

**IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE NELLA CARTA SOCIALE EUROPEA: A PROPOSITO DI UNA RECENTE CONDANNA DELL'ITALIA DA PARTE DEL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI\***

**1. Massicci riconoscimenti giuridici ma una scarsa tutela reale.**

Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) hanno ratificato i trattati internazionali e le convenzioni che riconoscono e proteggono esplicitamente il diritto all'abitazione<sup>1</sup>: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 25), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11), la Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 27), la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (artt. 14 e 15) e la Carta Sociale Europea, nel testo riveduto (in specie artt. 16, 30 e 31). Essi hanno pure ratificato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e la più recente Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (la c.d. Carta di Nizza), che ha acquisito piena efficacia con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Queste ultime, tuttavia, non dedicando specifiche disposizioni al diritto di cui si tratta<sup>2</sup>, tendono soltanto per approssimazione agli stessi standard di tutela degli altri atti internazionali menzionati, grazie all'impegno delle rispettive Corti.

Malgrado il massiccio riconoscimento giuridico apprestato formalmente, sul piano del diritto internazionale e sovranazionale, spesso rafforzato dalle Costituzioni e dalle legislazioni nazionali, nonché dalla giurisprudenza delle Corti europee, costituzionali e dei giudici comuni, il diritto all'abitazione è in realtà scarsamente tutelato.

In Europa la crisi abitativa colpisce ormai 70 milioni di persone mal alloggiato, di cui circa 18 milioni sotto sfratto e 3 milioni senza tetto. Tale numero sta ulteriormente aumentando a causa degli effetti della crisi finanziaria globale, che sta facendo perdere casa, a livello europeo, a circa 2 milioni di famiglie, in specie per morosità dei mutui. La crisi è poi aggravata dalla libera circolazione degli investimenti speculativi in seno all'UE, dalle privatizzazioni del settore abitativo pubblico e sociale<sup>3</sup>, dalla mercantilizzazione del mercato abitativo, anche nella maggior parte dei nuovi Stati membri, dalle migrazioni e dagli insediamenti urbani non equilibrati, e ha come risultato, tra l'altro, un enorme approfondimento delle disuguaglianze e della segregazione sociale intra-urbana, che colpiscono i giovani, gli anziani, i disoccupati, i poveri, i migranti, ma anche le famiglie a reddito medio. Questa situazione, esattamente all'opposto dell'inclusione sociale che si vorrebbe ottenere all'interno dell'UE, porta ad emarginazione, precarizzazione e segregazione sociale; sviluppa disuguaglianza, speculazione e corruzione.

Tali conseguenze non possono ovviamente essere affrontate soltanto dai singoli Stati membri, a causa dei tagli di bilancio imposti dai meccanismi di controllo dell'Euro e dalle politiche monetarie della Banca Centrale Europea; in ragione della bassa imposizione fiscale, prediletta nelle politiche di mercato dell'UE, per via degli alti costi per migliorare gli standard nei nuovi Stati membri e a causa della globalizzazione dei mercati finanziari e del lavoro. Senza una coraggiosa redistribuzione delle risorse necessarie, ben poco potrà essere fatto dagli attori istituzionali che, spesso a livello territoriale sub-nazionale e decentralizzato, recano in concreto la responsabilità delle politiche urbane e abitative.

\* Il presente contributo è destinato agli *Scritti in onore di Valerio Onida*.

<sup>1</sup> «The expression 'right to housing' may be considered to refer to a cluster of more specific rights related to adequate housing and living conditions but, in general terms, it may be defined as 'the right to live somewhere in security, peace and dignity'. The right to housing is of central importance to the enjoyment not only of other social, economic and cultural rights, but also to the effective enjoyment of civil and political rights». In tal senso, si veda la *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, p. 3.

<sup>2</sup> Cfr., nella CEDU, gli artt. 3 e 8, nonché l'art. 1 del Protocollo n.1 e il Protocollo n. 12; nella Carta di Nizza, gli artt. 7 e 34.3. Un'analisi esaustiva, ma impietosa, della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul diritto all'abitazione è stata effettuata da F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, *Le droit au logement dans la Convention Européenne de droits de l'Homme. Bilan et perspectives*, in N. BERNARD, C. MERTENS (dir.), *Le logement dans sa multidimensionalité. Une grande cause régionale*, Ministère de la Région Wallonne, Études et Documents, Namur, 2005, pp. 311-325. Gli Autori sostengono infatti che la CEDU non tutela di per sé il diritto all'abitazione, ma soltanto «un intérêt conventionnellement protégé» (p. 320 s.).

<sup>3</sup> Cfr., in particolare, L. GHEKIERE, *Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, Dexia, 2008, p. 239 s.

D'altra parte, una piena competenza dell'UE in materia abitativa non è accettata unanimemente, com'è noto, pur concordando gli Stati sul fatto che molti aspetti della questione urbana e abitativa possano essere codeterminati dalle politiche dell'UE.

In attesa che la Commissione europea intraprenda azioni politiche volte a rendere effettivo il diritto all'abitazione, la sua difesa, sul piano giuridico internazionale, sovranazionale e interno, è dunque lasciata soprattutto ai giudici. Infatti, all'inerzia politica della Commissione europea, corrisponde per lo più anche il disimpegno, legislativo e/o politico, di molti degli Stati membri.

E' a questo punto però che i cittadini europei si rendono conto che la Corte di Giustizia dell'UE e la stessa Corte EDU, quando sono chiamate a tutelare il diritto all'abitazione, non offrono la medesima protezione che assicurano ai diritti civili e politici, ovviamente nei rispettivi ambiti di competenza. Tale *deficit* è essenzialmente determinato dal fatto che la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU non contemplano – come si è già notato – un esplicito riconoscimento del diritto in questione, a differenza delle altre convenzioni e dei trattati di cui s'è detto.

L'unico atto internazionale che, oltre a garantire espressamente il diritto all'abitazione, prevede ad opera del proprio organismo di controllo un procedimento quasi giurisdizionale a tutela dei diritti sociali dei cittadini è, per ora<sup>4</sup>, la Carta sociale europea riveduta (CSER).

Si tratta, com'è noto, di uno strumento di tutela dei diritti umani originariamente concepito dal Consiglio d'Europa come elemento complementare della CEDU a difesa dei diritti sociali, il suo c.d. *pendant* sul piano sociale. Adottata a Torino nel 1961, e pressoché dimenticata per un trentennio, la Carta è stata rivista e rilanciata negli anni Novanta del secolo scorso<sup>5</sup>.

Il diritto all'abitazione è contemplato all'art. 31 della Carta riveduta, laddove si dice che: «Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate:

1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente;
2. a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente;
3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

La Carta suscita interesse anche per altri numerosi diritti sociali, che sono stati aggiunti al testo originario del 1961 in occasione della sua revisione e che, formando un catalogo addirittura più ricco e completo di quello che si ricava dalla Carta di Nizza<sup>6</sup>, delineano un insieme integrato e sinergico di posizioni giuridiche attive e correlate, tutelate attraverso lo strumento dei *reclami collettivi* al suo organo di controllo: il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, che controlla la realizzazione dei diritti garantiti dal *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC), tra i quali emerge il diritto all'abitazione (art. 11), pur ricevendo dagli Stati parti dei rapporti periodici indicanti le iniziative legislative, giudiziarie e politiche assunte al fine di garantire il godimento dei diritti enunciati nel Patto e i risultati ottenuti, al momento non ha a disposizione alcuno strumento per ottenerne l'effettivo rispetto. Infatti, il Protocollo opzionale, adottato nel 2008 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che attribuisce al Comitato competenza a giudicare sulle comunicazioni presentate ad esso, singolarmente o collettivamente, per lamentare le violazioni del PIDESC ad opera dei Paesi contraenti, non è ancora stato ratificato da un numero sufficiente di Stati (almeno 10) e quindi attualmente non è in vigore.

<sup>5</sup> La Carta sociale europea riveduta (CSER) è stata elaborata tra il 1990 e il 1994 da un apposito Comitato (*Charte-Rel*), istituito in seguito alla Conferenza ministeriale informale sui diritti umani tenutasi a Roma il 5 novembre 1990. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1996 ha approvato il testo della CSER, licenziato dal Comitato nel 1994, aprendolo alla firma il 3 maggio dello stesso anno. L'Italia ha ratificato la CSER nel 1999. La revisione della CSE del 1961 è stata voluta sia per dare adeguato seguito all'evoluzione dei diritti sociali ed economici in Europa, sia per poter rispondere concretamente ai problemi sociali non considerati dagli altri strumenti internazionali in vigore. Il Protocollo addizionale del 1988, con l'aggiunta di nuovi diritti, il Protocollo del 1991, e soprattutto il Protocollo del 1995, che ha introdotto un efficace sistema di reclami collettivi, avevano del resto anticipato l'intento riformatore del Consiglio d'Europa. Il meccanismo di controllo della Carta, oltre che sui reclami collettivi, si basa sui rapporti annuali, che gli Stati contraenti sottopongono ad un Comitato di 15 esperti indipendenti (Comitato europeo dei diritti sociali – CEDS), eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Le decisioni del CEDS sui rapporti degli Stati sono denominate «conclusioni» e vengono pubblicate annualmente. Nel caso in cui gli Stati non adottino le misure necessarie per conformarsi alle conclusioni del CEDS, il Comitato dei Ministri adotta apposite «raccomandazioni». Le decisioni in merito ai reclami collettivi, adducenti violazioni della Carta, sfociano invece in un rapporto del CEDS, inviato al Comitato dei Ministri; quest'ultimo adotta una «risoluzione» e può anche intervenire con una «raccomandazione», nella quale invita lo Stato ad assumere le misure necessarie per rimuovere le violazioni accertate dal CEDS, sia nella legislazione interna che nella prassi applicativa.

<sup>6</sup> Per esempio non vi figurano, nonostante i tentativi ermeneutici che emergono dalle *Spiegazioni* alla stessa, i diritti contemplati dall'art. 17 CSE (Diritto della madre e del bambino ad una tutela sociale ed economica) e dagli artt. 1, § 1 (Diritto al lavoro), 30 (Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale) e, appunto, 31 (Diritto all'abitazione) della CSER.

<sup>7</sup> A tale riguardo, va sottolineato che esso è chiamato a pronunciarsi su reclami collettivi che in realtà possono riguardare soggetti perfettamente individuabili, i quali, per di più, pur avendo subito un pregiudizio, non sono tenuti a presentare alcuna prova: non devono cioè provare di essere delle "vittime" in senso proprio. Un altro motivo di sicuro interesse per il CEDS, è rappresentato dalla possibilità di presentare ad esso reclami collettivi anche quando non siano state esaurite le vie nazionali di ricorso. Se ne deduce che l'accesso al CEDS può risultare più agevole e precorrere i tempi dei ricorsi alla Corte EDU.

