup> Osservazioni finali sul quinto rapporto dell'Italia, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/ITA/CO/5.

The Committee remains concerned about the shortage of affordable housing units and of social housing and about the de facto exclusion of Roma from accessing social housing. It is also concerned about the increased number of homeless persons in the State party and the inadequate measures taken to address homelessness<sup>316</sup>.

Nelle raccomandazioni il Comitato ha invitato il governo ad adottare una legislazione nazionale che preveda che promuova affitti a basso costo per venire incontro ai bisogni delle famiglie a basso reddito, ad indagare le ragioni che hanno causato una grave situazione abitativa e a porvi rimedio; inoltre, esprime preoccupazione per l'incremento di sfratti forzati nel paese, che invita ad evitarli se non strettamente necessari ed ha sviluppare a questo proposito una legislazione coerente con gli standard internazionali<sup>317</sup>. Nel rapporto successivo<sup>318</sup>, il sesto, redatto nel 2015, a proposito dell'implementazione dell'Articolo 11 del Patto<sup>319</sup> si dichiara che non ci sono sviluppi da riportare, e nelle rispettive osservazioni finali<sup>320</sup> il Comitato parla di abitazione solamente rispetto alla segregazione delle comunità Rom, invitando il paese a fornire alloggi alternativi adeguati quando non sia possibile evitare gli sfratti forzati<sup>321</sup>. Le osservazioni del Comitato si riferiscono alle informazioni che lo Stato fornisce nel proprio rapporto, e non possono quindi esprimere preoccupazione o sollecitare lo Stato a dei cambiamenti se questo non fornisce informazioni a riguardo. In precedenza, il Comitato aveva espresso preoccupazione per altri aspetti legati all'implementazione di questo diritto nel nostro Paese:

---

<sup>316</sup> *"Il Comitato rimane preoccupato circa la mancanza di unità abitativa a basso costo e di housing sociale, e dell'esclusione di fatto delle comunità Rom dall'accesso all'housing sociale. È inoltre preoccupato del crescente numero di senzatetto nello stato membro, e delle misure inadeguate per fronteggiare la mancanza di abitazioni"*, Osservazioni finali sul quinto rapporto dell'Italia, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/ITA/CO/5, para. 40, p.7.

<sup>317</sup> *Ibidem*, para 41-41, p.8.

<sup>318</sup> Sesto rapporto periodico dell'Italia sull'implementazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, CCPR/C/ITA/6.

<sup>319</sup> Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Civili, Articolo 11.

<sup>320</sup> Osservazioni finali sul sesto rapporto dell'Italia, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, CCPR/C/ITA/CO/6.

<sup>321</sup> *Ibidem*, para 14(b), p.3.

The Committee is concerned that the State party still considers that some economic, social and cultural rights, including the right to adequate housing, are not justiciable since they entail financial burdens upon the State<sup>322</sup>.

Il Comitato, dunque, da anni osserva e comunica al Governo come l'Italia sia, nell'assicurare il diritto all'abitazione, fortemente carente, ma questo non sembra aver sortito effetti poiché, come vedremo in seguito, la povertà abitativa nel nostro Paese, in Europa e nel mondo, è in progressivo peggioramento.

### 3.1.2. L'emarginazione abitativa in Italia

Per comprendere a pieno la fondatezza della preoccupazione espressa dal Comitato, dobbiamo rifarci ai dati più recenti circa la povertà in Italia, poiché ovviamente esiste una strettissima correlazione tra povertà e povertà abitativa; l'Istat, per fornire una migliore comprensione del fenomeno, distingue la povertà assoluta da quella relativa:

L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia, che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza<sup>323</sup>.

Per quanto riguarda la povertà relativa, invece:

La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea

---

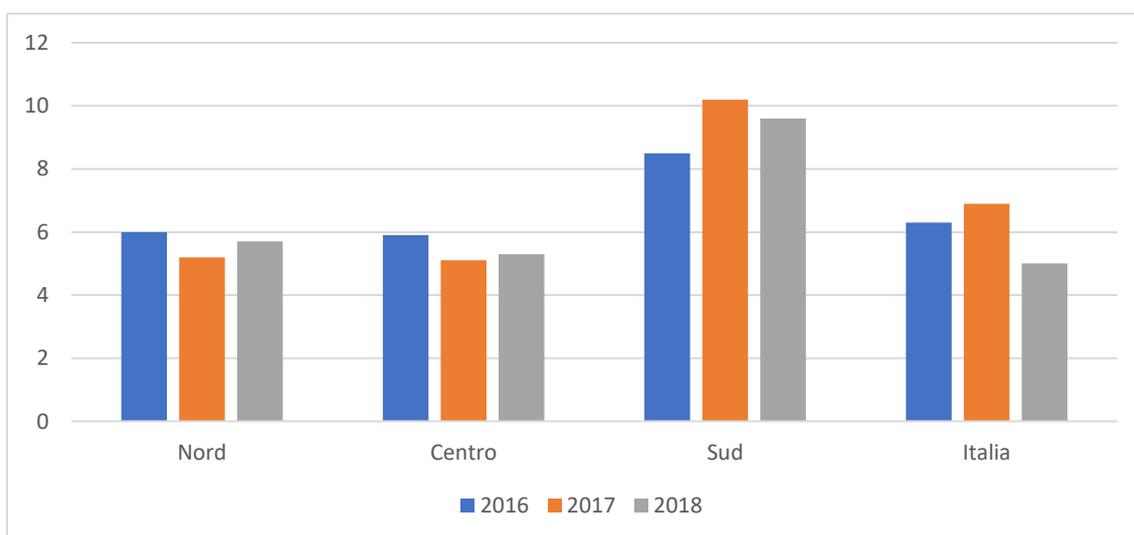
<sup>322</sup> "Il Comitato è preoccupato poiché lo Stato parte consideri alcuni diritti economici, sociali e culturali, come il diritto all'abitazione, non giustiziabili, poiché comportano un peso finanziario per lo Stato", Osservazioni finali sul quarto rapporto dell'Italia, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/1/Add.103, para.13, p.2.

<sup>323</sup> Istat, *Statistiche sulla povertà anno 2018*, Roma, 2018.

di povertà), che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi<sup>324</sup>.

I dati raccolti dall'Istat durante l'anno 2018 analizzano la povertà in base alla provenienza geografica dell'individuo o della famiglia, alla composizione del nucleo familiare, come numero di componenti, età, sesso, presenza di minori, anziani o stranieri, all'occupazione e al livello di istruzione. Secondo queste statistiche, nel 2018, sono oltre 1,8 milioni le famiglie in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7,0%, per un numero complessivo di 5 milioni di individui (8,4% del totale). Come dato positivo, pur rimanendo ai livelli massimi dal 2005, si arresta dopo tre anni la crescita del numero di famiglie in povertà assoluta. Le famiglie in condizioni di povertà relativa nel 2018 sono poco più di 3 milioni (11,8%), quasi 9 milioni di persone (15,0% del totale)<sup>325</sup>.

**Figura 1: incidenza della povertà assoluta sulle famiglie italiane per ripartizione geografica, anni 2016-2018<sup>326</sup>.**



<sup>324</sup> Istat, *Statistiche sulla povertà anno 2018*, Roma, 2018.

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

La condizione abitativa di molte persone nel nostro Paese, è chiaramente collegata alla povertà assoluta e relativa in cui versano gli individui e le famiglie; nel suo rapporto, l'Istat rileva che l'incidenza di povertà assoluta in Italia è molto differenziata a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, con una situazione particolarmente critica per chi vive in affitto. Le circa 850mila famiglie povere in affitto rappresentano quasi la metà (46,6%) di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto del 18,7% sul totale delle famiglie residenti. Le famiglie affittuarie residenti al Sud sono in povertà assoluta nel 22,3% dei casi rispetto al 15,9% del Nord e al 14,9% del Centro. Tuttavia, tra le famiglie povere del Centro e del Nord quelle affittuarie sono più della metà del totale mentre nel Mezzogiorno sono il 37,8%, anche a causa di una minore presenza di affittuari tra le famiglie residenti.

Per ottenere dati più precisi circa le persone che si trovano in gravi difficoltà abitativa in Italia, e sulle loro caratteristiche, nel 2014 la fio.PSD<sup>327</sup>, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat e Caritas Italiana, ha svolto un'Indagine Nazionale sulla condizione delle persone Senza Dimora, rivelando circa 55.000 persone che in Italia vivono come senzatetto. Le regioni che registrano la maggior presenza di persone senza dimora sono quelle del Nord (38%) quelle del Centro (23,7%) e delle Isole (9,2%); nel Nord-est si osserva invece una diminuzione (dal 19,7% al 18%), a differenza del Sud dove le persone senza dimora rispetto al 2011 sono in aumento (dall'8,7% all'11,1%). Confrontando i dati con l'ultima indagine del 2011, vengono confermate anche le principali caratteristiche delle persone senza dimora: si tratta soprattutto di uomini (85,7%), stranieri (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%) e con basso titolo di studio: solo un terzo, infatti, raggiunge il diploma di scuola media superiore<sup>328</sup>. I dati mostrano inoltre come stia aumentando la cronicità della homelessness rispetto al 2011: infatti, le persone che sono senza dimora da alcuni anni aumentano mentre diminuiscono le persone che lo sono da meno di tre mesi<sup>329</sup>. Allo

---

<sup>327</sup> La fio.PSD – Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, è una associazione che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora. Vedi <https://www.fiopsd.org/>.

<sup>328</sup> *Le persone senza dimora anno 2014*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fio.PSD, Caritas Italiana, Istat, Roma, 2015.

<sup>329</sup> *Ibidem*.

stesso tempo, è necessario fare una distinzione, anche terminologica, poiché l'espressione anglosassone *homelessness*, è un sostantivo che indica la situazione generica del trovarsi ad essere senza dimora, una condizione piuttosto che una persona, e comporta la perdita di sfumature di senso uniformando le diversissime condizioni di decine di migliaia di persone<sup>330</sup>. Secondo Tosi, infatti, «C'è il rischio che le componenti non estreme, non patologiche e non croniche della homelessness non ricevano l'attenzione che meritano. C'è il rischio che l'esclusione abitativa venga trascurata quando non è accompagnata da forti tratti di marginalità sociale», ed è per questo preferibile l'espressione *povertà abitativa*<sup>331</sup>. A questo riguardo, ad esempio, è rilevante come l'esclusione abitativa interessi sempre più nuovi gruppi di individui: se prima della crisi economica, infatti, i lavoratori potevano prevalentemente contare su un'abitazione, spesso di proprietà, oggi anche loro possono scontrarsi con il problema abitativo, se appartenenti a «quella fascia intermedia del mercato troppo ricca per accedere all'edilizia residenziale pubblica e troppo povera per permettersi un appartamento a condizioni di mercato<sup>332</sup>». Questa difficoltà di accesso al mercato immobiliare è dovuta sia alle politiche che hanno aumentato i prezzi delle case in affitto in modo spropositato, sia dai nuovi tipi di contratto atipici o a tempo determinato che spesso non forniscono le garanzie richieste dai locatori ed aumentano la precarietà degli inquilini. Tra le nuove motivazioni "personali" che possono portare alla mancanza di un'abitazione, invece, rientra sicuramente la disgregazione di molte famiglie, che ha aumentato il numero di nuclei familiari favorendo la richiesta degli alloggi ma riducendo l'accesso effettivo all'abitazione, dato che i nuovi nuclei sono principalmente monoreddito; nel 2015, ad esempio, anche grazie all'introduzione del cosiddetto "divorzio breve", si è registrato un aumento notevole del numero di divorzi, che ammontavano a 82.469 (+57% sul 2014)<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> A. Tosi, *Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili*, in A. Bonomi, *La vita nuda*, Triennale Electa, Milano, 2008.

