

ONU

*Comitato dei diritti economici, sociali e culturali:
Osservazione generale n. 4 (1991)**

Il diritto ad un alloggio adeguato (articolo 11, par. 1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali)

1. In base al paragrafo 1 dell'art. 11 del Patto, gli Stati parti "riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita". Il diritto umano ad un alloggio adeguato, che deriva dal diritto ad un adeguato livello di vita, è di capitale importanza per il godimento dei diritti economici, sociali e culturali.

2. Il Comitato ha potuto raccogliere una grande quantità di informazioni riguardanti questo diritto. Dal 1979 il Comitato e gli organi che l'anno precedente hanno esaminato 75 rapporti sul diritto ad un alloggio adeguato. Il Comitato ha dedicato alla questione una giornata di dibattito generale nel corso della sua terza (v. doc. E/1989/22, par. 312) e quarta sessione (v. doc. E/1990/23; par. 281-285). Esso ha inoltre accuratamente annotato le informazioni ricevute nel quadro dell'Anno internazionale dell'alloggio per i senza-tetto (1987) e in particolare della Strategia globale per l'alloggio fino al 2000, adottata dall'Assemblea generale con risoluzione 42/191 dell'11 dicembre 1987¹. Il Comitato ha infine esaminato i rapporti e gli altri documenti in materia prodotti dalla Commissione dei diritti umani e dalla Sottocommissione della lotta contro la discriminazione e per la tutela delle minoranze².

3. Nonostante esistano vari strumenti internazionali, estremamente diversi, che trattano la questione³, il paragrafo 1 dell'art. 11 del Patto costituisce la disposizione più completa e forse la più importante in materia.

* Adottata alla 6^a sessione (1991) del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, doc. E/1992/23, ovvero E/C.12/1991/4, Allegato III, pp. 121-127. Il Comitato era composto dai seguenti membri: Philip Alston (Australia, presidente); Juan Alvarez Vita (Perù), Abdel Halim Badawi (Egitto), Virginia Bonoan-dandan (Filippine), Mohamed Lamine Fofana (Guinea), Luvsandanzangiin Ider (Mongolia), Maria de los Angeles Jimenez Butragueño (Spagna), Samba Cor Konate (Senegal), Valeri I. Kuznetsov (URSS), Jaime Alberto Marchan Romero (Equador), Vassili Mratchov (Bulgaria), Alexandre Muterahajuru (Rwanda), Wladislaw Neneman (Polonia), Kenneth Osborne Rattray (Jamaica), Bruno Simma (Germania), Mikis Demetriou Sparsis (Cipro), Philippe Texier (Francia), Javier Wimer Zambrano (Messico). [ndc.]. Traduzione a cura di Paolo De Stefani.

¹ Documenti ufficiali dell'Assemblea generale, 43^a sessione, Suppl. 8, Add. (A/43/8/Add.1).

² Risoluzioni 1986/36 e 1987/22 della Commissione; rapporti di Danilo Türk, relatore speciale della Sottocommissione (E/CN.4/Sub.2/1990/19, par. 108-120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 137-139); si veda anche la risoluzione 1991/26 della Sottocommissione. [ndc.]

³ Si veda, per es., il paragrafo 1 dell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il

4. Certamente, la comunità internazionale ha spesso ribadito l'importanza dell'integrale rispetto del diritto ad un alloggio adeguato, tuttavia lo scarto esistente tra le norme enunciate al paragrafo 1 dell'art. 11 e la situazione che regna in molte regioni del mondo è ancora preoccupante. Senza dubbio i problemi di persone senza-tetto e di alloggio insufficiente si riscontrano spesso in forme particolarmente gravi in alcuni paesi in sviluppo che si scontrano con difficoltà profonde e carenze soprattutto in tema di risorse materiali; tuttavia il Comitato costata che tali problemi colpiscono ugualmente anche alcune tra le società più economicamente avanzate. Secondo le stime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel mondo si contano più di 100 milioni di senza tetto e oltre un miliardo di persone prive di alloggio adeguato⁴. Nulla lascia pensare che questi numeri stiano diminuendo. Appare chiaro che nessuno Stato parte è al riparo dai gravi e multiformi problemi che il diritto all'alloggio pone.