## 2. Il dinamismo interpretativo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali.

Volendo approfondire anzitutto il contesto normativo in cui trova tutela il diritto menzionato, occorre subito notare che accanto all'art. 31 si pongono altre disposizioni della Carta ad esso intimamente correlate, come emerge chiaramente sia dal testo sia dalle decisioni del CEDS. Tra esse spicca il diritto della famiglia ad essere protetta, contemplato nell'art. 16 della CSER. Gli Stati parti, «per realizzare le condizioni di vita, indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società», non potendo non presupporre un'abitazione dignitosa nella quale essa possa vivere – sempre secondo l'art. 16 – si impegnano a promuoverne la protezione economica, giuridica e sociale, «per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali e d'incentivazione alla costruzione di abitazioni adatte ai fabbisogni delle famiglie, di aiuto alle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriata»<sup>8</sup>. Non c'è dubbio che l'art. 16 della CSER, nonostante il differente ambito di applicazione rispetto all'art. 31 (*sostanziale* il primo, *personale* il secondo), trasforma in tal modo il diritto alla casa di ogni individuo in un diritto della famiglia, da proteggere sul piano giuridico, economico e sociale<sup>9</sup>. Ed infatti il CEDS ha confermato che: «the fact that the right to housing is stipulated under Article 31 of the Revised Charter, does not preclude a consideration of relevant housing issues arising under Article 16 which addresses housing in the context of securing the right of families to social, legal and economic protection. In this context and with respect to families, Article 16 focuses on the right of families to an adequate supply of housing, on the need to take into account their needs in framing and implementing housing policies and ensuring that existing housing be of an adequate standard and include essential services»<sup>10</sup>.

Dal passo della decisione appena richiamata emerge inoltre un altro elemento degno di nota, nella prospettiva di dare effettività al diritto all'abitazione: le pronunce del CEDS si basano non solo sull'analisi delle legislazioni, ma anche sull'esame delle politiche economiche e sociali, nonché delle prassi attuative, poste in essere dagli Stati parti per realizzare i diritti sociali coinvolti. Il che, pur non avendo la «giurisprudenza» del CEDS un seguito altrettanto efficace, pone tale organismo ad un livello di attenzione particolare anche sul piano giudiziario, considerato il *self-restraint* della Corte EDU sui diritti sociali<sup>11</sup>, testimoniato dalla storica sentenza del 1998 nel caso *Botta v. Italy*<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Il testo ufficiale in lingua inglese è ancora più esplicito della versione francese e della traduzione non ufficiale in italiano: «With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married and other appropriate means».

<sup>9</sup> Cfr. il § 16 della decisione sul recl. n. 31/2005 (*European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria*): «the right to housing of families as an element of the right of the family to social, legal and economic protection».

<sup>10</sup> Cfr. il § 9 della decisione sull'ammissibilità del recl. n. 31/2005, pronunciata il 10 ottobre 2005. Già nella decisione sul recl. n. 15/2003 (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece*), al § 24, il CEDS si era comunque espresso nel senso che: «to the effect that in order satisfy Article 16 states must promote the provision of an adequate supply of housing for families, take the needs of families into account in housing policies and ensure that existing housing be of an adequate standard and include essential services (such as heating and electricity)».

<sup>11</sup> La Corte di Strasburgo ha affermato, a suo tempo, di non volersi fare sistematicamente carico della difesa dei diritti sociali (*Paneenko c. Lettonie*, 40772/98; *Salveti c. Italia*, 42197/98), fatta eccezione ovviamente per quelli che discendono da disposizioni della CEDU (art. 11), dall'applicazione del Protocollo n. 1 e, più di recente, dall'entrata in vigore del Protocollo n. 12. E' convinto che la Corte EDU non si impegnerà più di tanto, nonostante le tecniche escogitate e il suo dinamismo interpretativo, J.-F. AKANDJI-KOMBE', *Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme: quelles perspectives pour les 10 prochaines années?*, in O. DE SCHUTTER (Coord.), *The European Social Charter: a social constitution for Europe/La Charte sociale européenne: une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 159 s. Per converso, F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de «jurisprudence fiction»?*, in *Rev. trim. dr. h.*, n. 55, 2003, p. 755-779, compie un'interessante analisi delle prospettive di intervento della Corte EDU, offrendo un ampio ventaglio di soluzioni per consentire alla Corte di pronunciarsi anche sul rispetto della CSER (p. 778).

<sup>12</sup> Cfr. la sent. del 24 febbraio 1998 nel caso menzionato, n. 21439/93: «In the instant case the applicant complained in substance not of action but of a lack of action by the State. While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective respect for private or family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves [...] The Court has held that a State has obligations of this type where it has found a direct and immediate link between the measures sought by an applicant and the latter's private and/or family life. [...] In the instant case, however, the right asserted by Mr Botta, namely the right to gain access to the beach and the sea at a place distant from his normal place of residence during his holidays, concerns interpersonal relations of such broad and indeterminate scope that there can be no conceivable direct link between the measures the State was urged to take in order to make good the omissions of the private bathing establishments and the applicant's private life. Accordingly, Article 8 is not applicable» (§§ 33-35).

Il più penetrante approccio interpretativo del CEDS a favore dei diritti sociali, rispetto alla Corte di Strasburgo, emerge fin dalla sua prima decisione dopo l'entrata in vigore nel 1998 del Protocollo addizionale alla CSE, che ha consentito di presentare ad esso reclami collettivi adducendo violazioni sia della Carta del 1961 che della Carta riveduta.

La prima decisione in cui traspare l'impiego della tecnica menzionata, che si fonda sul noto principio di effettività dei diritti umani, è stata pronunciata dal CEDS nel 1999, in esito al reclamo della *International Commission of Jurists (ICJ) v. Portugal*<sup>13</sup> del 1998. Nel § 32 della pronuncia non solo si afferma che: «the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact», ma soprattutto si precisa che: «the satisfactory application of Article 7 cannot be ensured solely by the operation of legislation if this is not effectively applied and rigorously supervised».

Il Comitato si richiama bensì al principio di effettività, ma per garantire i diritti coinvolti impone agli Stati *obblighi di risultato*<sup>14</sup> e non semplicemente *obblighi positivi (di mezzi)*. Nella decisione del 1999, esso non si limita infatti a ricordare che il Portogallo deve rispettare la Carta, ma si spinge a rammentare che occorre pervenire concretamente al risultato che essa impone: «It acknowledges that the Government, especially in recent years, has taken many legal and practical measures to combat child labour, tackling its many diverse and complex causes. These measures have brought about a progressive reduction in the number of children working illegally, an improvement which is not in dispute. However, it is clear that the problem has not been resolved [...] efforts must be maintained to increase the effectiveness of supervision of children's work within the family and in private dwellings. The Committee is aware of the difficulty of this task [...]» (§§ 40 e 43).

Anche nelle successive decisioni – comprese quelle aventi ad oggetto il diritto *de quo*<sup>15</sup> – il CEDS conferma tale orientamento interpretativo e, pur riconoscendo agli Stati un margine di apprezzamento nella scelta dei mezzi destinati a garantire i diritti protetti dalla Carta<sup>16</sup>, attraverso un approccio macroeconomico ben visibile<sup>17</sup>, si spinge sempre più a verificare l'effettività dei risultati ottenuti, attenendosi minuziosamente ad un elenco di obblighi che ha formulato proprio con riguardo al diritto all'abitazione, reputandoli essenziali ai fini del suo rispetto.

In sintesi, gli Stati hanno l'obbligo di<sup>18</sup>:

- a) impiegare i mezzi (normativi, finanziari, operativi) che consentano di progredire effettivamente verso la realizzazione degli obiettivi imposti dalla Carta;

<sup>13</sup> Si tratta della decisione sul reclamo n. 1/1998. Tutte le decisioni del CEDS sono facilmente reperibili nel sito della CSE, all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp).

<sup>14</sup> Si tratta di una caratteristica saliente della "giurisprudenza" del CEDS, che è emersa grazie al suo dinamismo interpretativo e che ormai è unanimemente riconosciuta in dottrina. Cfr., per tutti, O. DE SCUTTER, *The Two Lives of the European Social Charter*, in ID. (Coord.), *The European Social Charter*, cit., p. 34 s.

<sup>15</sup> Cfr., ad es., *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, recl. n. 13/2002, § 53 della decisione: «the implementation of the Charter requires the State Parties to take not merely legal action but also practical action to give full effect to the rights recognised in the Charter» e, con specifico riguardo al diritto all'abitazione, le "decisioni gemelle" rese in esito ai reclami n. 33/2006 (*International Movement ATD Fourth World v. France*) e n. 39/2006 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*), che precisano con espressioni del tutto identiche (§ 61 del recl. 33/2006 e § 57 del recl. 39/2006): «In connection with means of ensuring steady progress towards achieving the goals laid down by the Charter, the Committee wishes to emphasise that implementation of the Charter requires state parties not merely to take legal action but also to make available the resources and introduce the operational procedures necessary to give full effect to the rights specified therein».

<sup>16</sup> Per alleggerire l'esposizione, spesso mi riferisco semplicemente alla «Carta», comprendendo in tale locuzione sia la CSE che la CSER. Cfr. *European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria*, recl. n. 31/2005, § 35 della decisione: «The Committee considers that the effective enjoyment of certain fundamental rights requires a positive intervention by the state: the state must take the legal and practical measures which are necessary and adequate to the goal of the effective protection of the right in question. States enjoy a margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Charter, in particular as regards to the balance to be struck between the general interest and the interest of a specific group and the choices which must be made in terms of priorities and resources».

<sup>17</sup> Cfr. *Conclusions XVI-1, Observation interprétative de l'article 1 §1*, p. 9.

<sup>18</sup> Ho semplicemente riprodotto l'elenco che si ricava dal § 29 della recente decisione sul recl. n. 53/2008 (*European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia*), avente ad oggetto il diritto di cui si tratta, che per altro conferma l'orientamento del CEDS non solo in ordine ad esso (cfr., in particolare, le decisioni "gemelle" sui reclami n. 33 e n. 39/2006), ma anche a tutti i diritti sociali contemplati nella Carta: «This means that, for the situation to be in conformity with the Treaty, States Parties must: a) adopt the necessary legal, financial and operational means of ensuring steady progress towards the goals laid down in the Charter, b) maintain meaningful statistics on needs, resources and results, c) undertake regular reviews of the impact of the strategies adopted, d) establish a timetable and not defer indefinitely the deadline for achieving the objectives of each stage; e) pay close attention to the impact of the policies adopted on each of the categories of persons concerned, particularly the most vulnerable».

- b) effettuare statistiche degne di tale nome, che consentano di confrontare i fabbisogni con i mezzi e i risultati;
- c) procedere a regolari verifiche dell'efficacia delle strategie impiegate;
- d) definire delle tappe intermedie da raggiungere, evitando di rinviare all'infinito la verifica dei risultati prefissati;
- e) prestare particolare attenzione all'impatto che le loro scelte hanno su tutte le categorie dei soggetti coinvolti, in particolare sui soggetti più vulnerabili<sup>19</sup>.

Soggiacciono alle valutazioni del CEDS sia le normative interne sia le prassi<sup>20</sup> contrarie alla Carta, ma ovviamente anche le lacune legislative e amministrative<sup>21</sup>, suscettibili di vanificare l'esercizio dei diritti protetti<sup>22</sup>.