<sup>331</sup> *Ibidem*, p.22.

<sup>332</sup> C. Lodi Rizzini, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, In F. Maino, M. Ferrara, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

<sup>333</sup> *Matrimoni, separazioni e divorzi*, Istat, Roma, 2016.

La condizione abitativa italiana si inserisce in un contesto europeo scoraggiante, anche se non altrettanto grave, secondo il rapporto sull' esclusione abitativa europea realizzato quest'anno da Feantsa<sup>334</sup> che ci permette di fare una comparazione sulla grave privazione abitativa e alcuni aspetti ad essa correlati:

**Figura 3: la grave privazione abitativa in Italia ed Europa, 2019<sup>335</sup>.**

	Italia: popolazione totale	Media UE: popolazione totale	Italia: popolazione povera	Media UE: popolazione povera
Grave privazione abitativa	5,5%	4%	9,3%	9,1%
Sovraccarico del costo abitativo	8,2%	10,4%	32,9%	38%
Sovraffollamento	27,1%	15,7%	36,9%	26,5%
Impossibilità di mantenere la casa adeguatamente calda in inverno	15,2%	7,8%	29,1%	18,4%
Affitti/mutui arretrati	2,6%	3,3%	7,2%	8,4%

Il Comitato sui Diritti Umani aveva dunque ragione nel ritenere che il rispetto dei diritti sanciti dal Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, tra i quali il diritto ad un adeguato livello di vita, con cibo, abbigliamento ed alloggio adeguati fosse violato non solo nei Paesi in via di sviluppo, ma anche nei cosiddetti Paesi sviluppati, poiché in Europa figurano alcune delle economie più avanzate a livello mondiale.

<sup>334</sup> Feantsa, *Fourth overview of housing exclusion in Europe*, 2019.

<sup>335</sup> Feantsa, *Fourth overview of housing exclusion in Europe*, 2019.

## 3.2 Il modello Housing First

Come abbiamo precedentemente visto, e come ci ricordano i rapporti delle organizzazioni internazionali sul nostro Paese, in Italia la situazione abitativa di molte persone è precaria e inadeguata alla vita e alla dignità umana; tuttavia, diversi enti e associazioni da anni se ne occupano, fornendo assistenza ai senzatetto, cercando di procurargli un’abitazione o un riparo e battendosi per i loro diritti nelle sedi più opportune: dalla loro associazione è nata a Brescia nel 1983 la Federazione italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, che raggruppa le organizzazioni che si occupano di questo tema per favorire il coordinamento delle realtà pubbliche, private e di volontariato che lavorano per le persone senza dimora in Italia; promuovere una maggiore consapevolezza nei confronti del fenomeno dell’homelessness a livello sociale, proporre strategie e modalità d’intervento utili alla lotta all’emarginazione<sup>336</sup>. Negli anni, queste associazioni, in contatto tra di loro e con associazioni simili in tutto il mondo, si sono aggiornate sulle strategie rivelatesi più efficaci, le hanno sperimentate e iniziato ad applicarle, diffondendole in Italia.

### 3.2.1 La nascita dell’Housing First

Gli assistenti e gli operatori sociali che lavorano nel campo del reinserimento abitativo, seguono metodi e direttive ben precise, approcci che rispecchiano diversi modi di vedere e di interagire con l’emergenza abitativa; negli anni passati, gli approcci più diffusi erano il cosiddetto “Staircase approach” e “Housing led approach”. Il primo metodo prevede un graduale accompagnamento della persona senza dimora verso azioni propedeutiche l’una all’altra, dalla prima accoglienza fino al reinserimento sociale, conseguenza del raggiungimento della piena autonomia da parte dell’individuo. Ad ogni intervento che dovrebbe accompagnare l’utente verso una maggiore autonomia corrispondono diverse strutture d’accoglienza con requisiti specifici d’accesso: questo approccio, in sintesi, «È una visione generativa ed evolutiva del lavoro sociale, impostata

---

<sup>336</sup> Per maggiori informazioni, vedi a <https://www.fiopsd.org/>.

sulla presunzione che l'adulto, in condizione di marginalità estrema, possa, se opportunamente sostenuto, raggiungere obiettivi di autonomia e di benessere<sup>337</sup>». L'Housing led approach, invece, concentra l'attenzione sul concetto di "casa" come diritto universale fondamentale per l'inclusione sociale delle persone senza dimora; l'obiettivo finale è una rapida rehousing, grazie a un reinserimento lavorativo al fine di ottenere risorse economiche che permettano l'entrata in appartamenti privati: «L'obiettivo è rendere la persona nel breve periodo in grado di ricollocarsi nel mondo del lavoro e di reperire un alloggio in autonomia<sup>338</sup>».

Tra i vari modelli d'intervento che provano a rispondere alle necessità delle persone senza dimora, negli ultimi anni in Italia assistiamo all'introduzione di un nuovo approccio, quello dell'Housing first. Questo modello nasce negli Stati Uniti durante gli anni '90 e si sviluppa principalmente nella città di New York all'interno della ONG Pathways to Housing fondata dallo psicologo Sam Tsemberis, che sviluppò un modello secondo il quale le persone senza dimora con malattie psichiatriche o dipendenze devono avere accesso immediato ad un'abitazione propria e permanente<sup>339</sup>. L'Housing first è stato pensato per persone con necessità di alti livelli di aiuto o che vivono la condizione di essere senza dimora da un lungo tempo, in modo cronico<sup>340</sup>: questo modello è innovativo in quanto inverte il percorso che un utente segue nel normale percorso di reinserimento, riflettendo in fondo il fatto che il diritto all'abitazione è un diritto umano a cui ogni individuo dovrebbe avere accesso senza discriminazione. L'introduzione di questo modello in America inizialmente non fu semplice, ma i suoi ideatori riuscirono a dimostrare con dati certi provenienti dalle prime sperimentazioni i suoi ottimi risultati: la prima valutazione del programma nella città di New York, che confrontava i dati relativi a persone che seguivano il modello a gradini e quelle che seguivano l'Housing first, evidenziò che l'88% delle persone accolte in HF era rimasto nella propria abitazione, rispetto al 47% di chi era stato accolto secondo modelli

---

<sup>337</sup> *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, 2015.

<sup>338</sup> *Ibidem*.

<sup>339</sup> <https://www.fiopds.org/>.

<sup>340</sup> N. Pleace, *Housing first guide Europe*, 2016, disponibile su [www.housingfirstguide.eu](http://www.housingfirstguide.eu).

tradizionali<sup>341</sup>. La principale sperimentazione, che consacrò definitivamente l'HF a metodo efficace, ebbe luogo nel 1997, su invito della Substance Abuse and Mental Health Services Administration<sup>342</sup>; vennero scelte 225 persone che avessero trascorso 15 degli ultimi 30 giorni in strada o strutture pubbliche, che fossero senza dimora da almeno 6 mesi o avessero una diagnosi di malattia psichiatrica grave, e furono divise in modo casuale tra il gruppo sperimentale Housing first e il gruppo d'applicazione dello staircase approach, il metodo "classico". Le persone accolte furono inserite in abitazioni e affiancate da operatori per supportarli secondo i principi dell'Housing first, e gli fu chiesto di contribuire alle spese per il mantenimento dell'alloggio con il 30% del proprio reddito; le persone accolte secondo il modello a gradini, invece, furono divise in varie strutture comunitarie con accesso ai servizi base e ai centri di salute mentale e centri per le dipendenze e gli fu chiesto di sottoporsi a trattamenti sanitari per le dipendenze e i disturbi psichiatrici.

I risultati della ricerca furono pubblicati su diverse riviste scientifiche, secondo *l'American Journal of Public Health*: «Il principale dato di interesse, rappresentato dalla stabilità abitativa rispetto alla condizione di senza dimora, indicava che dopo due anni gli individui del gruppo HF trascorrevano l'80 per cento circa del loro tempo abitando in una casa rispetto al solo 30 per cento dei partecipanti allo studio afferenti all'altro gruppo<sup>343</sup>», e che «fornire accesso immediato a un appartamento e servizi di supporto a qualcuno affetto da disturbo mentale o tossicodipendente non solo era umano, ma anche economicamente vantaggioso<sup>344</sup>», tant'è che il gruppo Pathways to Housing, che si era occupato della promozione dell'HF e delle sue valutazioni, ricevette nel 2005 il premio American dell'American Psychiatric Association.

---

<sup>341</sup> D. K. Padgett, B.F. Henwood, S.J. Tsemberis, *Housing First: Una storia che cambia le storie*, Franco Angeli, 2018.

<sup>342</sup> La SAMHSA è l'agenzia del Dipartimento della salute degli Stati Uniti che si occupa di promuovere la salute comportamentale della nazione. La missione di SAMHSA è ridurre l'impatto dell'abuso di sostanze e delle malattie mentali sulle comunità americane. Vedi <https://www.samhsa.gov>.

<sup>343</sup> D.K. Padgett, B.F. Henwood, S.J. Tsemberis, *Housing First: Una storia che cambia le storie*, Franco Angeli, 2018, p. 76.

<sup>344</sup> D.K. Padgett, B.F. Henwood, S.J. Tsemberis, *Housing First: Una storia che cambia le storie*, Franco Angeli, 2018, p 84.

### 3.2.2 I principi dell'Housing First

Sam Tsemberis, lo psicologo che per primo ha ideato e messo in pratica l'Housing First, ha sviluppato questo modello basandosi su otto principi fondamentali; sebbene il modello europeo differisca leggermente da quello americano, questi principi costituiscono lo scheletro del modello Housing first, e sono imprescindibili in ogni sua applicazione.

#### *a) Abitare è un diritto umano*

l'Housing First considera l'abitazione un diritto di ogni essere umano, e non privilegio da meritarsi tramite il raggiungimento di obiettivi imposti da altri, come la partecipazione a programmi di disintossicazione o trattamento per malattie psichiatriche; come si legge nella Guida dell'Housing First Europa, infatti, «le abitazioni non sono temporanee ma reali<sup>345</sup>».

#### *b) I partecipanti hanno diritto di scelta e controllo*

Il modello Housing First rispetta la libertà di scelta e le decisioni dei partecipanti, comprese quelle relative all'accesso ai servizi sociosanitari; inoltre, le persone coinvolte dovrebbero poter decidere per ciò che riguarda l'appartamento, il mobilio e la presenza di eventuali coinquilini, secondo il principio che le persone senza dimora sono in grado di prendere decisioni in base agli obiettivi che vogliono raggiungere<sup>346</sup>. Sebbene spesso presentino problematiche simili, infatti, queste persone possono voler raggiungere obiettivi molto diversi, ed è fondamentale che gli operatori si pongano in ascolto senza decidere per loro.

#### *c) Distinzione tra abitazione e trattamento terapeutico*

Nei programmi Housing first il supporto sociosanitario è sempre offerto ai partecipanti in un luogo diverso dall'abitazione affinché la tipologia di sostegno fornito ai

---

<sup>345</sup> N. Pleace, *Housing first guide Europe*, 2016, disponibile su [www.housingfirstguide.eu](http://www.housingfirstguide.eu).

<sup>346</sup> S. J. Tsemberis, *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*, Hazelden. 2015, p 43.

partecipanti non sia determinato dal posto in cui vivono, ma dai loro bisogni<sup>347</sup>. Le questioni cliniche e sociali come malattie mentali, dipendenze o lavoro sono considerate separatamente dalle questioni legate alla casa e al suo mantenimento, motivo per cui crisi, episodi di ricaduta nell'uso di sostanze o perdita del lavoro non influiscono sulla possibilità di vivere nella propria abitazione.