5. Capita a volte che, nei rapporti che il Comitato ha esaminato, gli Stati parti ammettano e descrivano le difficoltà che si frappongono alla realizzazione del diritto ad un alloggio adeguato. Tuttavia nella maggior parte dei casi le informazioni fornite sono insufficienti e non permettono al Comitato di tratteggiare un quadro preciso della situazione esistente nello Stato in esame. La presente Osservazione generale ha lo scopo dunque di enucleare alcune delle principali questioni legate a questo diritto e che il Comitato giudica rilevanti.

6. Il diritto ad un alloggio adeguato si applica a tutti. L'espressione "per sé e per la propria famiglia" traduce alcuni assunti riguardanti la divisione sessuale dei ruoli e il modello di partizione delle attività economiche comunemente accettati nel 1966, anno in cui il Patto è stato adottato; ai nostri giorni tuttavia si deve escludere che tale espressione possa essere interpretata come implicante una qualunque restrizione all'applicabilità del diritto alle donne o a famiglie il cui capo è una donna o ad altri gruppi aventi questa struttura. In tal modo, la nozione di "famiglia" deve essere intesa in senso ampio. Inoltre, gli individui, come le famiglie, hanno diritto ad un alloggio conveniente senza distinzioni legate all'età, alla situazione economica, all'appartenenza a particolari gruppi o entità o legate alla condizione sociale o ad altri fattori di questo tipo. In particolare, in forza dell'art. 2.2 del patto, il godimento di questo diritto non può essere limitato da una forma qualunque di discriminazione⁵.

7. Il Comitato è dell'opinione che il diritto all'alloggio non debba essere inteso in senso stretto o restrittivamente, riducendolo, per esempio, al riparo costituito dall'aver un tetto sulla testa o considerandolo semplicemente un bene materiale. Al contrario, esso dovrebbe essere interpretato come il diritto ad un luogo in cui si possa vivere in sicurezza, in pace e dignitosamente. Questa interpretazione deriva da due ordini di considerazioni. In primo luogo, il diritto all'alloggio è integralmente connesso ad altri diritti umani e principi fondamentali che costituiscono i presupposti del Patto. In tal modo, "la dignità inerente alla persona umana" da cui prenderebbero vita tutti i diritti enunciati nel Patto implicherebbe che il termine "alloggio" sia interpretato in modo tale da tenere conto di varie altre considerazioni e, in particolare, del fatto che il diritto all'alloggio dovrebbe essere assicurato a tutti, senza distinzione di reddito o di altre risorse economiche. In secondo luogo, il paragrafo 1 dell'art. 11 non deve essere inteso come riguardante un alloggio qualsiasi, ma un alloggio adeguato. Come ha stabilito la Commissione sugli insediamenti umani e in conformità alla Strategia mondiale per l'alloggio fino al 2000, "Un alloggio adeguato comprende [...] un sufficiente grado di intimità, sufficiente di spazio, buona sicurezza, luce e aereazione adeguata, infrastrutture di base adeguate e una buona collocazione in rapporto al luogo di lavoro e ai servizi essenziali - il tutto ad un costo ragionevole".

comma e, iii), dell'art. 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; il paragrafo 2 dell'art. 14 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne; il paragrafo 3 dell'art. 27 della Convenzione sui diritti dell'infanzia; l'art. 10 della Dichiarazione sul progresso e lo sviluppo nel campo sociale; il paragrafo 8 della Sezione III della Dichiarazione di Vancouver sugli insediamenti umani, 1976 (Rapporto di Habitat: Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani, pubblicazione delle N.U., numero di vendita: F.76.IV.7, cap. Primo); il paragrafo 1 dell'art. 8 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo; la Raccomandazione n. 115 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sull'alloggio dei lavoratori.

⁴ V. nota 2.

⁵ Art. 2.2: "Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione" [ndc.].