Le decisioni del CEDS – grazie anche al tenore delle disposizioni della CSER, testimoniato in questa sede proprio dal dettato dell'art. 31 – fanno dunque emergere un aspetto di notevole rilievo, consistente nell'attivazione non episodica della responsabilità degli Stati parti, che l'organismo di controllo della Carta persegue non accontentandosi di valutare *i mezzi* apprestati e pervenendo invece, sistematicamente, a verificare *i risultati*<sup>23</sup> da essi ottenuti.

<sup>19</sup> In effetti, il CEDS, nel valutare le politiche economiche e sociali adottate dagli Stati, in specie quelle che incidono sul diritto all'abitazione e quindi sulla povertà e sull'emarginazione sociale, ripudia la teoria dell'utilitarismo, secondo la quale è accettabile il degradamento delle condizioni di vita di una minoranza a fronte dell'aumento di benessere della maggioranza.

<sup>20</sup> Cfr. la decisione del CEDS del 10 ottobre 2000, resa in esito al recl. n. 6/1999, *Syndicat national des professions du tourisme v. France*, § 26: «The Committee points out that "the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact" (Complaint No. 1/1998, International Commission of Jurists v. Portugal, para. 32). It is therefore of the opinion that compliance with Article 1 para. 2 cannot result from the mere existence of legislation if the legislation in question is not applied in practice». E ancora: «the implementation of the Charter requires the State Parties to take not merely legal action but also practical action to give full effect to the rights recognised in the Charter» (*International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, recl. n. 13/2002, cit., § 53).

<sup>21</sup> Si riporta l'intero § 47 della decisione del 3 giugno 2008, resa in esito al recl. n. 41/2007, promosso dal *Mental Disability Advocacy Center (MDAC)* contro la Bulgaria, in quanto rappresenta la sintesi più limpida delle tecniche e del dinamismo interpretativo che il CEDS è andato progressivamente elaborando nel corso degli ultimi anni per favorire l'effettività dei diritti sociali protetti dalla CSE-CSER: «As to the Government's argument that the right of children with intellectual disabilities residing in HMDCs to education is being implemented progressively, the Committee is aware of Bulgaria's financial constraints. It notes that any progress that has been made has been very slow and mainly concerns the adoption of legislation and policies (or action plans), with little or no implementation. It would have been possible to take some specific steps at no excessive additional cost (for example HMDC directors and the municipal officials to whom HMDCs and primary schools are accountable could have been informed about and given training on the new legislation and action plans). The choices made by the Government resulted in the situation described above (see in particular §§ 43 et 45). Progress is therefore patently insufficient at the current rate and there is no prospect that the situation will be in conformity with article 17§2 within a reasonable time. Consequently, the Committee considers that the measures taken do not fulfil the three criteria referred to above, i.e. a reasonable timeframe, measurable progress and financing consistent with the maximum use of available resources. In view of this situation, the Committee considers that Bulgaria's financial constraints cannot be used to justify the fact that children with intellectual disabilities in HMDCs cannot enjoy their right to an education».

<sup>22</sup> Cfr. *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, recl. n. 13/2002, cit., § 54: «the Committee notes that in the case of autistic children and adults, notwithstanding a national debate going back more than twenty years about the number of persons concerned and the relevant strategies required, and even after the enactment of the Disabled Persons Policy Act of 30 June 1975, France has failed to achieve sufficient progress in advancing the provision of education for persons with autism». Si veda pure la decisione del 16 ottobre 2006, in esito al recl. n. 31/2005, che opponeva l'*European Roma Rights Center (ERRC)* alla Bulgaria, laddove si afferma (al § 38) che: «Notwithstanding the clear political will expressed by the Government to improve the housing situation of Roma families, all these programmes and their implementing measures have not yet yielded the expected results», nonché la recente decisione del 19 ottobre 2009, resa in merito al recl. n. 51/2008, che opponeva lo stesso *European Roma Rights Center (ERRC)* alla Francia (§ 41): «The Committee therefore finds that the inadequate implementation of the legislation on stopping places for Travellers constitutes a violation of Article 31§1 of the Revised Charter». Anche la Corte EDU, basandosi sul principio di effettività dei diritti, si spinge a valutare le inattività degli Stati. Cfr. *Airey v. Ireland* (6289/73), laddove (§ 32) si legge che: «The Court does not consider that Ireland can be said to have "interfered" with Mrs. Airey's private or family life: the substance of her complaint is not that the State has acted but that it has failed to act».

<sup>23</sup> La CSER, grazie al dinamismo interpretativo del CEDS, giunge insomma a verificare se gli Stati hanno raggiunto gli obiettivi che essa impone. Cfr. R. BRILLAT, *La mise en oeuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées: le rôle de la Charte sociale européenne*, in [http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine\\_FEANTSA\\_Sans\\_abri\\_en\\_Europe\\_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe\\_Automne08\\_FR\\_FINAL.pdf](http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine_FEANTSA_Sans_abri_en_Europe_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe_Automne08_FR_FINAL.pdf), p. 7: «le fait de prendre un grand nombre de mesures et d'allouer des moyens significatifs à la réalisation des objectifs du traité ne suffit pas à assurer

Di fronte al CEDS, in altri termini, le promesse degli Stati, di sradicare la povertà e l'emarginazione, e gli *slogan* per propagandare gli sforzi economici compiuti, a fronte della crisi economica in atto e della limitatezza delle risorse disponibili, non fanno presa: essi sono considerati responsabili di non aver raggiunto (o saputo raggiungere) gli obiettivi imposti dalla Carta. Attraverso il controllo operato dal CEDS, che poggia evidentemente sull'interpretazione sistematica e teleologica<sup>24</sup> della Carta, si tende, insomma, a far emergere una sorta di *responsabilità oggettiva*<sup>25</sup> degli Stati coinvolti. D'altra parte, l'accelerazione dell'impoverimento dei cittadini europei, che colpisce ormai anche la c.d. "classe media", conferma che il ritornello degli sforzi compiuti con risorse limitate non è più accettabile e alla fine rischia di essere indecente e inaccettabile non solo per il CEDS.

In tale prospettiva, non a caso la disposizione della CSER regolarmente invocata insieme al diritto all'abitazione, ad esso intimamente connessa, è l'art. 30, che, «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale», impone agli Stati parti di «prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie». Conseguenza logica di legislazioni e politiche abitative inadeguate è in effetti l'emarginazione sociale degli individui e delle famiglie, in specie di coloro che già si trovano a rischio.

Il diritto all'abitazione è dunque il presupposto logico e necessario per poter adeguatamente tutelare la famiglia e i suoi diritti – come s'è visto a proposito dell'art. 16 della CSER – ed è pure condizione cronologicamente presupposta per il pieno esercizio non solo del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, sia degli individui che delle famiglie, ma anche per l'effettiva garanzia dei diritti civili e politici di prima generazione. Non c'è dubbio, infatti, che il diritto alla *privacy* e il diritto all'inviolabilità del proprio domicilio, per esempio, non possano in alcun modo essere tutelati se si è costretti a vivere per strada. Allo stesso modo, non si può di certo pensare che la dignità e l'integrità del nucleo familiare possano essere salvaguardate se si è relegati in una catapecchia in condizioni di promiscuità.

E' quanto emerge, in sostanza, in tutte le decisioni aventi ad oggetto il diritto alla casa e la condizione dei Rom e delle popolazioni nomadi in alcuni Stati<sup>26</sup>.

Attraverso il diritto all'abitazione trova conferma, inoltre, anche l'inoppugnabile principio di indivisibilità e di interdipendenza dei diritti umani<sup>27</sup>.

La situazione di tali popolazioni, minoritarie in tutti gli Stati parti, evoca infine, oltre alla tutela dei diritti sociali, anche l'imprescindibile garanzia dell'eguaglianza di trattamento, per eliminare qualsiasi discriminazione diretta o indiretta<sup>28</sup>.

---

la conformité à ce dernier dès lors qu'apparaît de manière flagrante que certains individus, groupes ou catégories de la population ne bénéficient pas effectivement des droits que leur reconnaît la Charte».

<sup>24</sup> L'interpretazione teleologica del CEDS prende spunto dall'omologa giurisprudenza della Corte EDU, che si fa risalire al caso *Wemhoff v. Germany* del 27 giugno 1968 (2122/64), § 8 della parte in diritto. E' esemplare, in tal senso, la decisione del CEDS sul recl. n. 18/2003, *World Organisation against Torture (OMCT) v. Ireland*, § 60.

<sup>25</sup> Cfr. N. BERNARD, *Le droit au logement dans la Charte sociale révisée: à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux*, in *Rev. trim. dr. h.*, n. 80, 2009, p. 1061 ss.

<sup>26</sup> Cfr., nell'ordine, le decisioni sui reclami: n. 15/2003 (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece*); n. 27/2004 (*European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy*); n. 31/2005 (*European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria*); n. 44/2007 (*International Helsinki Federation for Human Rights (IHF) v. Bulgaria*); n. 46/2007 (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*); n. 48/2008 (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*); n. 49/2008 (*International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) v. Greece*); n. 51/2008 (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*); n. 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*). Sono invece ancora pendenti i reclami: n. 61/2010 (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*); n. 63/2010 (*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*); n. 64/2011 (*European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France*).

<sup>27</sup> La fonte di tale principio è senz'altro la *Dichiarazione di Vienna sui diritti umani*, adottata il 25 giugno 1993, laddove si afferma solennemente che: «5. Tutti i diritti umani sono *universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi*. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli *tutti su un piano di parità* e valorizzandoli allo stesso modo. Benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali» (corsivi aggiunti). L'affermazione del suddetto principio si rinviene, più recentemente, sia nella Carta di Nizza sia nel Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (PIDESC). Nel Preambolo della Carta di Nizza si legge infatti che: «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà». Nel Preambolo al Protocollo opzionale al PIDESC, adottato con risoluzione 63/117 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008, si richiama espressamente «l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza e l'interconnessione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali».

<sup>28</sup> Impegno che emerge costantemente anche nella copiosa giurisprudenza della Corte EDU e che non ha mancato di favorire le decisioni del CEDS, come è testimoniato dall'espresso richiamo di essa nel già citato recl. n. 13/2002, al § 52 della relativa decisione:

L'art. E, della Parte V della CSER, è stato introdotto a tale scopo, come indispensabile complemento dei diritti sociali enunciati nella Carta, vera e propria *clausola orizzontale*<sup>29</sup>, sistematicamente combinata con le disposizioni di cui s'è detto, cioè gli artt. 16, 30 e 31. Il suo tenore letterale è il seguente: «Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione».

Il principio di eguaglianza, che con forza promana da tale disposizione, ha consentito al CEDS in più occasioni, alla luce delle legislazioni nazionali a tutela del diritto all'abitazione e delle relative politiche e prassi attuative, di presumere che ci sia un problema di discriminazione indiretta nei confronti dei migranti in materia di accesso agli alloggi sociali<sup>30</sup>.