*d) Orientamento al recovery*

Questo principio considera il benessere degli individui sotto vari aspetti, come la salute fisica e mentale, la presenza di una rete di sostegno e il livello di integrazione sociale. L'assistenza e l'appoggio da parte dei servizi deve essere funzionale al «ripristino della loro autostima, determinazione e padronanza e, di conseguenza, a poter vivere una vita piena di soddisfazioni<sup>348</sup>». Gli operatori accompagnano questo percorso incoraggiando l'uso di terapie e il cambiamento di comportamenti che possono nuocere alla salute della persona, sempre considerando la volontà dell'individuo, le sue scelte e le sue aspettative.

*e) La riduzione del danno*

Secondo la guida dell'Housing First Europa, «Il principio di riduzione del danno è basato sull'idea che superare il consumo problematico di stupefacenti ed alcool può rivelarsi un processo complesso e che i servizi che impongono astinenza, o disintossicazione, non risultano efficaci per molti persone che vivono la condizione di homeless<sup>349</sup>»; dunque, questa strategia non presuppone l'astinenza dalle sostanze ma aiuta le persone coinvolte ad avere più controllo, favorendo la diminuzione del consumo. Nell'Housing first la riduzione del danno è strettamente collegata a principi come il diritto di scelta, l'orientamento al recovery, il supporto costante e soprattutto l'abitare come diritto umano dato che, se a questo target di individui venisse richiesta l'astinenza come

---

<sup>347</sup> C. Cortese, *Scenari e pratiche dell'Housing First: Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Franco Angeli, 2016, p 26.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p 29.

<sup>349</sup> N. Pleace, *Housing first guide Europe*, 2016, disponibile su [www.housingfirstguide.eu](http://www.housingfirstguide.eu)

requisito per accedere o mantenere l'abitazione, sarebbero veramente in pochi a riuscire a godere del diritto alla casa.

*f) Coinvolgimento attivo e non coercitivo*

Il coinvolgimento attivo e non coercitivo consiste nel coinvolgere i partecipanti senza giudicarli, ponendo l'attenzione sui cambiamenti positivi, in tema di salute, integrazione sociale e benessere, che i partecipanti desiderano raggiungere, e sui progressi già fatti. «Il confronto, il consiglio, l'informazione, il supporto e la persuasione sono tutti meccanismi per raggiungere questi obiettivi<sup>350</sup>».

*g) Progettazione centrata sulla persona*

Le persone che intraprendono un percorso modellato sull'Housing first, sebbene omologate con la parola "senzatetto", sono individui con bisogni ed aspettative diverse gli uni dagli altri: di conseguenza, anche i progetti devono essere personalizzati e modellati sulle necessità del singolo individuo. I passi da intraprendere vengono concordati con la persona interessata, cui viene data la possibilità di scegliere il proprio percorso verso l'autodeterminazione, diversamente da quello cui era abituata dato che, solitamente, erano gli operatori a stabilire cosa fosse meglio per lei.

*h) Supporto flessibile per il tempo necessario*

Una persona che partecipa ad un progetto Housing first è affiancata nel suo percorso da operatori, assistenti sociali, psicologi o medici affinché riceva il supporto necessario al recupero. L'accompagnamento da parte di questi professionisti è flessibile ed adattabile alle necessità dell'individuo, può aumentare o diminuire secondo il bisogno della persona e le sue richieste, ma viene in ogni caso mantenuto anche in caso il partecipante perda la casa per sfratto, sia ricoverato in ospedale o detenuto in carcere<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> *Ibidem.*

<sup>351</sup> *Ibidem.*

### 3.2.3 La diffusione dell'Housing First

Come già accennato, la storia dell'Housing first inizia in America, a New York, negli anni Novanta, come risposta ad un incremento delle persone senza abitazione, cui i metodi tradizionali non riuscivano a far fronte: gli ospedali psichiatrici, smantellati come conseguenza dei movimenti per i diritti civili degli anni Sessanta, avrebbero dovuto essere sostituiti da comunità o appartamenti protetti, ma i finanziamenti non furono sufficienti per l'inserimento di tutte le persone coinvolte, che si riversarono così nelle strade<sup>352</sup>. Un'altra problematica che le città statunitensi si trovarono ad affrontare durante gli anni Ottanta fu la diffusione dell'HIV; in diversi studi si può leggere come spesso essere senza dimora coincideva con essere malati di AIDS.

AIDS and homelessness co-occur at very high rates: AIDS is nine times more prevalent among the homeless in Philadelphia than in the general population, and homelessness is three times more prevalent among people with AIDS than the general population<sup>353</sup>.

Nel 1997, per far fronte alla questione abitativa, venne creato l'USICH, United States Interagency Council on Homelessness, un ente esecutivo indipendente, responsabile della governance del fenomeno dell'homelessness negli Stati Uniti d'America che si occupa di coordinare i programmi per i senzatetto tramite le agenzie governative, di valutare l'efficacia delle attività e dei programmi federali ed informare i governi statali e locali, le agenzie pubbliche e le organizzazioni private sui programmi federali e le opportunità di finanziamento<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*, National Academies Press, 2018.

<sup>353</sup> "L'AIDS e la condizione di senza dimora coesistono in maniera sostenuta: le infezioni da HIV sono nove volte più presenti nelle persone senza dimora di Philadelphia rispetto alla popolazione generale e l'homelessness è tre volte più diffusa in persone colpite dall'AIDS rispetto alla popolazione generale", D. P. Culhane, E. Gollub, R. Kuhn, M. Shpaner, *The co-occurrence of AIDS and homelessness: results from the integration of administrative databases for AIDS surveillance and public shelter utilisation in Philadelphia*, in *Journal of Epidemiology & Community Health*, 2001, 55(7), pp 515-520.

<sup>354</sup> Vedi <https://www.usich.gov/>.

Nel 2008, il Congresso degli Stati Uniti ha stanziato 25 milioni di dollari da utilizzare in programmi di Rapid Re-housing<sup>355</sup> per ridurre drasticamente il numero di persone e famiglie senza dimora<sup>356</sup>. Il 22 giugno 2010, L'United States Interagency Council on Homelessness ha presentato "Opening Doors", la prima strategia nazionale, proposta a livello governativo, per garantire abitazioni e sostegno permanente alle persone senza dimora attraverso l'Housing first<sup>357</sup>.

For people experiencing chronic homelessness, the research is overwhelmingly clear that permanent supportive housing using a Housing First approach is the solution. [...] Evaluations of permanent supportive housing have demonstrated significant improvements in housing stability, reductions in days of homelessness, and reductions in the utilization and costs of public services such as emergency shelter, hospital emergency room and inpatient care, and jails<sup>358</sup>.

Grazie al programma Opening Doors durante l'amministrazione Obama, l'approccio Housing first si è diffuso praticamente in tutti gli stati federali ed ha prodotto notevoli miglioramenti nella qualità di vita delle persone: si assistette infatti a un calo pari circa al 30% delle persone senza dimora (da circa 175.000 a 124.000 persone) tra il 2005 e il 2007<sup>359</sup> a cui si è aggiunto un ulteriore 31% tra il 2007 e il 2015<sup>360</sup>.

Grazie alla sua comprovata efficacia, il modello Housing First ha oltrepassato i confini statunitensi e si è diffuso in Canada, Australia ed Europa; proprio in Europa, da

---

<sup>355</sup> Il Rapid Re-housing, secondo la National Alliance to End Homelessness, è un sistema d'inserimento abitativo per persone senza dimora appartenente alla corrente dell'Housing first. A differenza di molti programmi HF il Rapid Re-Housing è un intervento che avviene per un periodo limitato e termina una volta che la persona è stata inserita in un'abitazione. Vedi a <https://endhomelessness.org/>.

<sup>356</sup> National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*, National Academies Press, 2018.

<sup>357</sup> United States Interagency Council on Homelessness, *Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness*, US Interagency Council on Homelessness, 2015.

<sup>358</sup> "Per le persone cronicamente senzateitto, la ricerca è estremamente chiara sul fatto che la soluzione di alloggio permanente secondo l'approccio Housing First sia la soluzione. [...] Le valutazioni di alloggi permanenti di supporto hanno dimostrato miglioramenti significativi nella stabilità abitativa, riduzioni dei giorni senza dimora e riduzioni nell'utilizzo e nei costi di servizi pubblici come rifugi di emergenza, pronto soccorso ospedaliero e cure ospedaliere, e carceri", *Ibidem*.

<sup>359</sup> V. Stanhope, K. Dunn, *The Curious Case of Housing First: The Limits of Evidence Based Policy*, in *International Journal of Law and Psychiatry*, 34(4), 2011, pp 275-282.

<sup>360</sup> HUD, *The 2015 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*, 2015, vedi a: <https://www.hudexchange.info/resources/documents/2015-AHAR-Part-1.pdf>.

circa dieci anni a questa parte, si è verificata una forte presa di coscienza nei confronti della problematica abitativa da parte delle istituzioni europee, che hanno iniziato ad intraprendere azioni concrete verso una sua risoluzione. Una prima problematica è presentata dalle varie politiche di welfare degli stati europei, nonché delle rispettive concezioni e definizione di homelessness. Per rispondere alla necessità di una definizione comune di questo fenomeno, l'Osservatorio Europeo sul Fenomeno delle Persone Senza Dimora e la Federazione europea per le organizzazioni nazionali che lavorano con le persone senza dimora<sup>361</sup> hanno sviluppato nel 2015 ETHOS, una classificazione europea sull'esclusione che suddivide in quattro categorie le persone coinvolte: quella dei senzatetto, quella dei senza casa, quella delle persone che vivono in sistemazioni non sicure, e quelli che vivono in sistemazioni inadeguate. Al 2008 risale la prima dichiarazione scritta dal Parlamento europeo firmata da 438 membri che si assumevano la responsabilità di concordare un impegno a livello europeo per porre fine al fenomeno dei senza dimora, a sviluppare una definizione comune di "homelessness" per raccogliere dati statistici comparabili ed a concepire piani d'emergenza invernale per i senzatetto<sup>362</sup>. Nel dicembre 2010 a Bruxelles si svolse la European Consensus Conference on Homelessness, una conferenza nella quale i partecipanti cercarono di stabilire obiettivi comuni su questioni relative all'homelessness così da creare le basi per azioni politiche condivise, di utilizzare ETHOS come classificazione comune dei senzatetto, di istituire un gruppo di monitoraggio a livello europeo e di pubblicare un report annuale per misurare i progressi di ogni stato membro<sup>363</sup>. Il rapporto conclusivo della conferenza è stato il primo, e più importante, documento in cui l'Housing First viene suggerito come metodo da utilizzare a livello europeo:

The jury suggests that this approach could be used to further explore and develop housing led approaches to ending homelessness and calls in

---

<sup>361</sup> Vedi FEANTSA, <https://www.feantsa.org>.

<sup>362</sup> *Ending street homelessness*, Declaration of the European Parliament on ending street homelessness, 2008, P6\_TA (2008)0163.

<sup>363</sup> S. Fitzpatrick, *Homelessness and Housing exclusion. Initiatives within the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion.*, in *Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness. Synthesis Report.*, 2010, pp 8-10.

particular for testing of the Housing First service model in European contexts<sup>364</sup>.