8. Quella di rispondenza ai bisogni è una nozione particolarmente importante in tema di diritto all'alloggio, poiché mette in evidenza una serie di fattori di cui si deve tenere conto per determinare se un certo tipo di alloggio è da considerarsi "adeguato" nei termini del Patto. Si tratta in parte di fattori sociali, economici, culturali, climatici, ecologici ecc., ma il Comitato ritiene che in ogni caso si possono identificare alcuni aspetti del diritto che devono essere presi in considerazione a prescindere dal contesto. Si tratta in particolare dei seguenti elementi:

a) *la certezza legale dell'abitazione*. Esistono diverse forme di garanzia giuridica dell'abitazione – la locazione (nella sfera pubblica o privata), la comproprietà, l'affitto, la proprietà, l'uso foresteria, l'occupazione precaria, che si tratti di terreni o di edifici. Qualunque sia il regime di disposizione del bene, ogni persona ha diritto ad un certo grado di sicurezza che gli garantisca la tutela legale contro l'espulsione, le molestie al proprio possesso o altre minacce. Gli Stati parti dovrebbero di conseguenza assumere immediatamente misure in vista di garantire la sicurezza legale dell'abitazione agli individui e alle famiglie che ancora non beneficiano di questa protezione, procedendo a serie consultazioni con le persone e i gruppi interessati;

b) *l'esistenza di servizi, materiali, dotazioni e infrastrutture*. Un alloggio conveniente deve comprendere alcune dotazioni essenziali alla salute, alla sicurezza, al comfort e all'alimentazione. Tutti i beneficiari del diritto ad un alloggio adeguato devono avere un accesso permanente a risorse naturali pubbliche: acqua potabile, energia per cucinare, riscaldamento e illuminazione, servizi sanitari e di pulizia, mezzi di conservazione degli alimenti, un sistema di eliminazione dei rifiuti, un sistema di drenaggio e servizi di emergenza;

c) *la capacità di pagamento*. Il costo finanziario dell'alloggio per gli individui o i gruppi domestici dovrebbe collocarsi ad un livello che non minacci né comprometta la soddisfazione di altri bisogni fondamentali. Gli Stati parti dovrebbero fare in modo che, in via generale, la percentuale del costo per l'alloggio non sia sproporzionata rispetto al reddito. Gli Stati parte dovrebbero prevedere assegnazioni di alloggi a favore di coloro che non hanno i mezzi per pagarselo nonché modalità e livelli di finanziamento per alloggi che rispecchino fedelmente i bisogni esistenti. Conformemente al principio del rispetto della capacità di pagamento, i conduttori dovrebbero essere protetti da misure appropriate contro canoni eccessivi o eccessivi aumenti del canone. Nelle società in cui i materiali da costruzione sono essenzialmente naturali, gli Stati parti dovrebbero fare gli sforzi necessari per assicurare la disponibilità di questi materiali;

d) *l'abitabilità*. Un alloggio adeguato deve essere abitabile, nel senso che deve offrire lo spazio sufficiente e la protezione contro il freddo, l'umidità, il caldo, la pioggia, il vento o altri pericoli per la salute, i rischi dovuti a carenze strutturali e i trasmettitori di malattie. La sicurezza fisica degli occupanti deve essere garantita. Il Comitato incoraggia gli Stati parti ad applicare i principi enunciati in *Salute e alloggio – Principi direttivi*⁶, pubblicazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, in cui si afferma che l'alloggio è il fattore ambientale che più frequentemente risulta associato alle condizioni generatrici di malattie nelle analisi epidemiologiche, il che significa che un alloggio e delle condizioni di vita inadeguate e insufficienti vanno invariabilmente di pari passo con tassi elevati di mortalità e di morbilità;

e) *la facilità di accesso al diritto*. Un alloggio adeguato deve essere accessibile a coloro che ne hanno diritto. I gruppi svantaggiati devono avere pieno accesso, in via permanente, a risorse adeguate in materia di alloggio. Tali gruppi svantaggiati, come per esempio gli anziani, i bambini, i disabili fisici, gli incurabili, i sieropositivi, i malati cronici, i malati mentali, le vittime di catastrofi naturali, le persone che vivono in regioni a rischio di eventi naturali e altri gruppi analoghi dovrebbero beneficiare di una certa priorità in materia di diritto all'alloggio. La legislazione in materia e la sua applicazione dovrebbero prendere in ampia considerazione i bisogni specifici di questi gruppi. In numerosi Stati parti, uno dei principali obiettivi della politica in materia abitativa dovrebbe consistere nel rendere possibile ai settori di persone prive di terra o impoveriti di accedere alla proprietà fondiaria. Devono essere definiti gli obblighi dei governi a questo riguardo, allo scopo di dare un significato concreto al diritto di ogni persona ad un luogo sicuro in cui poter vivere in pace e con dignità, che comprenda l'accesso alla terra;