E a proposito dei migranti e degli stranieri, non c'è dubbio che il diritto all'abitazione costituisca un banco di prova eccezionale per verificare la tutela della Carta anche sul piano soggettivo. Nonostante essa, anche nel testo riveduto, lasci emergere alcune evidenti lacune *ratione personae*, suscettibili di minarne la portata garantistica e l'universalismo, il CEDS ha dato prova di un eccellente dinamismo interpretativo, riuscendo a superarne i limiti testuali. Infatti, stando al dettato della Carta, gli stranieri rientrerebbero nel suo ambito di applicazione «solo nella misura in cui si tratta di cittadini di altre Parti che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata»<sup>31</sup>; di conseguenza risulterebbero esclusi sia gli stranieri non appartenenti ad uno degli Stati parti sia i migranti irregolari appartenenti ad essi.

L'incongruenza di tali esclusioni, in uno strumento di garanzia dei diritti umani, è lampante ed ha condotto il CEDS, grazie alla presentazione di alcuni reclami collettivi, ad un'interpretazione coerente e foriera di ulteriori sviluppi positivi<sup>32</sup>. Per quanto interessa in questa sede, si tratta in particolare della decisione del 7 dicembre 2005 in esito al reclamo n. 27/2004, presentato dall'*European Roma Rights Center (ERRC)* contro l'Italia. Da essa si ricava che il diritto all'abitazione, ex art. 31 CSER, deve essere comunque garantito a tutti i soggetti, anche agli stranieri, qualora non si riesca a distinguere tra questi ultimi e i titolari "ordinari" del diritto<sup>33</sup>. E comunque, anche qualora si possano adottare politiche sociali diversificate, incombe pur sempre agli Stati garantire il rispetto della dignità umana di tutti i soggetti residenti sul loro territorio.

### 3. La recente condanna dell'Italia.

---

«The Committee observes further that the wording of Article E is almost identical to the wording of Article 14 of the European Convention on Human Rights. As the European Court of Human Rights has repeatedly stressed in interpreting Article 14 and most recently in the *Thlimmenos* case [*Thlimmenos c. Grèce* [GC], no 34369/97, CEDH 2000-IV, § 44]».

<sup>29</sup> Sulla necessità di combinare l'art. E della CSER con le altre disposizioni della stessa, aventi ad oggetto i vari diritti sociali da proteggere, al fine di poterlo applicare come *clausola orizzontale*, si vedano le recenti affermazioni del CEDS nell'ambito della decisione del 19 ottobre 2009, in esito al recl. n. 51/2008, che opponeva l'*European Roma Rights Centre (ERRC)* alla Francia (§ 79): «Article E complements the substantive clauses of the Revised Charter. It has no independent existence as it applies only to "the enjoyment of the rights" safeguarded by these clauses. Although the application of Article E does not necessarily presuppose a breach of these clauses – and to this extent it has an autonomous meaning – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (CFDT v. France, Complaint No. 50/2008, decision on the merits of 9 September 2009, § 37)». Tali affermazioni riprendono, pressoché testualmente, quanto emerge dalla costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'interpretazione dell'art. 14 CEDU, anche se in una recente sentenza del 2009 (*Opuz v. Turkey*, 33401/02, § 183 ss.) si possono forse cogliere alcuni spunti per sostenere che tale disposizione è suscettibile di essere impiegata come autonomo parametro di giudizio, al fine di accertare una violazione della Convenzione.

<sup>30</sup> Cfr. il § 160 della decisione sul recl. n. 39/2006, cit., che si riferisce ad una situazione di discriminazione riguardante genericamente gli immigrati. Nella decisione "gemella" sul recl. n. 33/2006, cit., i §§ 153-155 si riferiscono, invece, a discriminazioni riguardanti più direttamente i Rom.

<sup>31</sup> Cfr. § 1 dell'Annesso alla CSER.

<sup>32</sup> L'interpretazione letterale della Carta è stata superata per la prima volta con la decisione sul recl. n. 14/2003, che opponeva l'*International Federation of Human Rights Leagues (FIDH)* alla Francia. Nel reclamo si contestava la normativa francese in materia di cure mediche, in quanto lesiva dei diritti fondamentali dei migranti irregolari e dei loro figli. Il CEDS, fondando la propria decisione sul diritto alla vita e alla dignità (Cfr. §§ 30, 31), ha scardinato il dettato formalmente ostativo della CSER, giungendo ad affermare: «that legislation or practice which denies entitlement to medical assistance to foreign nationals, within the territory of a State Party, even if they are there illegally, is contrary to the Charter» (Cfr. § 32).

<sup>33</sup> Cfr. il § 18 della decisione del 7 dicembre 2005 (recl. n. 27/2004) sopra richiamata: «It follows that the Italian Government's contention that it would be impossible "to separate the behaviours contested in a manner to apply the principle of Article 31 of the Charter only to those persons covered by the Charter itself" cannot prevent the Committee from exercising its authority to review the application of Article 31 of the Charter. Even assuming that, as the Government contends, it is impossible to distinguish among Roma to whom the protection afforded by Article 31 shall be compulsorily guaranteed and those Roma to whom, according to the Appendix (paragraph 1), the guarantee of such protection remains within the remit of States parties, the Committee does not see how such a circumstance would exempt the State from the obligation of ensuring that protection».

La decisione del 2005 ha rappresentato per il nostro Paese la prima condanna avente ad oggetto il diritto all'abitazione; la seconda è stata invece pronunciata di recente, il 25 giugno 2010, in esito al reclamo n. 58/2009, presentato dal *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE). Tale pronuncia si inserisce in un filone giurisprudenziale concernente vari Stati parti e connotato da due elementi fondamentali: un *elemento oggettivo*, consistente nella violazione dell'art. 31 e delle altre disposizioni della Carta con esso sistematicamente combinate, secondo la tecnica interpretativa che il CEDS ha adottato – come s'è visto – fin dall'inizio della sua attività; e un *elemento soggettivo*, rappresentato dalle minoranze Rom e Sinti, nonché, in generale, dalle popolazioni nomadi, poste al centro di un numero crescente – e preoccupante – di decisioni.

La corposa decisione di cui si tratta, fa perno sull'accertamento di una perdurante situazione di discriminazione razziale, attuata dalle autorità italiane nei confronti delle minoranze Rom e Sinti presenti nel territorio nazionale, e riguarda, in un rapporto di stretta interconnessione, non solo il diritto all'abitazione, nella molteplicità dei contenuti che assume in virtù dell'art. 31, ma anche il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30), il diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica (art. 16), e il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza (art. 19).

Nello specifico, il CEDS rileva, in primo luogo, il persistente inadempimento da parte delle nostre autorità dell'obbligo di assicurare un esercizio effettivo del diritto all'abitazione, attraverso l'accesso ad un'abitazione di livello adeguato (art. 31, § 1)<sup>34</sup>, la prevenzione e la riduzione dello *status* di "senza tetto", nella prospettiva di una sua graduale eliminazione (art. 31, § 2)<sup>35</sup>, e la garanzia di un costo abitativo accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti (art. 31, § 3)<sup>36</sup>. In buona sostanza, la decisione del 2010 conferma la violazione dell'art. 31 della CSER, già accertata nella decisione del 2005.

Rispetto alla precedente decisione del 2005, emerge, in linea generale, che le raccomandazioni del CEDS, per una completa ed efficace azione politica volta a garantire effettività al diritto all'abitazione nei confronti delle minoranze menzionate, non solo risultano sostanzialmente disattese, ma anzi la più ampia vicenda della condizione giuridica e sociale dei Rom e dei Sinti nel nostro Paese appare aggravata dal consolidamento di un quadro normativo, tanto di origine statale che locale, frutto di un'azione politica che, anche dal punto di vista terminologico, coinvolge elementi discriminatori in un contesto essenzialmente propagandistico<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> In ordine al §1 dell'art. 31 della Carta, il CEDS insiste sul fatto che la garanzia del "livello sufficiente" di abitabilità richiede l'allestimento da parte delle autorità nazionali competenti di ineludibili requisiti di sicurezza, sia dal punto di vista strutturale che da quello igienico-sanitario, tra i quali in particolare l'accesso alla rete elettrica e all'acqua, la presenza di impianti di riscaldamento, di adeguati servizi igienici e di smaltimento dei rifiuti, l'assenza di situazioni di sovraffollamento e la certezza giuridica nella titolarità del bene abitativo (§ 54). Inoltre, in base a tale premessa, il Comitato, per un verso, conferma l'insufficienza delle iniziative adottate dalle autorità italiane per migliorare gli *standards* abitativi delle comunità Rom e Sinti (allineandosi in tal modo a quanto si ricava dal *Memorandum del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sulla sua visita in Italia del 19 e 20 giugno 2008 (CommDH(2008)18)* e all'*Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali del marzo 2009*), mentre, per altro verso, afferma che le contestate "misure di sicurezza" riconducibili al modello dei "Patti per la sicurezza" costituiscono anzi una regressione nelle condizioni di vita di tali comunità (§§ 55-57). Infine, secondo quanto appurato dal CEDS, tali misure di sicurezza concretizzano un vero e proprio trattamento discriminatorio, in quanto, pur incidendo direttamente sulle comunità Rom e Sinti presenti nel territorio italiano, non assicurano alcuna misura volta a porre in attenta considerazione le peculiarità sia dei singoli gruppi che compongono la minoranza interessata, sia delle situazioni individuali o familiari interne agli stessi. Il Comitato giunge pertanto alla conclusione che le condizioni di vita dei Rom e dei Sinti nei campi nomadi del nostro Paese realizzano una violazione del combinato disposto degli artt. E e 31, § 1, della CSER (§ 59).

<sup>35</sup> In relazione all'art. 31, § 2, della Carta, vale a dire sul rischio di incremento della condizione di "senza tetto", il CEDS pronuncia una seria e argomentata condanna della prassi degli sgomberi posta in essere dalle autorità italiane nei confronti dei Rom e dei Sinti, in quanto non rispettosa della dignità delle persone coinvolte da queste operazioni e priva di un efficace piano in grado di fornire una pronta ed appropriata soluzione abitativa alternativa a favore dei soggetti e dei nuclei familiari coinvolti.

<sup>36</sup> Rispetto al § 3 dell'art. 31, concernente l'esigenza di garantire un costo delle abitazioni accessibile alle persone che non dispongono di risorse economiche sufficienti, il CEDS, pur riconoscendo l'impegno finanziario delle autorità italiane in vari progetti ed iniziative, rimarca la sostanziale assenza di una strategia di allocazione delle risorse, in grado di sostenere un piano di edilizia popolare, dal carattere non discriminatorio e specificatamente volto a favorire un effettivo miglioramento delle condizioni di accesso all'abitazione a beneficio delle comunità Rom e Sinti. Inoltre, il Comitato sostiene che le difficoltà attinenti alla materia dell'edilizia popolare, derivanti nel nostro ordinamento anche dal complesso riparto delle competenze tra Stato e Regioni, non esime gli Stati parti dalle loro responsabilità, confermando così il filone interpretativo consolidato di cui s'è detto in precedenza (§§ 87-90). In base a tali presupposti, il Comitato dichiara che la condizione di segregazione vissuta nei campi nomadi sostanzia una violazione, da parte dello Stato italiano, del combinato disposto degli artt. E e 31, § 3, della CSER (§ 91).