Un altro passo fondamentale per la diffusione dell'Housing first in Europa è stato il progetto denominato "Housing first Europe" che si è svolto nel 2011 grazie ad un finanziamento dell'Unione Europea: questo progetto mirava a sviluppare e confrontare cinque progetti HF in cinque città europee diverse: Amsterdam, Budapest, Copenaghen, Glasgow e Lisbona. Con i dati raccolti, un team di ricercatori è riuscito a dimostrare che anche in Europa il modello Housing first può dare ottimi risultati, in particolare per quanto riguardava il mantenimento dell'abitazione: dopo due anni di sperimentazione, infatti, tra l'80% e il 90% dei partecipanti era ancora domiciliato nella propria abitazione, con eccezione della città di Budapest<sup>365</sup>.

#### 3.2.4 L'Housing First in Italia

Le prime sperimentazioni di Housing first nel nostro Paese sono nate spontaneamente da enti del terzo settore tra il 2012 e il 2014. A questi primi tentativi, ha fatto seguito una sperimentazione più strutturata, proposta e coordinata da fio.PSD, che nel 2014 ha dato vita ad una sperimentazione su larga scala che diffondesse questo modello innovativo e lo introducesse in modo permanente nel settore del reinserimento sociale e della lotta alla povertà<sup>366</sup>. La sperimentazione proposta da fio.PSD agli enti interessati prevedeva l'adozione di un protocollo comune d'intervento e la possibilità di essere seguiti da un team di esperti in materia per tutto il tempo necessario<sup>367</sup>. Il progetto, che si è poi stato svolto da 54 enti distribuito in 12 regioni italiane, si

---

<sup>364</sup> "La giuria suggerisce che questo approccio potrebbe essere utilizzato per esplorare e sviluppare ulteriormente gli approcci per porre fine ai senzatetto e chiede in particolare di testare il modello Housing First in contesti europei", *Raccomandazioni politiche della giuria*, European Consensus Conference on Homelessness Report, Bruxelles, 2010, p. 23.

<sup>365</sup> V. Busch-Geertsema, *Housing First Europe: Final Report*, European Union Programme for Employment and Social Solidarity, Bruxelles, 2013.

<sup>366</sup> C. Avonto, C. Cortese, M. Iazzolino, *Il Network Housing first Italia*. in P. Molinari, A. Zenarolla, *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*, Franco Angeli, 2018, p. 19.

<sup>367</sup> C. Cortese, A. Zenarolla, *Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia*, Franco Angeli, 2016, pp. 179-193.

proponeva di rispettare i seguenti principi: la casa come diritto umano; libertà di scelta della persona; appartamenti indipendenti e in diverse zone della città; compartecipazione all'affitto; presa in carico da un team multidisciplinare; riduzione del danno; servizi sociali e sanitari integrati; attenzione privilegiata alle persone cronicamente senza dimora e sperimentazione su target differenti<sup>368</sup>. Questo percorso di attuazione dell'Housing first nel contesto italiano ha presentato varie difficoltà e differenze rispetto a quanto avvenuto negli Stati Uniti o nel resto d'Europa, in quanto in Italia i vari progetti sono stati portati avanti principalmente da enti del terzo settore diversamente da quanto accaduto altrove, dove sono stati gestiti da governi nazionali. Gli enti che hanno deciso di sperimentare questo approccio innovativo hanno utilizzato risorse proprie, poiché non era disponibile alcun sussidio statale; questo ha fatto sì che l'applicazione dell'Housing first inizialmente fosse spesso discontinua, e che infine la sperimentazione fosse affiancata e valutata da un comitato scientifico di fio.PSD, con lo scopo di produrre conoscenza scientifica sull'applicazione del metodo Housing first in Italia<sup>369</sup>.

Per quanto riguarda il target dei partecipanti a questi progetti di Housing First, al 31 dicembre 2016 le persone coinvolte erano 531, delle quali 358 adulti e 173 minori, figli degli 82 nuclei familiari partecipanti che hanno portato a termine la sperimentazione, a cui vanno aggiunti 98 adulti che sono usciti dal programma durante lo svolgimento<sup>370</sup>. Delle persone rinunciarie, il 62,3% è uscito per motivazioni positive, come il raggiungimento dell'indipendenza economica, l'assegnazione di un alloggio pubblico o il ritorno al Paesi di origine; il 31,6% ha invece rifiutato l'aiuto degli esperti, ha avuto comportamenti violenti o non ha rispettato i principi HF; infine il 6,1% ha deciso di uscire dal programma perché, a causa di problemi di salute, ha avuto necessità di essere ricoverato presso altre strutture sanitarie<sup>371</sup>. La maggior parte dei partecipanti, 207 persone, era di nazionalità italiana, mentre la restante parte era comporta

---

<sup>368</sup> *Ibidem*.

<sup>369</sup> P. Molinari, *I coraggiosi dell'Housing first.*, in P. Molinari, A. Zenarolla, *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*, Franco Angeli, 2018, p.22.

<sup>370</sup> Per i dati vedi [www.fiopsd.org](http://www.fiopsd.org).

<sup>371</sup> P. Molinari, *Le persone accolte nei progetti italiani.*, in P. Molinari, A. Zenarolla, *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*, Franco Angeli, 2018.

principalmente da extracomunitari residenti in Italia da molto tempo<sup>372</sup>; la categoria più rappresentata era composta da uomini, che costituivano l'87,4% delle persone coinvolte, di età compresa tra i 44 e i 64 anni, con un basso livello di scolarità, poiché solo il 53,5% ha completato il percorso scolastico obbligatorio in Italia, celibi (40,2%) e disoccupati (70,6%).

**Figura 4: il profilo delle persone accolte nei programmi Housing First in Italia**

	Italiani		Stranieri		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<i>Persone singole</i>						
Maschi	142	76,0	45	24,0	187	100,00
Femmine	12	44,4	15	55,6	27	100,00
Totale	154	72,0	60	28,0	214	100,00
<i>Famiglie</i>						
Maschi	20	32,8	41	67,2	61	100,00
Femmine	33	39,8	50	60,2	83	100,00
Totale	53	36,8	91	63,2	144	100,00
Figli minori	47	34,1	91	65,9	138	100,00
Figli maggiorenni	18	51,4	17	48,6	35	100,00
Tot. persone accolte	272	51,2	259	48,8	531	100,00

(Molinari, 2018)

Il contatto con le persone che, negli anni, hanno e stanno tuttora partecipando a programmi di Housing First permette di raccogliere dati sulla loro precedente condizione abitativa, che, organizzati secondo la già citata classificazione ETHOS, fanno luce sulla povertà abitativa del nostro Paese e consentono di percepire le differenze e le sfumature delle condizioni di tutte quelle persone genericamente chiamate "senzateetto": gli adulti coinvolti nei programmi HF italiani sono senza tetto (36,9%), che vivono cioè in strada o luoghi casuali, cambiando spesso città, e senza casa (31,8%), cioè persone che, in mancanza di alternativa, frequentano dormitori e strutture di accoglienza, e spesso sono recentemente uscite da carceri, comunità terapeutiche o

<sup>372</sup> *Ibidem.*

centri per richiedenti asilo<sup>373</sup>. Le principali problematiche che accomunano i partecipanti sono quella del reddito insufficiente per sopravvivere, della mancanza di lavoro o della sua precarietà, della casa, precaria, non abitabile o occupata illegalmente; inoltre, a livello sociale e sanitario, queste persone riscontrano oltre a malattie psichiatriche e non, problematiche legate alla famiglia, alla socialità, alle dipendenze, alla scolarità, all'autosufficienza o alla devianza, aggravate, se non in molti casi causate, dalla vita necessariamente precaria in mancanza di un'abitazione adeguata<sup>374</sup>.

**Figura 5: le categorie ETHOS delle persone coinvolte in programmi HF in Italia**

Condizione abitativa all'accoglienza Housing First	Italiani	Stranieri	Singoli Famiglie		Totale persone	
	%	%	%	%	v.a.	%
Senza tetto	43,5	27,8	50,5	16,6	132	36,9
Senza casa	30,5	33,7	35,5	26,5	114	31,8
Sistemazioni non sicure	20,8	31,2	8,9	49,3	90	25,1
Sistemazioni inadeguate	5,2	7,3	5,1	7,6	22	6,2
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	358	100,00

(Molinari, 2018)

La sperimentazione Housing First italiana, dunque, si è rivolta a target con caratteristiche demografiche e sociali molto eterogenee, come è avvenuto in tutte le sperimentazioni che si rivolgono a persone che, per svariati motivi, vivono da lungo tempo senza casa; come caratteristica propria, si è distinta per aver incluso non solo singoli individui ma anche interi nuclei familiari<sup>375</sup>, ed ha segnato un punto di svolta nelle politiche sociali del nostro paese:

In particolare, nel contesto specifico della homelessness, l'approccio proposto è quello cosiddetto housing first, che identifica la casa, intesa come

<sup>373</sup> *Ibidem.*

<sup>374</sup> *Ibidem.*

<sup>375</sup> *Ibidem.*

luogo stabile, sicuro e confortevole dove stabilirsi, come punto di partenza per avviare e portare a compimento ogni percorso di inclusione sociale<sup>376</sup>.

I risultati delle sperimentazioni condotte fino ad oggi mostra che nel 40% dei casi lo stato di salute mentale o fisica dei partecipanti, rispetto all'inizio, è stabile o migliorato, che l'80% si sente "a casa nel luogo in cui vive" ed il 60% è "affezionato al quartiere in cui vive"; il 76% socializza con altre persone al di fuori dell'alloggio, l'83% è ancora in casa a distanza di un anno e il 9% è uscito dal progetto in quanto divenuto completamente autonomo<sup>377</sup>.

### 3.3 Il caso di Bologna

In Italia l'organizzazione dei servizi sociali può variare a seconda delle regioni e dei comuni: regioni hanno dunque il compito di organizzare il sistema del welfare locale, di renderlo efficiente e disponibile a tutti i cittadini<sup>378</sup>. Anche nella messa in pratica del modello Housing First nelle politiche di reinserimento sociale, si verificano a seconda del contesto numerosi adattamenti, che hanno a loro volta prodotto risultati e cambiamenti diversi in ogni sistema sociale regionale.

La cooperativa sociale Piazza Grande, scelta come caso di studio di questa tesi, è stato il primo ente in Italia a voler sperimentare l'approccio Housing First. Questa cooperativa nasce dall'iniziativa congiunta di persone con e senza dimora, che nel 1993 creano questa realtà con lo scopo di sostenere le persone senza dimora e lottare contro l'emarginazione sociale nella loro città<sup>379</sup>. Attualmente lavora per il comune di Bologna, che attraverso delle gare pubbliche le ha assegnato il compito di gestire, tra gli altri, il progetto Housing first. Per l'analisi di questo caso di studio, ho avuto la possibilità di conoscere e parlare con le persone che gestiscono la cooperativa e che, oltre a

---

<sup>376</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto della grave emarginazione adulta in Italia*, 2015.

<sup>377</sup> Vedi [www.housingfirstitalia.org](http://www.housingfirstitalia.org).

<sup>378</sup> P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, 1999, p.43.

<sup>379</sup> Vedi [www.piazzagrande.it](http://www.piazzagrande.it).

raccontarmi la loro storia e il funzionamento del programma nella città di Bologna, mi hanno inviato i dati relativi ai loro ultimi progetti.

### 3.3.1 Housing First a Bologna

Consapevole del successo che questo approccio innovativo stava riscuotendo in Europa, nel 2012 la cooperativa sociale Piazza Grande sperimenta per la prima volta l'Housing First in Italia: ricevendo inizialmente un rifiuto da parte del Comune ad una richiesta di collaborazione al progetto, decide di proseguire in autonomia, affittando a nome della cooperativa appartamenti privati dove inserire i senzatetto incontrati in strada dal Servizio mobile di sostegno. Tre anni dopo, visti i risultati positivi in termini di mantenimento dell'abitazione, integrazione sociale e condizioni di salute, il Comune di Bologna indice una gara, vinta poi da Piazza Grande, per assegnare fondi e quattro appartamenti per una seconda sperimentazione di Housing First, cui parteciperanno 54 individui. A fine 2016 la sperimentazione si è nuovamente rinnovata, e nell'aprile 2018 Piazza Grande si è aggiudicata un'ulteriore gara comunale per la gestione di un progetto di Housing First della durata di cinque anni. Gli appartamenti attualmente disponibili sono 33, dislocati in tutto il comune di Bologna, e possono accogliere un massimo di 73 persone contemporaneamente. Il target di persone cui il progetto si rivolge è più ampio di quello previsto dall'Housing First classico, poiché a Bologna viene valutato il generale grado di vulnerabilità dell'individuo, e non sono adottati criteri come quello di essere senza abitazione in modo cronico, cioè da almeno due anni, o di essere tossicodipendenti e/o con malattie psichiche. Quando una persona viene segnalata dai servizi specialistici territoriali come idonea alla partecipazione al programma, prende inizialmente visione della casa e degli eventuali coinquilini, accetta il supporto di un team di esperti, e infine versa, se possibile, una caparra: secondo i principi fondanti dell'Housing First infatti, affinché il suo diritto all'abitazione sia rispettato, non deve essere pretesa da lui nessun trattamento o percorso sanitario obbligatorio. La volontà dell'individuo è, in questo percorso, centrale: esso deve accettare di essere inserito nel programma, impegnandosi a rispettare i principi del metodo e a versare, se possibile, un

contributo mensile di 150 euro o pari al 30% del proprio reddito. La partecipazione alle spese economiche legate all'abitazione è fondamentale per il processo di responsabilizzazione dell'individuo e per lo sviluppo del senso di appartenenza al contesto in cui vive: secondo i principi dell'Housing First, la permanenza in casa è di tipo indeterminato, affinché i partecipanti godano del proprio diritto all'abitazione, non si sentano ospiti temporanei e possano sviluppare un senso di appartenenza alla casa e al contesto. Un adattamento necessario, rispetto al modello Housing First originale ideato da Tsemberis, è la condivisione dell'appartamento da parte di più coinquilini, scelta necessaria data la scarsa disponibilità di monolocali. Gli appartamenti sono generalmente affittati da Piazza Grande da privati, e vengono finanziati, oltre al contributo dei partecipanti, oltre che dal Comune di Bologna, dal Programma Operativo Nazionale per le Città Metropolitane, un programma che con fondi europei supporta strategie di sviluppo urbano sostenibile<sup>380</sup>. Le abitazioni coinvolte devono essere lontane tra di loro, più centrali possibili e vicini ai servizi e ai mezzi di trasporto, per evitare la ghettizzazione e un ulteriore allontanamento di queste persone dalla vita cittadina e dalla società civile, e per favorire invece la loro integrazione nel quartiere, facilitandone lo spostamento e l'accesso agli spazi pubblici. Al momento, le persone ospiti negli appartamenti dove si applica l'Housing First sono 68, in prevalenza uomini tra i 50 e i 60 anni, in maggioranza di nazionalità italiana, di cui la maggior parte riesce a guadagnare, con lavori dipendenti o saltuari, tra i 300 e i 400 euro mensili. Grazie all'inserimento nella sperimentazione Housing First, quest'anno alcuni partecipanti hanno potuto richiedere il Reddito di cittadinanza e altri sussidi simili, cosa che senza un'abitazione non sarebbe stata possibile, dato che il possesso di una residenza è un requisito fondamentale: il diritto all'abitazione dimostra, ancora una volta, di essere un diritto fondamentale per il godimento di altri diritti e, secondo i principi dell'Housing First, necessariamente un punto di partenza. L'accompagnamento dei volontari e degli esperti è necessario a queste persone, abituate a vivere al di fuori di ogni sistema fiscale e tributario, per

---

<sup>380</sup> Vedi [www.ponmetro.it](http://www.ponmetro.it).

districarsi nella burocrazia necessaria, ad esempio, ad ottenere la pensione di invalidità o altri sussidi che spettano legittimamente ai cittadini che ne abbiano i requisiti<sup>381</sup>.

Dall'inizio della collaborazione tra la cooperativa Piazza Grande e il Comune di Bologna nel 2015, circa 100 persone hanno vissuto negli appartamenti Housing First, con una permanenza media di 50 mesi, e un'uscita per ragione prevalentemente positive, come l'indipendenza economica o abitativa<sup>382</sup>: negli altri Comuni italiani dove questo metodo viene applicato con altrettanta costanza e con supporto del Comune, si registrano simili risultati positivi. Pensando ai continui spostamenti che le persone senz'altro necessariamente fanno da una struttura all'altra, o da una strada a un'altra, questi dati mostrano chiaramente come l'Housing First sia il metodo più indicato ed efficace per il reintegro di queste persone nella società, partendo dalla semplice, ma rivoluzionaria idea, di anteporre a tutto il resto i loro diritti fondamentali, come il diritto all'abitazione.

---

<sup>381</sup> Cooperativa sociale Piazza Grande, *Report Gennaio Giugno 2019*, Bologna, 2019.

<sup>382</sup> *Ibidem*.

## CONCLUSIONE

La quantità esatta di persone che oggi, nel mondo, vivono senza un'abitazione è sconosciuta, ma si stima che siano circa 100 milioni, e che coloro che vivono in abitazione non adeguate siano circa 1 miliardo e mezzo<sup>383</sup>. In Europa, le stime più recenti calcolano che ogni notte circa 700.000 persone dormano in strada, fenomeno che ha visto negli ultimi anni un aumento che in alcuni Paesi, come la Germania, ha toccato il 150%. Invertire questi dati è, ovviamente, possibile, come dimostra la Danimarca, unico Paese che, grazie ad una seria lotta all'esclusione abitativa, ha registrato una diminuzione dei senzatetto del 19%<sup>384</sup>. Questi dati, però, non sembrano corrispondere al fatto che la questione abitativa, e il diritto all'abitazione, sono da decenni oggetto di crescenti attenzioni da parte di organizzazioni internazionali, onlus e ong<sup>385</sup>: all'inizio degli anni Novanta, Matthew Craven affermava, riferendosi al Comitato sui Diritti Umani della Nazioni Unite, che «ha dedicato più attenzione al diritto all'abitazione che ad ogni altro diritto<sup>386</sup>». Uno degli obiettivi di questa tesi era proprio capire perché, nonostante il problema dei senza casa fosse così evidente, e così importante, e l'attenzione dedicatagli fosse notevole, non si riuscisse seriamente a combatterlo, ma anzi peggiorasse sempre di più. Il punto di partenza è stato l'analisi dello status del diritto all'abitazione nelle principali organizzazioni che si occupano di diritti umani, e nei loro strumenti del diritto internazionale; il primo capitolo ha effettuato questa ricerca nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, indubbiamente la principale organizzazione intergovernativa di tutela dei diritti umani al mondo<sup>387</sup>. Ne è emerso che questo diritto, oltre che una casa in senso stretto, vuole assicurare un ambiente dove sia possibile crearsi una vita e permettere agli individui di avere un ruolo attivo nella

---

<sup>383</sup> Habitat for Humanity International, FY Annual Report 2012, vedi [www.habitat.org/sites7annualreport/](http://www.habitat.org/sites7annualreport/).

<sup>384</sup> Feantsa, *Fourth overview of housing exclusion in Europe*, 2019.

<sup>385</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.927.

<sup>386</sup> M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Clarendon Press, 1995, p. 329.

<sup>387</sup> Vedi [www.un.org](http://www.un.org).

democrazia, di integrarsi nella società circostante<sup>388</sup>. Inoltre, per quanto riguarda la categorizzazione, il diritto all'abitazione sembra appartenere alla categoria dei diritti sociali<sup>389</sup>, in primo luogo, perché una casa è un elemento fondamentale per il raggiungimento di un livello di vita adeguato, e in secondo luogo un diritto culturale, in quanto l'architettura di una casa è espressione culturale della società che la circonda<sup>390</sup>. Questa ricerca ha inoltre evidenziato come il suo scopo sia quello di far ottenere a tutti gli individui, sebbene categorie più a rischio siano evidenziate, un alloggio adeguato, secondo l'ampia definizione che ne dà il General Comment No.4<sup>391</sup>. Inoltre, grazie al General Comment No.7, è chiaro come gli sfratti forzati, se non assolutamente necessari e rispettosi di criteri di proporzionalità, siano contrari al diritto internazionale violino il diritto all'abitazione<sup>392</sup>. Circa l'effettiva tutela di questo diritto, gli Stati sono sottoposti nei confronti del Patto all'obbligo di adottare misure per la realizzazione dei diritti, di utilizzare il massimo delle risorse disponibili, di raggiungere progressivamente la realizzazione dei diritti e di utilizzare di tutti i mezzi appropriati: ne risulta che, sebbene non vi sia quindi obbligo di garantire immediatamente questi diritti, gli Stati sono tenuti a lavorare costantemente verso questo obiettivo<sup>393</sup>. Considerando il progressivo peggioramento della condizione abitativa e il numero degli sfratti che avvengono in Europa e, in generale nel mondo, sorgono dubbi circa il rispetto di questi obblighi, soprattutto riguardi ai Paesi che possono contare su ingenti risorse economiche.

La ricerca, nel secondo capitolo, ha analizzato l'esistenza e la giustiziabilità del diritto all'abitazione nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani<sup>394</sup>, per stabilire se fosse possibile, e in quali circostanze, azionare questo diritto davanti alla Corte, nonostante non figure tra i diritti codificati nella Convenzione europea per la

---

<sup>388</sup> N. Bernard, *The Scope and Meaning of the Right to Housing*, in FEANTSA, "Homeless in Europe Magazine" Autumn, (2008), pp. 15-19.

<sup>389</sup> A. Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Springer Netherlands, 2001.

<sup>390</sup> J. Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, 2013, p.13.

<sup>391</sup> CESCR, General Comment No.4 on adequate housing, *UN doc. E/1992/23*.

<sup>392</sup> CESCR, General Comment No.7 on forced evictions, *UN doc. E/C.12/1997/4*.

<sup>393</sup> B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, material*, Oxford University Press, 2014, p.136.

<sup>394</sup> Vedi <https://www.coe.int>.

salvaguardia dei diritti dell'uomo della libertà fondamentali<sup>395</sup>, grazie al legame innegabile tra l'abitazione e la vita privata e familiare. La comparazione tra la definizione di "abitazione" secondo la giurisprudenza della Corte e secondo il diritto interno di alcuni Stati membri ha evidenziato notevoli differenze; la giustiziabilità di alcuni aspetti del diritto all'abitazione sarebbe facilitata da una definizione comune, ma ad oggi le legislazioni interne appaiono distanti tra loro, e dalla concezione che emerge dalla giurisprudenza della Corte, secondo la quale "abitazione" è un concetto autonomo e il fatto che un alloggio costituisca o meno un'abitazione dipende dalle circostanze<sup>396</sup> e dall'effettivo legame tra l'individuo e il luogo<sup>397</sup>. Lo studio dei criteri di ammissibilità di un caso ha permesso di avanzare l'ipotesi per cui l' Articolo 2, che sancisce il diritto alla vita, e l'Articolo 3, che vieta la tortura ed i trattamenti inumani e degradanti, potrebbero essere invocati per difendere i diritti delle persone senz'altro che soffrono di esclusione sociale, malattie curabili, e spesso muoiono in modo prevedibile ed evitabile: in Francia, ad esempio, secondo le stime, almeno un senz'altro muore ogni giorno, a un'età in media trent'anni inferiore a quella del resto della popolazione<sup>398</sup>. La successiva analisi riguardante gli obblighi positivi degli Stati parte, non esclude un eventuale giudizio favorevole della Corte nel riscontrare una violazione dell'obbligo positivo di prevenzione nei confronti dell'Articolo 2 da parte di uno Stato che, pur conscio della ciclicità del problema e della rigidità dell'inverno, lascia morire le persone le strada. Tuttavia, nessun caso simile è mai stato presentato alla Corte, e pertanto non è possibile sapere se sarebbe ritenuto ammissibile e se uno Stato potrebbe essere ritenuto responsabile a questo proposito.