<sup>37</sup> Si tratta delle misure comunemente identificate con la formula "Emergenza Rom" o "Emergenza nomadi" e riguardanti specificamente i "Patti per la sicurezza", stipulati nel corso degli ultimi anni tra lo Stato e le autorità politiche delle più importanti città italiane al fine di ampliare i poteri dei rispettivi Prefetti per fare fronte alla situazione di emergenza derivante dalla presenza delle comunità Rom nelle aree urbane, nonché, più in generale, dei presupposti normativi che hanno consentito l'adozione di tali Patti: DL 23 maggio 2008, n. 92,



Il profilo discriminatorio delle azioni intraprese dalle autorità italiane emerge prepotentemente dall'analisi della decisione del Comitato, che infatti ha dichiarato all'unanimità la violazione di tutti e tre i paragrafi dell'art. 31, in combinato con l'art. E della Carta. Non può, quindi, non suscitare apprensione e preoccupazione l'accertata intensa lesione dei valori essenziali su cui si fonda l'identità stessa della CSER, quali, in particolare, la dignità dell'uomo ed il principio di non discriminazione, che ha inevitabilmente condotto il Comitato a ravvisare l'esigenza di sottoporre urgentemente la questione all'attenzione di tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa (§§ 78-79).

Nella decisione in esame trovano poi conferma anche le tecniche interpretative del CEDS di cui s'è detto più sopra. In particolare, vengono sistematicamente collegati all'art. 31 gli artt. 16, 19 e 30, a loro volta combinati con l'art. E, nella sua veste di *clausola orizzontale* a salvaguardia delle discriminazioni dirette e indirette.

La prima disposizione che il Comitato ricollega all'art. 31 è l'art. 30, concernente la protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. Le modalità degli sgomberi delle popolazioni Rom e Sinti, dai campi in cui si trovavano, e le difficoltà di accesso all'edilizia popolare vengono duramente stigmatizzate, avendo accentuato la loro situazione di discriminazione razziale e avendo aggravato la loro condizione di povertà, vulnerabilità ed isolamento (§ 100).

Il CEDS rileva, per altro, andando al di là dei profili concernenti il diritto all'abitazione, non solo l'assenza negli accampamenti delle condizioni minime per un'esistenza dignitosa, ma anche la mancanza di strumenti partecipativi e di rappresentanza politica a beneficio di tali popolazioni, i cui componenti vengono ostacolati nel conseguimento dello *status* giuridico di residente e, ancor più, di cittadino.

Si tratta, a ben vedere, del *deficit* di rappresentanza già rilevato dallo stesso Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel 2008<sup>38</sup>, nonché di una conferma delle censure che lo stesso Comitato, coerentemente alla giurisprudenza della Corte EDU<sup>39</sup>, ha mosso alla Francia nella decisione del 19 ottobre 2009, in esito al reclamo n. 51/2008, presentato dall'*European Roma Rights Centre (ERRC)*.

Non può sfuggire, dunque, che le mancanze accertate in entrambe le decisioni, riguardanti la Francia e l'Italia, coinvolgono i diritti politici delle popolazioni coinvolte. In particolare, le lacune accertate in Italia concernono il processo di identificazione delle minoranze Rom e Sinti e sono suscettibili di comprometterne lo stesso diritto di voto, determinando a loro danno ulteriore emarginazione ed esclusione sociale. Di conseguenza, il CEDS dichiara la violazione da parte del nostro Paese del combinato disposto degli artt. E e 30 della CSER (§§ 109, 110).

La seconda disposizione che il Comitato associa all'art. 31 è l'art. 16 della CSER, concernente il diritto alla protezione giuridica, economica e sociale della famiglia. Dei due profili che emergono nella decisione<sup>40</sup>, in questa sede interessa quello riguardante il diritto delle famiglie ad una condizione abitativa adeguata e dignitosa. A tale proposito, il CEDS non fa che confermare il proprio orientamento interpretativo, basato sulla parziale sovrapposizione tra le due disposizioni testé richiamate, e pertanto afferma che all'accertata lesione degli artt. E e 31 della Carta, precedentemente constatata, consegue la violazione del combinato disposto degli artt. E e 16 della stessa (§ 116).

L'ultima disposizione che il Comitato riallaccia all'art. 31 è l'art. 19 della Carta, e in particolare, per quanto qui interessa<sup>41</sup>, il suo § 4, lett. c), teso a garantire ai lavoratori migranti legalmente residenti in uno

---

concernente «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 2008, n. 125; DPCM 21 maggio 2008, recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia»; OPCM n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, concernenti «Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio, rispettivamente, della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania»; Linee guida per l'attuazione delle menzionate OPCM del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, riguardanti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia.

<sup>38</sup> Si veda il *Viewpoint* del 1° settembre 2008, intitolato: «Roma representatives must be welcomed into political decision-making», all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080901\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080901_EN.asp)

<sup>39</sup> Cfr. la sent. *Chapman v. the United Kingdom* del 18 gennaio 2001 (27238/95) e, più di recente, la sent. *Muñoz Díaz v. Spain* dell'8 dicembre 2009 (49151/07), § 60.

<sup>40</sup> L'altro profilo riguarda la protezione delle famiglie da indebite ingerenze esterne.

<sup>41</sup> Si noti, per altro, che il CEDS accerta anche la violazione del § 1 di tale disposizione, riguardante specificamente il diritto all'assistenza e ad un'informazione gratuita e non ingannevole nei confronti dei lavoratori migranti o comunque intenzionati ad emigrare, rimarcando che le autorità italiane non si sono adoperate a sufficienza e in modo appropriato contro il consolidamento di una propaganda ingannevole. In specie, esse non hanno adottato misure volte a contrastare la diffusione del razzismo e della xenofobia verso le comunità Rom e Sinti. Il Comitato, inoltre, condanna l'emersione nel nostro Paese di un ampio clima discriminatorio, espressione di politiche fondate sulla disparità di trattamento per ragioni etniche. In definitiva, esso ritiene che l'emersione di tale propaganda ingannevole ed essenzialmente razzista nei confronti dei migranti Rom e Sinti, direttamente prodotta dalle autorità italiane o comunque da queste implicitamente consentita, costituisca una infrazione di natura aggravata della Carta (§§ 138-140). Non meno

Stato parte un trattamento non meno favorevole rispetto a quello concesso ai suoi cittadini in relazione all'abitazione. A tale proposito, esso ritiene che la norma impegni le autorità nazionali ad assicurare ai lavoratori migranti e alle loro famiglie gli strumenti per l'accesso ad un'abitazione che soddisfi le condizioni minime di vivibilità, in assenza di ogni forma di discriminazione giuridica o di fatto, diretta o indiretta.

Per quanto poi concerne la specifica situazione dei lavoratori migranti di etnia Rom e Sinti, il Comitato osserva che, nonostante vi siano tra queste popolazioni soggetti illegalmente residenti nel territorio italiano, è del tutto evidente la presenza, in seno ad esse, di lavoratori che vivono, per contro, in una condizione giuridica di legalità, provenendo da altri Stati parti ed essendo perciò destinatari, in egual misura, dei diritti scaturenti dalla norma in oggetto (§ 145).

Il Comitato, dunque, in considerazione di quanto precedentemente appurato e deciso in merito alla lesione per discriminazione razziale del diritto all'abitazione nei confronti delle minoranze Rom e Sinti in Italia (artt. E e 31 della Carta), reputa consequenziale pervenire alle stesse conclusioni, circa la condizione abitativa dei lavoratori migranti Rom e Sinti e delle loro famiglie legalmente residenti nel nostro territorio nazionale, e dichiara perciò la violazione del combinato disposto degli artt. E e 19, § 4, lett. c), della CSER (§§ 146, 147).

#### **4. I possibili esiti della condanna nell'ordinamento interno.**

A questo punto è naturale chiedersi quali esiti avrà la decisione del CEDS nel nostro ordinamento. A tale interrogativo, com'è noto, si possono dare molteplici risposte, in punto di diritto e sul versante politico-istituzionale.

Dal punto di vista giuridico, è ormai risaputo che la Carta – come tutto il diritto internazionale pattizio – trae beneficio dalla novella dell'art. 117, primo comma, Cost., costituendo ormai, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale con le note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, parametro di costituzionalità delle norme interne. In altri termini, le norme del diritto internazionale pattizio, tra cui quelle della CSE e della CSER, hanno carattere sub-costituzionale, *prevalente*<sup>42</sup> su qualunque norma primaria interna, nazionale o regionale, successiva<sup>43</sup>, con esse confliggenti; l'eventuale contrasto tra una disposizione legislativa interna e la Carta, ove non sia risolto dal giudice comune attraverso l'interpretazione conforme, implica dunque un profilo di illegittimità costituzionale della prima. Di conseguenza, le disposizioni di legge implicitamente censurate dal CEDS<sup>44</sup> nella decisione sul reclamo n. 58/2009 sono impugnabili in giudizio di fronte alla Corte costituzionale.

---

brucianti sono poi le considerazioni dello stesso Comitato nel rilevare pure la violazione del § 8 della disposizione menzionata. Anche alla luce di quanto affermato dalla Corte EDU in materia di espulsioni collettive (cfr. sent. 51564/99 – *Conka v. Belgium* – del 5 febbraio 2002, §§ 59-61), esso ritiene che, nonostante la legislazione italiana sugli stranieri ammetta solamente le espulsioni di natura individuale, le misure emergenziali nei confronti delle comunità nomadi consentano in punto di diritto la pratica delle espulsioni collettive, giacché offrono un fondamento collettivo, piuttosto che individuale, all'adozione di tali provvedimenti, inserendosi così in un quadro già ampiamente discriminatorio e lesivo dei diritti e delle garanzie delle minoranze etniche predisposti dalla Carta. Di conseguenza, il CEDS ritiene che gli interventi emergenziali e discriminatori effettuati dalle autorità italiane pongano le comunità Rom e Sinti coinvolte in una situazione di difficoltà rispetto alla duplice circostanza del mancato accesso agli opportuni documenti di identificazione, funzionali alla legalizzazione della loro residenza, e della possibilità di procedere all'espulsione di cittadini italiani e degli altri Stati membri dell'UE appartenenti a tali comunità nomadi (§§ 157, 158).

<sup>42</sup> Uso il carattere corsivo per segnalare che la Corte stessa, nel ribadire il carattere della CEDU di fonte sub-costituzionale, ha nondimeno tenuto a precisare (nella sent. n. 317 del 2009) che, per un verso, «l'integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU – in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte – rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione» e che, però, per un altro verso, «nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti» (Punto 7 del *Considerato in diritto*).