L'analisi del *Novoseletskiy vs. Ucraina*<sup>399</sup>, riguardante una questione abitativa, ha permesso di esaminare il procedimento della Corte, e di verificare come alcuni aspetti del diritto all'abitazione siano, seppur indirettamente, giustiziabili: nel caso specifico, lo Stato convenuto ha violato i suoi obblighi positivi a ripristinare a proteggere l'effettivo

---

<sup>395</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ETS No.5, adottata il 4 novembre 1950.

<sup>396</sup> *Connors vs. The United Kingdom*, Ricorso No.66746/01, ECtHR, 27 maggio 2004.

<sup>397</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.2.

<sup>398</sup> Feantsa, *Fourth overview of housing exclusion in Europe*, 2019.

<sup>399</sup> ECtHR, *Novoseletskiy vs. Ukraine*, Ricorso No.47148/99.

godimento del richiedente della propria abitazione, elemento centrale della vita privata e familiare<sup>400</sup>. Importante, inoltre, come la Corte abbia affermato nel suo giudizio che lo Stato convenuto avrebbe dovuto fornire al richiedente un'abitazione alternativa e prodigarsi affinché la sua tornasse ad essere abitabile al più presto.

Nel nostro Paese, la situazione abitativa è scoraggiante, tanto che, nel 2015, il Comitato per i Diritti Umani della Nazioni Unite si è detto «preoccupato per la mancanza di case a basso prezzo, di social housing e per il crescente numero di senzatetto<sup>401</sup>»: ad oggi, si stima che in Italia il 5,5% della popolazione viva in grave privazione abitativa<sup>402</sup>. Rimedi effettivi ed attuabili contro la mancanza di un'abitazione esistono: il terzo capitolo, dedicato all'Housing First<sup>403</sup>, ha dimostrato come grazie a questo metodo innovativo sia possibile dare un'abitazione a chi non ce l'ha da molto tempo a causa di problemi psichici, economici o di dipendenze, antepoendo a tutto questo il loro diritto all'abitazione. I dati delle sperimentazioni prima americane, in seguito ed europee ed infine italiane, dimostrano come la maggioranza dei partecipanti, a distanza di qualche anno, abbia ridotto i propri problemi, viva ancora all'interno dell'abitazione in modo stabile e in alcuni casi abbia raggiunto l'indipendenza economica o abitativa<sup>404</sup>. Alcune amministrazioni comunali, come quella di Bologna, hanno scelto, visti gli ottimi risultati, di applicare questo metodo in modo sistematico, in collaborazione con gli enti dedicati: la cooperativa sociale Piazza Grande, considerata come caso di studio, per prima in Italia ha sperimentato l'Housing First dimostrando la sua validità, aprendo la strada a sperimentazioni in altre città e dimostrando che, dando loro un'alternativa, pochissime persone scelgono consapevolmente di vivere in strada. All'Housing First va il merito di saper andare oltre le apparenze e vedere in questi individui, solitamente stigmatizzati e considerati come “colpevoli della propria situazione” e “non meritevoli” di una casa<sup>405</sup> e

---

<sup>400</sup> P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p.409.

<sup>401</sup> Osservazioni finali sul quinto rapporto dell'Italia, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/ITA/CO/5, para. 40, p.7.

<sup>402</sup> Feantsa, *Fourth overview of housing exclusion in Europe*, 2019.

<sup>403</sup> Vedi [www.housingfirstitalia.org](http://www.housingfirstitalia.org).

<sup>404</sup> D. K. Padgett, B. Henwood, S.J. Tsemberis, *Housing First: Una storia che cambia le storie*, Franco Angeli, 2018, p.31.

<sup>405</sup> Ted Talks, *The year I was homeless*, [www.ted.com](http://www.ted.com).

della partecipazione alla vita della società, dei cittadini portatori di diritti come tutti gli altri, secondo quanto afferma l'Articolo 31 della Carta Sociale Europea<sup>406</sup>, «tutti hanno diritto all'abitazione». Questa tesi ha evidenziato la contraddizione tra la crescente protezione che il diritto internazionale accorda a questo diritti e l'apparentemente inarrestabile peggioramento delle condizioni abitative a livello mondiale; a mio parere, sarà molto difficile servirsi efficacemente di questi strumenti senza una rivoluzione culturale che spinga le persone a voler migliorare le condizioni di queste persone, una percentuale enorme della popolazione mondiale, iniziando dalla percezione che abbiamo di loro. Nel 2001, una biblioteca di Washington è stata condannata dalla Corte Federale per aver vietato l'ingresso a un senzatetto solo perché «non vestito in modo consono»<sup>407</sup>: oltre a questi casi, diventati famosi, le umiliazioni che queste persone sperimentano, o evitano di sperimentare semplicemente tenendosi ai margini della società, sono innumerevoli. Il diritto all'abitazione, allora, otterrà un pieno riconoscimento e sarà attuabile solo dal momento in cui ci convinceremo che il significato intrinseco dei diritti umani risiede nel concetto di dignità umana<sup>408</sup>, che non ha bisogno di un'abitazione per vivere dentro ogni persona.

---

<sup>406</sup> Consiglio D'Europa, La Carta Sociale Europea riveduta, adottata il 3 maggio 1996, disponibile a <https://rm.coe.int/168047e179>.

<sup>407</sup> T. Panizza Kassahun, *Diritti umani in biblioteca: una storia esemplare*, Il Mulino, Bologna, 2016, p.3.

<sup>408</sup> UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 1948.

## BIBLIOGRAFIA

ALLOTT P., *Eunomia: New Order for a New World*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

AMERASINGHE C., *State responsibility for injuries to aliens*, Clarendon Press, Oxford, 1967.

BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001.

BERNARD N., *The Scope and Meaning of the Right to Housing*, in FEANTSA, "Homeless in Europe Magazine", Autumn, 2008.

BESTAGNO F., *I diritti economici, sociali e culturali*, Vita e Pensiero, Milano, 2009.

BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

BUSCH-GEERTSEMA V., *Housing First Europe: Final Report*, European Union Programme for Employment and Social Solidarity, Bruxelles, 2013.

BUYSE A., *The concept of "home" in the case law of the European Court of Human Rights* in *European Human Rights Law Review*, No.11, 2006.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS, *Sources 4: Legal Resources for Housing Rights international and National Standards*, 2nd edn, COHRE, Geneva, 2000.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS, *Global Survey on Forced Evictions 10: Violation of Human Rights 2003-2006*, COHRE, Geneva, 2006.

CLEMENTS L., SIMMONS A., *European Court of Human Rights: Sympathetic Unease*, in *Social Rights jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

CORBETTA P., *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.

CORTESE C., *Scenari e pratiche dell'Housing First: Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2016.

CORTESE C., ZENAROLLA A., *Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2016.

CRAVEN M., *History, Pre-History and the Right to Housing in International Law*, in *National Perspectives on Housing Rights*, ed. da N Leckie S., Springer, The Hague, 2003.

CRAVEN M., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Claredon Press, Oxford, 1995.

CULHANE D.P., GOLLUB E., KUHN R., SHPANER M., *The co-occurrence of AIDS and homelessness: results from the integration of administrative databases for AIDS surveillance and public shelter utilisation in Philadelphia*, in *Journal of Epidemiology & Community Health*, 55(7), 2001.

DE HERT P., KORENICA F., *The New Kosovo Constitution and Its Relationship with the European Convention on Human Rights: Constitutionalization "Without" Ratification in Post-Conflict Societies*, Max-Planck-Institut, 2016.

EDELMAN B., *La Cour européenne des droits de l'homme: une juridiction tyrannique?*, Dalloz, No. 28, 2008.

EIDE A., *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Springer Netherlands, New York, 2001.

FARHA L., *Is there a Woman in the house? Re/conceiving the Right to Housing*, in *Canadian Journal of Women and the Law*, No. 14, 2002.

FITZPATRICK S., *Homelessness and Housing exclusion. Initiatives within the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*, in *Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness. Synthesis Report*, 2010.

FOOD FIRST INTERNATIONAL NETWORK, *Economic Human Rights: Their Times Has Come*, FIAN International, Heidelberg, 1995.

HARRIS D.J. et Al, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

HARVEY T., KENNER J., *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart, Oxford, 2013.

HENKINS L., *The international Bill of Rights*, Columbia Press University, New York, 1981.

HOHMANN J., *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Bloomsbury Publishing, London, 2013.

HUMPHREY J., *Human Rights & United Nations: a great adventure*, Transnational Publishers, New York, 1984.

JHONSTON M., *The contribution of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection of Human Rights*, Hopkins University Press, New York, 1987.

KULISCHER E., *Europe on move: war and population changes, 1917-1947*, Columbia University Press, New York, 1948.

LAWSON E., *Encyclopedia of Human Rights*, Taylor & Francys, New York, 1996.

LEACH P., *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

LECKIE S., *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law*, IIED, London, 1992.

LECKIE S., *National Perspectives on Housing Rights*, Nijhoff Publishers, Boston, 1992.

LODI RIZZINI C., *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, In F. Maino, M. Ferrara, Primo rapporto sul secondo welfare in Italia, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

LOVELAND I., *Housing Homeless Persons*, Claredon Press, Oxford, 1995.

MIKKOLA M., *Housing as Human Right in Europe*, in European journal of social security, Volume 10, No.3, 2008.

MERRETT S., *State Housing in Britain*, Routledge & Kegan Paul, London, 1979.

MOLINARI P., ZENAROLLA A., *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2018.

NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE, *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*, National Academies Press, 2018.

O'LEARY S., *The Constitutional Right to Housing in the Russian Federation: Rethinking the Guarantee in Light of Economic and Political Reform*, in American University International Law review, Vol 9, 1995.

O'NEILL T., *Water and Freedom: the Privatization of Water and Its Implications for Democracy and Human Rights in Developing World*, in Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, No. 17, 2006.

ODERZO J.C., *Des Vagabonds au SDF: Approche d'une marginalité*, Université de Saint Etienne, 2002.

PADGETT D.K., HENWOOD B.F., TSEMBERIS S.J., *Housing First: Una storia che cambia le storie*, Franco Angeli, Milano, 2018.

PANIZZA KASSAHUN T., *Diritti umani in biblioteca: una storia esemplare*, Il Mulino, Bologna, 2016.

PLEASE N., *Housing first guide Europe*, 2016.

REHOF L., *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nation Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Nijhoff Publishers, Boston, 1993.

ROOSEVELT F., *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt: War and Aid to Democracies*, Random House, New York, 1940.

SAUL B., J. MOWBRAY, D. KINLEY, *The International Covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, materials*, Oxford University Press, Oxford, 2014

SAVAGE J., *Mental Health and Housing* in Mental Health Foundation Policy Paper, 2016.

SHON L., A Short History of United Nations Documents on Human Rights in *The United Nations and Human Rights*, Oceana, 1968.

STANHOPE V., DUNN K., *The Curious Case of Housing First: The Limits of Evidence Based Policy*, in International Journal of Law and Psychiatry, 34(4), 2011.

STRUYK R.J., KOSAREVA N.B., *The Russian housing market in Transition*, The Urban Institute, Washington DC, 1993.

SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, 2005.

SUSAN G., *A fate worse than debt*, Grove Press, New York, 1990.

TOSI A., *Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili*, in A. Bonomi, *La vita nuda*, Triennale Electa, Milano, 2008.

WESTENDORP I., *Women and Housing: Gender makes a Difference*, Intersentia, Cambridge, 2007.

WORLD JUSTICES PROJECT, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries*, Washington, D.C., 2018.

YOUROW H. C., *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Kluwer, 1996.

YOUTH FOR UNITY OF VOLUNTARY ACTION, *Life on the Mean Streets*, YUVA, Bombay, 1995.

## GIURISPRUDENZA

*Abdulaziz, Cabales e Balkandali vs. The United Kingdom*, Richieste No. 9214/80; 9473/81; 9474/81, ECtHR, 28 maggio 1985.

*Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et Al. vs. Portugal*, Richieste No.29813/96 e 30229/96, ECtHR, 11 gennaio 2000.

*Belgian Linguistic vs. Belgium*, Ricorso No. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, ECtHR, 9 febbraio 1967.

*Berktaş vs. Turkey*, Ricorso No. 22493/93, ECtHR, 1 marzo 2001.

*Beyeler vs. Italy*, Ricorso No. 33202/96 ECtHR, 5 gennaio 2000.

*Blečić vs. Croatia*, Ricorso No.59532/00, ECtHR, 8 marzo 2006.

*Brajović-Bratanović vs. Croatia*, Ricorso No. 9224/06, ECtHR, 9 ottobre 2008.

*Brânduse vs. Romania*, Ricorso No.6586/03, ECtHR, 7 aprile 2009.

*Broniowski vs. Polonia*, Ricorso No. 31443/96, ECtHR, 28 settembre 2005.

*Brumărescu vs. Romania*, Ricorso No.28342/95, ECtHR, 23 gennaio 2001.

*Buckley vs. The United Kingdom*, Ricorso No.20348/92, ECtHR, 25 settembre 1996.

*Budayeva et al vs Russia*, Ricorso No. 15339/02, ECtHR, 23 marzo 2008.

*Chapman vs. The United Kingdom*, Ricorso No.27238/95, ECtHR, 18 gennaio 2001.

*Collectif National d'information et d'opposition à l'Usine Melox - Collectif stop Melox et Mox vs. France*, Ricorso No.75218/01, ECtHR, 12 giugno 2007.

*Connors vs. The United Kingdom*, Ricorso No.66746/01, ECtHR, 27 maggio 2004.

*Corte costituzionale italiana*, sentenza. No. 119, 1999

*Cusan e Fazzo vs. Italy*, Ricorso No.77/07, ECtHR, 7 gennaio 2014.

*Cyprus vs. Turkey*, Ricorso No.25781/94, ECtHR, 10 maggio 2001.

*De Saedeleer vs. Belgium*, Ricorso No.27535/04, ECtHR, 24 luglio 2007.

*Deés vs. Hungary*, Ricorso No. 2345/06, ECtHR, 9 novembre 2010.

*Demades vs. Turkey*, Ricorso No.16219/90 ECtHR, 31 luglio 2003.

*Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa*, Corte Costituzionale Italiana, sentenza No. 217, 1988.

*Drozd e Janousek sv. France and Spain*, Ricorso No.12747/87, ECtHR, 26 giugno 1992

*Engel et Al. vs. The Netherlands*, Richieste No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 ECtHR, 23 Novembre 1976.

*Ernst G. Haas vs. Switzerland*, Ricorso No. 31322/0, ECtHR, 13 gennaio 2004.

*Gorraiz Lizarra and others vs. Spain*, Ricorso No.62543/00, ECtHR, 27 aprile 2004.

*Government of the Republic of South Africa vs Grootboom and others*, Corte Costituzionale del Sud Africa, CCT 11/00, 4 ottobre 2000.

*Güleç vs. Turchia*, Ricorso 25193, ECtHR, 27 luglio 1998.

*Handyside vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 5493/72, ECtHR, 7 dicembre 1976.

*Hatton et. Al vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 36022/97, ECtHR, 8 luglio 2003.

*Hiro Balani vs. Spagna*, Ricorso No. 30544/96, ECtHR, 9 dicembre 1994.

*Johnston et Al. vs. Ireland*, Ricorso No.96977/82 ECtHR, 18 dicembre 1986.

*K.R.S vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 32733/08, ECtHR, 2 dicembre 2008.

*Kaya vs. Turchia*, Ricorso No. 22535/93, ECtHR, 28 marzo 2000.

*Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen vs. Denmark*, Ricorso No.5095/71; 5920/72; 5926/72, ECtHR, 7 dicembre 1976.

*Kryvitska and Krvitskyy vs. Ukraine*, Ricorso No.30856/03 ECtHR, 2 dicembre 2010.

*Loizidou vs. Turkey*, Ricorso No. 15318/89, ECtHR, 18 dicembre 1996.

*Lopez-Ostra vs. Spagna*, Ricorso No.16798/90, ECtHR, 9 dicembre 1994.

*Marckx vs. Belgium*, Ricorso No.6833/74, ECtHR, 13 giugno 1979.

*McCann and others vs. The United Kingdom*, Ricorso No.18984/9, ECtHR, 27 settembre 1995.

*Mckay-Kopecka vs. Poland*, Ricorso No.45320/99, ECtHR, 3 ottobre 2006.

*Moldovan vs. Romania*, Ricorso No. 41138/98 and 64320/01, ECtHR, 12 luglio 2005.

*Mykhaylenky et Al. vs. Ucraina*, Ricorsi No. n. 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 e 42814/02, ECtHR, 30 novembre 2004.

*Novoseletskiy vs. Ukraine*, Ricorso No.47148/99, ECtHR, 22 febbraio 2005.

*Oneryildiz vs Turkey*, Ricorso No. 48939/99, ECtHR, 30 novembre 2004.

*Ozgur-Gundem vs. Turchia*, Ricorso No.23144/93, ECtHR, 16 marzo 2000.

*Pretty vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 2346/02, ECtHR, 29 aprile 2002.

*Prokopovich vs. Russia*, Ricorso No. 58255/00 ECtHR, 18 novembre 2004.

*Radio France et Al. vs. Francia*, Ricorso No. 53984/00, ECtHR, 30 marzo 2004.

*Ruiz Torija vs. Spagna*, Ricorso No. 18390/91, ECtHR, 9 dicembre 2004.

*Scordino vs. Italy* Ricorso No. 36813/97, ECtHR, 29 marzo 2006.

*Sporrong e Lönnroth vs. Svezia*, Ricorso No. 7151/95, ECtHR, 23 settembre 1982.

*Stec et al vs. The United Kingdom*, Ricorso No. 65731/01 e 65900/01, ECtHR, 12 aprile 2006.

*Sunday Times vs. The United Kingdom*, Ricorso No.6538/74, ECtHR, 26 aprile 1979.

*Surugiu vs. Romania*, Ricorso No.48995/99, ECtHR, 20 aprile 2004.

*The Holy Monasies vs. Grecia*, Ricorso No. 28945/95, ECtHR, 9 dicembre 1994.

*Tomasi vs. France*, Ricorso No.12850/97 ECtHR, 27 agosto 1992.

*United Communist Party of Turkey et Al. vs. Turkey*, Ricorso No.133/1996/752/951, ECtHR, 30 gennaio 1998.

*Vasilescu vs. Romania*, Ricorso No. 27053/95, ECtHR, 22 maggio 1998.

*Yilmaz-Dogan vs. The Netherlands*, Ricorso No.25700/05, ECtHR, 18 ottobre 2011.

## DOCUMENTI

COMMISSIONE EUROPEA, CONSIGLIO D'EUROPA, European Consensus Conference on Homelessness Report, Raccomandazioni politiche della giuria, 9-10 dicembre 2010, disponibile a <https://www.feantsa.org/en/event/2010/12/10/european-consensus-conference-on-homelessness-9th-10th-december-2010>.

CONSIGLIO D'EUROPA, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ETS No.5, adottata 4 novembre 1950, disponibile a <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention>.

CONSIGLIO D'EUROPA, La Carta Sociale Europea riveduta, adottata il 3 maggio 1996, disponibile a <https://rm.coe.int/168047e179>.

CONSIGLIO D'EUROPA, Segretariato Generale, Documento sulla cooperazione tra l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e il Consiglio d'Europa, DD (2013)1141, 4 novembre 2013, disponibile a [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-coe-cooperation-overview-2012-2013\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-coe-cooperation-overview-2012-2013_en.pdf).

CONSIGLIO D'EUROPA, Statuto del Consiglio d'Europa, ETS No.001, adottato il 3 agosto 1949, disponibile a <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list-/conventions/treaty/001>.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali, (EC) n°168/2007, 15 Febbraio 2007, disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>.

COOPERATIVA SOCIALE PIAZZA GRANDE, *Report Gennaio Giugno 2019*, Bologna, 2019.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, No.55, Report per il Comitato Direttivo sulle Autorità Locali e Regionali, disponibile a <https://rm.coe.int/1680747fda>.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI, Regolamento della Corte Europea dei Diritti Umani, 3 giugno 2019, disponibile a [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court](https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court).

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI, Servizio Pubbliche Relazioni della Corte Europea dei Diritti Umani, The ECHR in 50 questions, documento disponibile a <https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions>.

COSTITUZIONE DELLA FEDERAZIONE RUSSA, adottata il 12 dicembre 1993, disponibile a <https://www.art3.it/Costituzioni/cost%20RUSSA.pdf>.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI KOSOVO, adottata il 9 aprile 2008, disponibile a [www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf).

FEANTSA, *Fourth overview of housing exclusion in Europe*, 1 aprile 2019, disponibile a <https://www.feantsa.org/en/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019?bcParent=27>.

HABITAT FOR HUMANITY INTERNATIONAL, FY Annual Report 2012, disponibile a [www.habitat.org/sites7annualreport/](http://www.habitat.org/sites7annualreport/).

ISTAT, *Statistiche sulla povertà anno 2018*, Roma, 18 giugno 2019, disponibile a <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povertà-in-Italia-2018.pdf>

ISTAT, Matrimoni, separazioni e divorzi 2015, 14 novembre 2016, disponibile a <https://www.istat.it/it/files//2016/11/matrimoni-separazioni-divorzi-2015.pdf>.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ISTAT, CARITAS, FEDERAZIONE ITALIANA PERSONE SENZA DIMORA, *Le persone senza dimora anno 2014*, 10 dicembre 2015, disponibile a [https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone\\_senza\\_dimora.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf).

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 5 novembre 2015, disponibile a <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-estreme/Documents>.

ONU, Assemblea Generale, *Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione della Donna*, Risoluzione 34/180, adottata il 18 dicembre 1979, disponibile a <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

ONU, Assemblea Generale, *Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale*, Risoluzione 2106 (XX), adottata il 21 dicembre 1965, disponibile a <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

ONU, Assemblea Generale, *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*, Risoluzione 44/25, adottata il 20 novembre 1989, disponibile a <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

ONU, Assemblea Generale, *Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità*, Risoluzione A/61/611, adottata il 13 dicembre 2006, disponibile a <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

ONU, Assemblea Generale, Elaborazione di un secondo protocollo alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, A/RES/44/128, 15 dicembre 1989, disponibile a <https://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r128.htm>.

ONU, Assemblea Generale, Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione della Donna, A/RES/54/4, 15 ottobre 1999, disponibile a <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

ONU, Assemblea Generale, Risoluzione di adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, A Res. 217/A (III), adottata il 10 dicembre 1948, disponibile a <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents>.