<sup>43</sup> Sulla sorte delle leggi precedenti, si veda la sent. n. 39 del 2008 della Corte costituzionale, la quale sembra assoggettare anche le leggi precedenti allo scrutinio della Corte. Tale scelta del Giudice delle leggi desta però qualche perplessità, se si riflette sul fatto che leggi ordinarie e leggi esecutive di trattati internazionali sono identiche sotto il profilo formale, potendosi quindi ricorrere all'abrogazione tacita delle seconde sulle prime, qualora esse siano cronologicamente precedenti e ove ricorrano i presupposti contemplati nelle *Preleggi*. Ci si può pertanto domandare se, prescindendo da una giustificazione giuridico-formale, la Corte non abbia in tal modo preferito adottare una "giurisprudenza di interessi". Per rispondere affermativamente, è forse sufficiente ricordare che una sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge ne provoca l'annullamento *ex tunc*, mentre l'abrogazione tacita determina la cessazione dell'efficacia delle norme di legge *ex nunc*, per di più con effetti esclusivamente *inter partes*; inoltre, va rammentato che, operando sulle norme e non sulle disposizioni che le contengono, l'abrogazione tacita ne consente l'applicazione anche *pro futuro*, purché non vengano interpretate in modo contrastante con le norme successive.

<sup>44</sup> Si noti, infatti, che nel § 43 della decisione di cui si tratta: «The Committee also notes that the adoption of Decree No. 92/2008 (amended and converted into law by Law No. 125 of 24 July 2008), as well as of the Ordinances declaring the presence of Roma as a cause of "serious alarm, with the possibility of serious repercussions in terms of public order and security of the local populations" (see national sources above, § 15) was meant to provide these "Pacts for Security" with a legal basis *a posteriori*».

A tale proposito, mi sia consentito richiamare brevemente quanto ho sostenuto in un recente scritto sulle prospettive della Carta Sociale Europea: accanto alla prospettiva di un semplice intervento ablativo del Giudice delle leggi, che nel caso di specie viene propiziato dall'esistenza di disposizioni legislative contrastanti con la CSER, si profila una prospettiva ulteriore, intesa ad andare oltre il vincolo negativo che si evince dall'art. 117 Cost., e che vede la Carta rafforzare sensibilmente il proprio ruolo garantistico nel nostro ordinamento in virtù del vincolo positivo che la medesima disposizione costituzionale pone al legislatore, obbligandolo<sup>45</sup> – e quindi non più soltanto “facoltizzandolo” – ad attuare gli impegni assunti con la sua entrata in vigore.

Con ciò non si vuole affermare che il vincolo derivante dagli obblighi internazionali si possa interpretare nel senso che lo Stato sia sempre obbligato a dare esecuzione ai trattati stipulati e ratificati nel rispetto delle disposizioni costituzionali, configurando dunque il primo comma dell'art. 117 Cost. una *clausola di adattamento automatico*, o semiautomatico, in quanto realizzato obbligatoriamente ma, in ogni caso, tramite una legge di esecuzione. Si intende piuttosto sostenere che la portata innovativa della disposizione costituzionale di cui si tratta risiede *anche* nell'obbligo per il legislatore ordinario di dare attuazione ad un trattato internazionale per la cui operatività sia necessario il complemento di una normazione interna, quando sia già intervenuto l'ordine di esecuzione, disposto con clausola *per relationem* nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica o con apposita e distinta legge<sup>46</sup>, e a condizione che l'atto sia entrato in vigore.

In altri termini, l'effettività della Carta in ordine al diritto all'abitazione può bensì dipendere da interventi normativi interni, ma è innegabile che, essendo ormai entrata in vigore, in presenza dell'ordine di esecuzione dato con legge, l'obbligo di risultato contratto nell'ordinamento internazionale viene trasferito anche in quello interno e si impone a tutti gli organi competenti ad attuarlo, compresi quelli giurisdizionali<sup>47</sup>.

Nel complesso, si tratta di una prospettiva che corrisponde alla configurazione “forte” dei diritti sociali, che li proietta verso una piena giustiziabilità, prescindendo da qualsiasi deferenza verso le decisioni legislative e sostituendo all'inazione (relativa) del legislatore l'intervento giurisdizionale<sup>48</sup>. Intervento che, in capo al giudice comune, sia prima che dopo l'intervento del giudice delle leggi, risulta in ogni caso interpretativo e applicativo<sup>49</sup>, mentre diventa creativo (in specie additivo di prestazione o di principio) ad opera della Corte costituzionale, la quale per altro non si trova di fronte ad un'omissione assoluta del legislatore ordinario, già intervenuto in sede di adattamento dell'ordinamento interno all'atto internazionale coinvolto, ma soltanto ad una sua azione incompleta. Talché, si potrebbe forse anche definire l'intervento del giudice delle leggi, riprendendo l'espressione dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'inattività del legislatore regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige, come «giudizio per mancato adeguamento», rispetto ad un obbligo di risultato che è stato accettato dallo Stato sia a livello internazionale che interno.

Argine invalicabile, per l'azione “additiva di adeguamento” della Corte, resta comunque la discrezionalità del legislatore, qualora la si evinca apertamente.

Sul piano politico-istituzionale, invece, la prima conseguenza alla condanna dell'Italia da parte del CEDS è stato l'intervento del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che, avendo ricevuto dal Comitato stesso il rapporto concernente la decisione di cui si tratta, secondo quanto prescrive la Carta stessa, ha

<sup>45</sup> L'esistenza di un simile obbligo “positivo” di attuazione è del resto già stata affermata dalla Corte costituzionale prima del 2001, con riguardo alla posizione delle Regioni (cfr. sent. n. 124 del 1990), sicché sembrerebbe oggi coerente la sua estensione allo Stato.

<sup>46</sup> Anche se nella prassi corrente, per lo più, con la medesima legge viene autorizzata la ratifica del trattato e viene disposto l'ordine di esecuzione del medesimo, ciò non toglie che si debbano tenere distinti i due contenuti legislativi: di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione degli obblighi internazionali pattizi.

<sup>47</sup> Non v'è dubbio, per altro, che l'efficacia di un atto internazionale dipenda dalla sua *ratifica*, sulla quale viene a fondarsi l'operatività interna dell'*ordine di esecuzione*: occorre, quindi, verificare sempre se lo Stato italiano si sia *effettivamente* impegnato a livello internazionale, attraverso il completamento del procedimento di ratifica, ivi compreso il deposito dello strumento di ratifica presso il depositario, ex art. 16 della Convenzione di Vienna. A tale proposito, è emblematico il trattamento dilatorio che l'Italia ha riservato alla Convenzione di Oviedo. Cfr. S. PENASA, *Alla ricerca dell'anello mancante: il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0007\\_penasa.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0007_penasa.pdf).

<sup>48</sup> Cfr. M. TUSHNET, *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*, in *Texas Law Review*, 2004, n. 82, p. 1900, che richiama in proposito la celebre decisione della Corte Suprema USA, del 1962, *Baker v. Carr*. Occupandomi essenzialmente delle prospettive della CSE-CSER nel nostro ordinamento, mi limito a richiamare la letteratura giuridica in lingua italiana che si è occupata dell'omissione del legislatore e rinvio semplicemente alle citazioni bibliografiche contenute nel Quaderno predisposto dalla Corte costituzionale italiana in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee, tenutasi a Vilnius dal 2 al 7 giugno 2008, dedicato, appunto, ai *Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in [http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/STU199\\_Omissione\\_legislatore.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/STU199_Omissione_legislatore.pdf), p. 24 s.

<sup>49</sup> I giudici comuni, infatti, come si è detto, sono soltanto chiamati ad effettuare una *reductio ad legitimitatem*, mediante l'uso dell'interpretazione estensiva e/o dell'integrazione analogica, e a dare seguito ai principî desumibili dalle eventuali sentenze additive della Corte costituzionale, nelle more dell'intervento legislativo.

adottato a sua volta una Risoluzione (CM/ResChS(2010)8), dalla quale si evince, tra l'altro, l'impegno del nostro Paese a rendere effettivi anche per i Rom e i Sinti i diritti contemplati nella CSER.

Si possono dunque ipotizzare, su entrambi i fronti interni, reazioni giudiziarie e risposte normative significative, come quelle che si sono avute in Francia a margine delle decisioni del CEDS sui reclami n. 33/2006 e n. 39/2006<sup>50</sup>.

### 5. Possibili ulteriori conseguenze sul piano internazionale.

Sul piano internazionale si possono però prospettare ulteriori conseguenze, giacché si è andato via via costruendo, attraverso le decisioni del Comitato<sup>51</sup> e le sentenze della Corte EDU, una sorta di *ponte*<sup>52</sup> tra la Carta sociale e la CEDU; ponte che ormai poggia, a ben vedere, sul Protocollo addizionale n. 12 alla Convenzione<sup>53</sup>, in virtù del quale il divieto di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU (di per sé di natura limitata, poiché vieta unicamente la discriminazione nel godimento di uno qualsiasi dei diritti garantiti dalla Convenzione) diventa generale e viene esteso agli ordinamenti interni e a tutte le autorità pubbliche<sup>54</sup>, ovviamente a quelle degli Stati che l'hanno ratificato, garantendo in tal modo che nessuno, nel godimento dei diritti che gli sono riconosciuti, sia dalla CEDU che dal diritto interno, possa subire discriminazioni, per nessuna ragione da parte di nessuna di esse.

In altri termini, se<sup>55</sup> gli Stati intervengono con norme interne a garanzia dei diritti sociali contemplati nella CSER, la cui applicazione incombe ovviamente sulle rispettive autorità nazionali, tali norme diventano giustiziabili anche a livello convenzionale, per l'accertamento dell'eventuale profilo discriminatorio, ricadendo in tal modo nell'ambito di competenza della Corte EDU<sup>56</sup>.

Le disposizioni della Carta sociale, di conseguenza, potrebbero essere sottoposte ad interpretazioni divergenti<sup>57</sup>, specialmente in ordine ai diritti sociali. Il CEDS e la Corte di Strasburgo, in realtà, hanno

<sup>50</sup> Alludo, in particolare, all'adozione della c.d. «Loi DALO» cioè alla «Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale».

<sup>51</sup> Le decisioni del CEDS che richiamano la giurisprudenza della Corte EDU si sono infittite con il passare degli anni; di recente si vedano, ad esempio i richiami generici contenuti nel § 69 della decisione sul recl. n. 33/2006 (*International Movement ATD Fourth World v. France*) e nel § 65 della decisione sul recl. n. 39/2006 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*), nonché i richiami specifici nei §§ 37 e 58 della decisione CEDS dell'11 dicembre 2009, pronunciata in esito al recl. n. 49/2008 dell'*International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS)* contro la Grecia, avente ad oggetto la violazione dell'art. 16 della CSER, in parte corrispondente all'art. 8 CEDU. Reciprocamente, si veda il § 22 della recente sentenza della Corte EDU nel caso *Vörður Ólafsson v. Iceland* (20161/06), avente ad oggetto l'art. 11 CEDU, corrispondente all'art. 5 della CSER. Si vedano pure, nella sentenza della Corte EDU sul caso *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97), i §§ 45 e 49, laddove sono rispettivamente richiamati gli artt. 5 e 6 della CSER, i quali, sebbene non ratificati dalla Turchia, in assenza di omologhe disposizioni della CEDU, sono considerati essenziali dalla Corte per decidere le questioni poste: «77. [...] the Court considered, largely on the basis of the European Social Charter and the case-law of its supervisory organs, together with other European or universal instruments, that there was a growing measure of agreement on the subject at international level (see *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 30 June 1993, § 35, Series A no. 264; and *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, §§ 72-75, ECHR 2006-...)». In argomento, si veda anche la giurisprudenza citata da F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, p. 12 s., in [http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Carta\\_sociale\\_Oliveri\\_1.pdf](http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Carta_sociale_Oliveri_1.pdf). Cfr. pure le sentenze della Corte EDU citate da C. O'CONNOR, *Social Rights and the European Social Charter – New Challenges and Fresh Opportunities*, in O. DE SCHUTTER (Coord.), *The European Social Charter*, cit., p. 179, nt. 14.