ONU, Carta della Nazioni Unite e Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, adottata il 26 giugno 1945, disponibile a <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>

ONU, Comitato per i Diritti delle Persone con Disabilità, General Comment No. 2 on accessibility, CRPD/C/CG/2, adottato il 10 aprile 2014.

ONU, Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, Osservazioni finali sul quarto rapporto dell'Italia, E/C.12/1/Add.103, 14 dicembre 2004, disponibile a <https://undocs.org/E/C.12/1/Add.103>.

ONU, Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, Osservazioni finali sul quinto rapporto dell'Italia, E/C.12/ITA/CO/5, 28 ottobre 2015, disponibile a <https://undocs.org/E/C.12/ITA/CO/5>.

ONU, Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, Osservazioni finali sul sesto rapporto dell'Italia, CCPR/C/ITA/CO/6, 1 maggio 2017, disponibile a <https://undocs.org/en/CCPR/C/ITA/CO/6>.

ONU, Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, Quinto rapporto periodico dell'Italia sull'implementazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, E/C.12/ITA/5, 10 ottobre 2013, disponibile a <https://undocs.org/en/E/C.12/ITA/5>.

ONU, Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, Sesto rapporto periodico dell'Italia sull'implementazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, CCPR/C/ITA/6, 16 novembre 2015, disponibile a <http://ccprcentre.org/files/documents/CCPR:C:ITA:6>.

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, General Comment No.4 on adequate housing, UN doc. E/1992/23, adottato il 13 dicembre 1991, disponibile a [docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler](https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler).

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, General Comment No. 16: The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, E/C.12/2005/4, adottato l'11 agosto 2005, disponibile a [docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler](https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler).

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, General Comment No. 20 on Non-discrimination in economic, social and cultural rights, E/C.12/GC/20, adottato il 2 luglio 2009, disponibile a [docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler](https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler).

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, General Comment No. 7 on forced evictions, UN doc. E/C.12/1997/4, adottato il 5 novembre 1977, disponibile a [docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler](https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler).

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Introduzione: lo scopo dei General Comments, UN doc. E/1989/22, disponibile a [hrlibrary.umn.edu/gencomm](http://hrlibrary.umn.edu/gencomm).

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Report della diciottesima e diciannovesima sessione, UN doc. E/C.12/1990/SR/.47, 13 dicembre 1990, disponibile a <https://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-22>.

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Report della terza sessione, UN doc.E/1989/22, adottato il 24 febbraio 1989, disponibile a [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal).

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Report della terza sessione, UN doc. E/C.12/1987/2, adottato il 14 dicembre 1990, disponibile a <https://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1990>.

ONU, Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Report della quarta sessione, UN doc. E/C.12/1990/3, adottato il 2 febbraio 1990, disponibile a <https://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1990>.

ONU, Comitato sui Diritti Umani, Osservazioni finali sul terzo rapporto periodico dello Stato di Israele, CCPR/C/ISR/CO/3/CRP.1, 29 luglio 2010.

ONU, Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, Cinquantaseiesima Sessione, Rcomandazione Generale No.25 sugli aspetti della discriminazione razziale

legati al gender, 20 marzo 2000, disponibile a <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/ohchr>.

ONU, Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, Decisioni Finali sul caso *Yilmaz-Dogan v. The Netherlands*, 29 settembre 1988, Comunicazione No. 1/1984, disponibile a [www2.ohchr.org/english/.../CCPR.C.ISR.CO.3.doc](http://www2.ohchr.org/english/.../CCPR.C.ISR.CO.3.doc)

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Ottava sessione, sommario del 294 meeting, E/CN.4/SR.294, 14 maggio 1952, disponibile a <https://hr-travaux.law.virginia.edu/document/iccpr/>.

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Report della quinta sessione, UN doc.E/1371.9 UN ESCOR. Supp. No. 10, 20 giugno 1949, disponibile a <https://digitallibrary.un.org/>.

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Report della quinta sessione, UN doc. E/1681. 11 UN ESCOR. Supp. No. 5, 19 maggio 1950, disponibile a <https://digitallibrary.un.org/>.

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Settima sessione, sommario del 229 meeting, E/CN.4/SR.229, 28 giugno 1951, disponibile a <https://hr-travaux.law.virginia.edu/document/iccpr/>.

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Settima sessione, sommario del 329 meeting, E/CN.4/SR.329, 10 giugno 1952, disponibile a <https://hr-travaux.law.virginia.edu/document/iccpr/>.

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Settima sessione, sommario del 222 meeting, E/CN.4/SR.222, 2 maggio 1951, disponibile a <https://hr-travaux.law.virginia.edu/document/iccpr/>.

ONU, Commissione sui Diritti Umani, Settima sessione, sommario del 236 meeting, E/CN.4/SR.236, 10 luglio 1951, disponibile a <https://hr-travaux.law.virginia.edu/document/iccpr/>.

ONU, Consiglio Economico e Sociale, Revisione della composizione, organizzazione e amministrazione delle disposizioni del gruppo di lavoro degli esperti dei governi sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Risoluzione 1985/17, 28 maggio 1985, disponibile a <https://ap.ohchr.org/documents/alldocs>.

ONU, Consiglio Economico e Sociale, Secondo report sui diritti umani e la povertà estrema, E/CN.4/Sub.2/1995/15, 5 Luglio 1995, disponibile a [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=6840](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6840).

ONU, Consiglio Economico e Sociale, Secondo report sul diritto all'abitazione del Relatore Speciale Rajindar Sachar, E/CN.4/Sub.2/1994/20, 21 Luglio 1994, disponibile a [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=6840](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6840).

ONU, Consiglio Economico e Sociale, The Limburg Principles on the implementation of the International Covenant of Economic, Social and Civil Rights, UN Doc. E/CN.4/1987/17, adottati l'8 gennaio 1987, disponibili a <https://www.refworld.org/pdfid>.

ONU, Consiglio per I Diritti Umani, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context, A/HRC/40/61, 15 gennaio 2019, disponibile a <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/007/29/PDF>.

ONU, Dichiarazione di Vienna, A/Conf.157/23, adottato il 23 giugno 1993, disponibile a <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>.

ONU, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, UNGA Res 217 A (III), adottata il 10 dicembre 1948, disponibile a <https://www.ohchr.org/EN/Library/Pages/UDHR.aspx>.

ONU, Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, UNGA Res 2200 A (XXI), adottato il 16 dicembre 1966, disponibile a [https://www.un.org/en/development/generalassembly/docs/A\\_RES\\_2200A](https://www.un.org/en/development/generalassembly/docs/A_RES_2200A).

ONU, Patto Internazionale sui Diritti Politici e Civili, UNGA Res 2200 A (XXI), adottato il 16 dicembre 1966, disponibile a [https://www.un.org/en/development/generalassembly/docs/A\\_RES\\_2200A](https://www.un.org/en/development/generalassembly/docs/A_RES_2200A).

ONU, Segretariato, prima bozza della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, UN doc. E/CN.4/AC.1/3, 9 giugno 1947, disponibile a <http://research.un.org/en/undhr/draftingcommittee/1>.

ONU, The Habitat Agenda, Conferenza di Istanbul sugli insediamenti umani, A/CONF.165/14, 7 agosto 1996, disponibile a <https://www.un.org/en/.../devagenda/habitat>.

PARLAMENTO EUROPEO, Dichiarazione del Parlamento europeo sulla soluzione del problema dei senzatetto, 22 aprile 2008, P6\_TA (2008)0163, disponibile a [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do).

PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo sul social housing nell'Unione europea, 2012/2293 (INI), 30 aprile 2013, disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>.

PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo sull'edilizia popolare nell'Unione europea, 2012/2293 (INI), 11 Giugno 2013, disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>.

REPUBBLICA DEL KOSOVO, Dichiarazione delle priorità politiche di medio termine 2014-2016, 15 Aprile 2013, disponibile a [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Declaration\\_of\\_Medium-Term\\_Policy\\_Priorities.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Declaration_of_Medium-Term_Policy_Priorities.pdf).

REPUBBLICA DI FRANCIA, Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, adottata il 5 marzo 2007, disponibile a <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>.

REPUBBLICA DI FRANCIA, Loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, adottata l'1 settembre 1948, disponibile a <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>.

SOCIETÀ DELLA NAZIONI, Convenzione de L'Avana sui funzionari diplomatici, adottata il 20 febbraio 1928.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, The 2015 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, novembre 2015, disponibile a <https://www.hudexchange.info/resources/documents/2015-AHAR-Part-1.pdf>.

UNITED STATES INTERAGENCY COUNCIL ON HOMELESSNESS, Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness. US Interagency Council on Homelessness, giugno 2015, disponibile a [https://www.usich.gov/resources/uploads/asset\\_library/USICH\\_OpeningDoors\\_Amendment2015\\_FINAL.pdf](https://www.usich.gov/resources/uploads/asset_library/USICH_OpeningDoors_Amendment2015_FINAL.pdf)

UNMIK, The United Nation Interim Administration Mission in Kosovo, *On residential property claims and the rules of procedure and evidence of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission*, UNMIK/REG/2000/60, 31 ottobre 2000, disponibile a [www.unmikonline.org/regulations/](http://www.unmikonline.org/regulations/).

UNMIK, The United Nation Interim Administration Mission in Kosovo, Official Gazette of the Socialist Autonomous Province of Kosovo (SAPK), Law on Housing Relations, No. 11/83, 29/86, 42/8, marzo 2000, disponibile a <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/01/HPCC-Collection-of-Basic-Texts.pdf>.

## SITOGRAFIA

CAMBRIDGE DICTIONARY, <https://dictionary.cambridge.org/it>.

CENTRO NAZIONALE DI INFORMAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, [www.unric.org/](http://www.unric.org/).

CONSIGLIO D'EUROPA, <https://www.coe.int/it/>.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI, <https://www.echr.coe.int/Pages/home>.

EUROPEAN FEDERATION OF NATIONAL ORGANISATIONS WORKING WITH THE HOMELESS, <https://www.feantsa.org/>

FEDERAZIONE ITALIANA ORGANISMI PER LE PERSONE SENZA DIMORA, <https://www.fiopsd.org/>.

GUIDA ALL'HOUSING FIRST EUROPA, [www.housingfirstguide.eu](http://www.housingfirstguide.eu).

HOUSING FIRST ITALIA NETWORK, [www.housingfirstitalia.org](http://www.housingfirstitalia.org).

HOUSING RIGHTS WATCH, <http://www.housingrightswatch.org/country/italy>.

LAROUSSE DICTIONNAIRE, <https://www.larousse.com>

NATIONAL ALLIANCE TO END HOMELESSNESS, <https://endhomelessness.org/>.

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE ITALIA, <https://www.onuitalia.it/>.

PIAZZA GRANDE COOPERATIVA SOCIALE, [www.piazzagrande.it](http://www.piazzagrande.it).

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE PER LE CITTÁ METROPOLITANE, [www.ponmetro.it](http://www.ponmetro.it).

SUSTANCE ABUSE AND MENTAL HEALTH SERVICES ADMINISTRATION, <https://www.samhsa.gov>.

TED TALKS, *The year I was homeless*, [www.ted.com](http://www.ted.com).

TETO NGO, [www.techo.org](http://www.techo.org)

THE GUARDIAN, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF HOUSING, <https://www.hudexchange.info>.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/ITIndex>.

UNITED STATES INTERAGENCY COUNCIL ON HOMELESSNESS, <https://www.usich.gov/>.

UNIVERSITY OF OXFORD, PRACTICAL ETHICS, <http://blog.practicaethics.ox.ac.uk>.

VOCABOLARIO TRECCANI, [www.treccani.it/vocabolario](http://www.treccani.it/vocabolario).