<sup>52</sup> Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, lo ha definito un «pont formel»; cfr. T. HAMMARBERG, *Les droits sociaux et la mise en oeuvre du droit au logement*, in [http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine\\_FEANTSA\\_Sans\\_abri\\_en\\_Europe\\_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe\\_Automne08\\_FR\\_FINAL.pdf](http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine_FEANTSA_Sans_abri_en_Europe_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe_Automne08_FR_FINAL.pdf), p. 5.

<sup>53</sup> Cfr., in specie, l'art. 1. Il Protocollo addizionale n. 12 è stato aperto alla firma il 4 novembre 2000 a Roma ed è entrato in vigore il 1° aprile 2005.

<sup>54</sup> L'*Explanatory Report* al Protocollo n. 12 (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/177.htm>) precisa che: «22. In particular, the additional scope of protection under Article 1 concerns cases where a person is discriminated against: i. in the enjoyment of any right specifically granted to an individual under national law; ii. in the enjoyment of a right which may be inferred from a clear obligation of a public authority under national law, that is, where a public authority is under an obligation under national law to behave in a particular manner; iii. by a public authority in the exercise of discretionary power (for example, granting certain subsidies); iv. by any other act or omission by a public authority (for example, the behaviour of law enforcement officers when controlling a riot)».

<sup>55</sup> Il limite del Protocollo n. 12 sta infatti proprio in questo: il controllo antidiscriminatorio della Corte è possibile soltanto se il legislatore interno si è concretamente attivato. Cfr. F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme*, cit., p. 771, § 29.

<sup>56</sup> In tal senso, F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme*, cit., p. 768 s.

<sup>57</sup> Paventa tale pericolo J.-F. AKANDJI-KOMBE', *Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme: quelles perspectives pour les 10 prochaines années?*, cit., p. 162 ss., evidenziando che una soluzione potrebbe consistere nella possibilità per la Corte EDU e per il CEDS di intervenire reciprocamente nei rispettivi procedimenti. In tal modo, dando facoltà ad entrambe le istanze di partecipare reciprocamente al procedimento in corso di fronte all'altra, attraverso il meccanismo dell'«intervento di terzi» (art. 36

intrapreso la strada del dialogo, attualizzando le rispettive giurisprudenze alla luce di entrambi gli strumenti del Consiglio d'Europa. Al momento si può dunque constatare, nonostante le evidenti differenze sul piano oggettivo e i diversi meccanismi di tutela, un *continuum* giurisprudenziale in grado di riflettere l'innequivocabile interdipendenza e contiguità che esiste tra i diritti contemplati dalla CEDU e quelli garantiti dalla Carta<sup>58</sup>.

Resta il fatto che la giurisprudenza della Corte EDU non si è spinta finora a riconoscere in capo alle autorità nazionali e locali<sup>59</sup> un obbligo positivo di fornire un alloggio. Il fatto che nella sua più recente giurisprudenza<sup>60</sup> l'orientamento favorevole all'imposizione non solo di obblighi positivi ma anche di risultato abbia avuto ad oggetto proprio l'art. 8 della CEDU, che com'è noto è inteso a garantire il diritto alla vita privata e familiare, compreso il domicilio, lascia però spazio ad un certo ottimismo per il futuro del diritto all'abitazione in Europa. Non è detto, comunque, che si riesca a superare il limite che si evince dalla nota sentenza *Chapman v. The United Kingdom* del 2001, laddove si afferma che l'art. 8 della CEDU non riconosce, in quanto tale, il diritto ad avere un alloggio<sup>61</sup>.

Ammessi, e non concessi, che la Corte di Strasburgo riconosca finalmente tale obbligo positivo, sarebbe in ogni caso determinante se si spingesse ad esaminare anche i risultati effettivamente ottenuti negli ordinamenti interni, imponendo di conseguenza alle autorità nazionali di raggiungere lo specifico

---

CEDU), si potrebbero evitare decisioni contraddittorie e, anzi, si potrebbe nello stesso tempo favorire un'armonizzazione giurisprudenziale estremamente utile sul piano della effettiva tutela dei diritti fondamentali, pur sempre indivisibili, similmente a quanto sta accadendo tra la Corte EDU e la CGUE; armonizzazione che si sta realizzando anche sul piano delle fonti normative internazionali e sovranazionali, reciprocamente richiamate da entrambe le Corti nelle loro più recenti e significative pronunce, tra le quali si evidenzia proprio la CSER. Alludo, in particolare, alla nota sentenza della CGUE, nelle cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi and Al Barakat v. Council*, e alla sentenza, altrettanto famosa, della Corte EDU nel caso *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97). Nei §§ 45 e 49 di quest'ultima sono in effetti rispettivamente richiamati gli artt. 5 e 6 della CSER, i quali, sebbene non ratificati dalla Turchia, in assenza di omologhe disposizioni della CEDU, sono considerati essenziali dalla Corte per decidere le questioni poste.

<sup>58</sup> Sul piano giurisprudenziale si tratta quindi di favorire un'osmosi tra i diversi cataloghi dei diritti, salvaguardando allo stesso tempo la protezione più approfondita che un valore può avere in uno strumento diverso dalla CEDU, come ad esempio la Carta sociale europea; e dunque si tratta di garantire il massimo pluralismo nella tutela dei diritti fondamentali in Europa. Tale approdo sembra recentemente propiziato dalla Corte EDU con la nota sent. *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97): «85. The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases.

86. In this context, it is not necessary for the respondent State to have ratified the entire collection of instruments that are applicable in respect of the precise subject matter of the case concerned. It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies». Ma anche la Corte di Lussemburgo manifesta analoghi intenti, rapportandosi alla giurisprudenza della Corte EDU. Alludo, in particolare, alla nota sentenza della CGUE, nelle cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi and Al Barakat v. Council*, e alla sentenza testé richiamata della Corte di Strasburgo, *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97); entrambe esprimono, infatti, scelte forti di tutela dei diritti fondamentali, essendo l'una basata su fonti del diritto dell'ordinamento giuridico cui l'altra appartiene, realizzando in tal modo una sorta di reciproca importazione di valori espressi sul piano internazionale. In proposito, cfr. C. CIUFFETTI, *Convergenze nelle giurisprudenze sovranazionali europee nelle tutele dei diritti fondamentali. Considerazioni a margine della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee Kadi e Al Barakat Foundation del 3 settembre 2008 e della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo G.C. Demir e Baykara c. Turchia del 12 novembre 2008*, in <http://www.federalismi.it>, n. 1/2009.

<sup>59</sup> Cfr. *Marzari v. Italy* (36448/97): «The Court considers that, although Article 8 does not guarantee the right to have one's housing problem solved by the authorities [...] The Court considers that no positive obligation for the local authorities can be inferred from Article 8 to provide the applicant with a specific apartment».

<sup>60</sup> Mi riferisco, in particolare, alle sentenze *Moreno Gómez v. Spain* (4143/02), §§ 57-63; *Oluić v. Croatia* (61260/08), §§ 48-66 e, più di recente, alla sent. *Deés v. Hungary*, (2345/06) del 9 novembre 2010. In quest'ultima pronuncia la Corte si spinge infatti ad affermare che: «It observes nevertheless that the measures which were taken by the authorities consistently proved to be insufficient, as a result of which the applicant was exposed to excessive noise disturbance over a substantial period of time. The Court finds that this situation created a disproportionate individual burden for the applicant. [...] In these circumstances, the Court considers that there existed a direct and serious nuisance which affected the street in which the applicant lives and prevented him from enjoying his home in the material period. It finds that the respondent State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant's right to respect for his home and private life. Accordingly, there has been a violation of Article 8 of the Convention» (§§ 23 e 24).

<sup>61</sup> Il § 99 della sent. è del seguente tenore: «It is important to recall that Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home. Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right. While it is clearly desirable that every human being have a place where he or she can live in dignity and which he or she can call home, there are unfortunately in the Contracting States many persons who have no home. Whether the State provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision». Anche di recente, in un caso concernente un profugo richiedente asilo, la Corte di Strasburgo, con riferimento all'art. 3 della CEDU, ha incidentalmente confermato tale orientamento: «249. The Court has already reiterated the general principles found in the case-law on Article 3 of the Convention and applicable in the instant case (see paragraphs 216-222 above). It also considers it necessary to point out that Article 3 cannot be interpreted as obliging the High Contracting Parties to provide everyone within their jurisdiction with a home (see *Chapman*, cited above, § 99)». Cfr. la sent. *M.S.S. v. Belgium and Greece* del 21 gennaio 2011 (30696/09).

obiettivo di tutela contemplato dalla Convenzione. A tale riguardo, si rammenti che già da tempo il CEDS è pervenuto ad approdi marcatamente garantistici in relazione al diritto di cui si tratta, spingendosi ad analizzare – come s'è visto – non solo le normative nazionali in vigore ma anche le politiche pubbliche nazionali, verificando in specie i risultati effettivamente raggiunti sul piano delle politiche economiche e sociali, nonché delle prassi attuative<sup>62</sup>.

Nell'azione di controllo dei due organismi internazionali, per il rispetto del diritto sociale implicato, residua dunque tale notevole differenza, cui si aggiunge un dato essenziale, che è opportuno ribadire: le sentenze della Corte EDU non hanno modo di fondarsi sul riconoscimento esplicito del diritto alla casa da parte della CEDU<sup>63</sup>.

Pur tuttavia, sul piano giurisprudenziale, occorre favorire un'osmosi tra i diversi cataloghi dei diritti, salvaguardando allo stesso tempo la protezione più approfondita che un valore può avere in uno strumento diverso dalla CEDU e dalla Carta di Nizza, come ad esempio la Carta sociale europea; e dunque si tratta di garantire il massimo pluralismo nella tutela dei diritti fondamentali in Europa<sup>64</sup>.

## 6. L'indispensabile impegno dei giudici nazionali.

I nostri giudici dovrebbero quindi iniziare a prendere in seria considerazione la giurisprudenza del CEDS nelle proprie sentenze<sup>65</sup>, così come fanno sempre più spesso a proposito della Corte EDU<sup>66</sup>. Anzi, le stesse risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che come nel caso di specie<sup>67</sup> fanno seguito alle decisioni del CEDS sui reclami collettivi, dovrebbero sempre essere evidenziate nei giudicati interni, in specie quando da esse emerga la necessità per lo Stato contraente di adeguare la propria legislazione interna, per evitare violazioni della Carta. I giudici comuni, per contro, continuano a manifestare scarso interesse per la Carta<sup>68</sup>, anche dopo l'entrata in vigore del novellato primo comma dell'art. 117 Cost. Decisioni come quella qui segnalata, costituiscono invece occasioni formidabili per essi e

<sup>62</sup> Le decisioni del CEDS chiariscono in effetti una questione fondamentale: «l'objectif de la pleine mise en oeuvre des droits constitue la grille ultime d'évaluation des politiques publiques, et pas simplement les efforts consentis, qui ne valent que par leurs résultats». In tal senso, P. KENNA - M. UHRY, *La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement*, in [http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine\\_FEANTSA\\_Sans\\_abri\\_en\\_Europe\\_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe\\_Automne08\\_FR\\_FINAL.pdf](http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine_FEANTSA_Sans_abri_en_Europe_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe_Automne08_FR_FINAL.pdf), p. 10.

<sup>63</sup> P. LAMBERT, *Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 20, pur manifestando ottimismo per il futuro, sintetizza così la ricerca da parte della Corte EDU di un fondamento del diritto all'abitazione nella CEDU: «[...] une jurisprudence européenne assurément fluctuante, [...] tâtonne encore sur son fondement: respect du domicile, protection des biens, respect de la vie privée et familiale». Si tratta della giurisprudenza che via via ha cercato un fondamento al diritto in questione in varie disposizioni della CEDU: artt. 3 e 8, nonché art. 1 del Protocollo n. 1. Cfr., tra gli altri, N. VAN AKEN, *Droit au logement et droit de propriété: convergences et divergences*, in AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, cit., in specie p. 64 ss.; G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, pp. 30-35.

<sup>64</sup> D'altronde, l'approdo metodologico e sostanziale nella tutela dei diritti fondamentali, compresi ovviamente quelli economici e sociali, è quello confermato ancora recentemente dalla Corte EDU nella sent. *Demir and Baykara v. Turkey*. Si vedano in specie i §§ 85 e 86 riprodotti, *infra*, alla nt. 58.

<sup>65</sup> E' paradigmatica, in proposito, una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 15 maggio 2009, n. 3029) in tema di abusi edilizi comportanti la demolizione dell'abitazione di alcune famiglie Sinti. Di fronte al richiamo dei ricorrenti alle norme e alla giurisprudenza relative alla Carta sociale europea, e dinanzi alla precisazione che «La violazione edilizia oggetto dell'ordinanza impugnata è stata necessitata dalla urgenza di garantire una sia pur precaria e disagiata soluzione abitativa per le famiglie degli appellanti, non essendo stato possibile reperire soluzioni alternative sul libero mercato, né tantomeno coinvolgere l'autorità preposta al reperimento di altre soluzioni», il giudice amministrativo si è limitato ad affermare sbrigativamente che: «per quanto attiene alla ritenuta violazione di norme e convenzioni internazionali, concretatesi in una sostanziale discriminazione nei confronti delle comunità nomadi, ne va ritenuta la irrilevanza, atteso che la questione oggetto di giudizio esula da tali temi, rientrando nella materia urbanistico-edilizia» (Cfr. ult. capoverso del punto 3.1. della Parte in diritto).

<sup>66</sup> Non va però sottaciuto che oltre un certo limite i nostri giudici non possono andare: la CSER non contiene disposizioni analoghe a quelle della CEDU (artt. 41 e 46), circa l'efficacia e il seguito delle decisioni del suo organo di controllo, e in definitiva essa dispone soltanto di un'"arma" quasi giurisdizionale.

<sup>67</sup> Si veda la Risoluzione CM/ResChS(2010)8, che ha fatto seguito alla decisione del CEDS sul recl. n. 58/2009, adottata dal Comitato dei Ministri il 21 ottobre 2010.

<sup>68</sup> D'altronde, essa, al pari per tale verso della CEDU, «presenta, nelle forme del suo giuridico rilievo interno, una strutturale ambiguità, da cui invero possono alimentarsi tanto la tesi favorevole quanto quella avversa alla sua applicazione diretta; e che è data dalla sua duplice veste di "legge" e di parametro delle leggi. Per l'una, nessun ostacolo in punto di diritto si oppone a che sia appunto subito applicata nelle aule di giustizia (e dagli operatori in genere); per l'altra, la sua inosservanza da parte di norme di legge (o di atti a questa equiparati) è causa d'invalidità, originaria o sopravvenuta che sia, in conformità allo schema usuale della fonte interposta, per violazione indiretta dell'art. 117, l c.». In tal senso, A. RUGGERI, *Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un "modello" internamente composito)*, p. 2, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0258\\_ruggeri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0258_ruggeri.pdf).

per il giudice delle leggi, che, sulla scorta dell'accertata violazione delle citate disposizioni della Carta sociale ad opera di un nutrito insieme di norme approvate di recente<sup>69</sup>, tra le quali spicca il decreto-legge n. 92 del 2008<sup>70</sup>, possono dare effettività ai diritti coinvolti (violati), senza attendere che il legislatore si attivi per dare seguito a quanto assicurato dal Governo italiano<sup>71</sup> al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in seguito alla condanna subita, e cioè che il diritto all'abitazione, in particolare, venga garantito, senza alcuna discriminazione<sup>72</sup>, secondo quanto stabilito dalla CSER, «for every individual, including for persons belong to the Roma communities»<sup>73</sup>.

Di fronte alla «Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto», disposta con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2010<sup>74</sup>, e al tragico rogo del 6 febbraio 2011 in un campo nomadi alla periferia di Roma, in cui sono orrendamente periti quattro bambini Rom, non ci si dovrebbe limitare a condividere le toccanti parole del Presidente della Repubblica<sup>75</sup>. Gli strumenti giuridici, interni e internazionali, per intervenire a tutela del diritto all'abitazione, ci sono; il rispetto della dignità umana, che è la matrice di tutti i diritti umani, impone di attivarsi e richiama alla

<sup>69</sup> Si tratta di atti di varia natura, riguardanti i c.d. "Patti per la sicurezza", che nel corso degli ultimi anni lo Stato ha sottoscritto con le autorità politiche delle più importanti città italiane, al fine di ampliare i poteri dei Prefetti rispetto alla situazione d'emergenza derivante dalla presenza delle comunità Rom nelle aree urbane interessate: decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, concernente «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 2008, n. 125; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 maggio 2008, concernente «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia»; Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, recanti disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio, rispettivamente, della Regione Lazio, della Regione Lombardia e della Regione Campania; Linee guida per l'attuazione delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia.

<sup>70</sup> Si noti, in particolare, che nel § 43 della decisione di cui si tratta (recl. 58/2009): «The Committee also notes that the adoption of Decree No. 92/2008 (amended and converted into law by Law No. 125 of 24 July 2008), as well as of the Ordinances declaring the presence of Roma as a cause of "serious alarm, with the possibility of serious repercussions in terms of public order and security of the local populations" (see national sources above, § 15) was meant to provide these "Pacts for Security" with a legal basis *a posteriori*. Si noti, inoltre, che al Comitato, nell'ambito della medesima decisione (§ 44), non è sfuggito, a proposito dei c.d. "Patti per la sicurezza", che anche: «the last one ("Patto per Pisa Sicura" of 9 June 2010) refers likewise to Law No. 125 of 24 July 2008 and deals in Article 11 with unauthorised settlements and encampments ("accampamenti e insediamenti abusivi")».

<sup>71</sup> Cfr. i documenti DD(2010)505 e DD(2010)511.

<sup>72</sup> Vale ricordare, del resto, che la tutela dei diritti sociali trova nel divieto di discriminazione un formidabile supporto. A tale riguardo, si vedano almeno: F. SUDRE, *Rapport introductif*, in F. SUDRE - H. SURREL (dir.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 17 ss., che nell'evidenziare le potenzialità dell'art. 14 della CEDU, alla luce dei protocolli aggiuntivi (in specie il dodicesimo), richiamando la più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo (*D. H. and others v. the Czech Republic* - 57325/00), pone l'accento proprio sulla discriminazione collettiva e sulla discriminazione indiretta nel godimento dei diritti sociali (p. 43), con un'inversione dell'onere della prova di indiscutibile rilevanza, nel caso di specie a favore proprio dei Rom (p. 46 ss.); J.-F. AKANDJI-KOMBE', *Le droit à la non-discrimination vecteur de la garantie des droits sociaux*, in F. SUDRE - H. SURREL (dir.), *Le droit à la non-discrimination*, cit., p.183 ss., che a proposito del Protocollo n. 12 ricorda come la giurisprudenza che si fonda sul diritto internazionale faccia unanimemente discendere dal diritto alla non discriminazione obblighi positivi in capo agli Stati, richiamando, in tal senso, anche la dottrina che sostiene (F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme*, cit., p. 769 ss.), dopo l'entrata in vigore del Protocollo testé menzionato, che nel contenzioso di fronte alla Corte EDU debbano trovare applicazione i diritti della CSER, così come interpretati dal CEDS (p. 193 ss.).

<sup>73</sup> Cfr. la menzionata Risoluzione CM/ResChS(2010)8: «The Committee of Ministers, [...] Having regard to the report transmitted by the European Committee of Social Rights, in which it found several violations of Article E of the Revised Social Charter taken in conjunction with Articles 31§1, 31§2, 31§3, 16, 19§1, 19§4 c and 19§8; 1. Takes note of the statement made by the respondent government and the information it has communicated on the follow-up to the decision of the European Committee of Social Rights and welcomes the authorities' commitment to ensure the effective implementation of the rights deriving from the revised European Social Charter for every individual, including for persons belong to the Roma communities. 2. Looks forward to Italy reporting that, at the time of the submission of the next report concerning the relevant provisions of the revised European Social Charter, the situation is in full conformity with the revised European Social Charter».

<sup>74</sup> Il decreto è stato pubblicato nella G. U. n. 304 del 30 dicembre 2010.

<sup>75</sup> Dichiarazione del Presidente Napolitano dopo l'incontro con i famigliari delle vittime del rogo nel campo Rom di Roma (7 febbraio 2010 - <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11280>): «Ai genitori e alla superstite sorella dei 4 bambini Rom orrendamente periti nel rogo del precario rifugio in cui vivevano, ho voluto esprimere il sentimento di umana solidarietà che con me oggi provano tutti i romani e gli italiani. E' stata una tragedia che pesa dolorosamente su ciascuno di noi e che ci rende ancor più convinti della necessità di non lasciare esposte a ogni rischio comunità che da accampamenti di fortuna, degradati e insicuri, debbono essere tempestivamente ricollocate in alloggi stabili e dignitosi. Le autorità locali e nazionali non possono non sentirsi impegnate ancor più fortemente a dare soluzione a un problema così grave in termini umani e civili».

memoria gli accorati e icastici versi di Primo Levi: «*Voi che vivete sicuri/Nelle vostre tiepide case,/Voi che trovate tornando a sera/Il cibo caldo e visi amici:/Considerate se questo è un uomo...*»<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Si tratta del frammento iniziale della poesia *Shemà*, scritta da Primo Levi il 10 gennaio 1946 e riportata, come epigrafe senza titolo, nel suo notissimo romanzo, *Se questo è un uomo*, pubblicato per la prima volta dall'editore De Silva, a Torino, nel 1947, ora in ID., *Opere*, Einaudi, Torino, 1997, vol. II, p. 525.