f) *la collocazione*. Un alloggio adeguato deve essere situato in un luogo in cui esistano possibilità di impiego, servizi sanitari, scuole, centri per la cura dei bambini e altri servizi sociali. Ciò vale soprattutto per le grandi città e le zone rurali dove il costo (in termini di tempo e di denaro) dei trasporti pendolari rischia di pesare troppo sui bilanci delle famiglie povere. Allo stesso modo, gli alloggi non devono essere costruiti su terreni inquinati né nelle immediate vicinanze di fonti di inquinamento che minaccino il diritto alla salute degli abitanti;

⁶ *Santé et logement – Principes directeurs*, OMS, Genève, 1990.

g) *il rispetto dell'ambiente culturale*. L'architettura, i materiali di costruzione utilizzati e le politiche in materia devono permettere di esprimere in modo conveniente, nella costruzione dell'alloggio, le diverse identità culturali. Nell'attività edilizia e in quella di modernizzazione delle abitazioni è necessario provvedere affinché la dimensione culturale del diritto all'alloggio non sia sacrificata e che, se necessario, le dotazioni tecniche moderne siano assicurate.

9. Come indicato sopra, il diritto ad un alloggio adeguato non può essere considerato indipendentemente dagli altri diritti umani enunciati nei due Patti internazionali e negli altri strumenti internazionali applicabili. Si è già accennato, da questo punto di vista, alla nozione di dignità umana e al principio di non-discriminazione. Inoltre, il pieno esercizio degli altri diritti – in particolare del diritto alla libertà di opinione e di espressione e di associazione (riguardante per esempio gli inquilini e altri gruppi costituiti a livello di collettività), del diritto di ogni persona a scegliere liberamente la propria residenza e di partecipare ai processi decisionali – è indispensabile affinché tutti i gruppi sociali possano esercitare e conservare il loro diritto ad un alloggio adeguato. Allo stesso modo, il diritto di ciascuna persona a non subire ingerenze arbitrarie e illegali nella propria vita privata e familiare, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, costituisce un aspetto di grande importanza del diritto ad un alloggio adeguato.

10. Indipendentemente dal grado di sviluppo di un paese, determinate misure dovranno essere adottate immediatamente. Come indicato nella Strategia mondiale per l'abitazione e in altre analisi condotte a livello internazionale, un gran numero di misure necessarie per la promozione del diritto all'abitazione richiedono semplicemente che i governi si astengano da certe pratiche e si impegnino a facilitare l'aiuto reciproco (*self-reliance*) tra i gruppi interessati. Se l'applicazione di queste misure esige l'impiego di risorse superiori a quelle di cui può disporre uno Stato parte, sarà il caso di formulare appena possibile una richiesta di cooperazione internazionale, in conformità con il paragrafo 1 dell'art. 11 e degli artt. 22 e 23 del Patto, informandone quindi il Comitato.

11. Gli Stati parti devono attribuire la priorità richiesta ai gruppi sociali che vivono in condizioni svantaggiate, dedicando a loro un'attenzione particolare. Le politiche e la legislazione non dovrebbero essere concepiti in modo tale da beneficiare i gruppi sociali già favoriti a svantaggio degli altri. Il Comitato non ignora che fattori esterni possono influire sul diritto ad un costante miglioramento delle condizioni di vita e che la situazione generale in questo ambito si è deteriorata in un gran numero di Stati parti nel corso degli anni 80. Tuttavia, come sottolineato dal Comitato nella sua Osservazione generale n. 2 (1990)⁷ [documento E/1990/23, allegato III], malgrado i problemi dovuti a fattori esterni, le obbligazioni derivanti dal Patto mantengono la stessa forza e sono, anzi, ancora più pressanti in periodo di difficoltà economiche. Il Comitato ritiene dunque che un peggioramento generale delle condizioni di vita e di alloggio, che fosse direttamente imputabile alle decisioni di politica generale e alle misure legislative adottate da determinati Stati parti, in assenza di qualunque parallela misura di compensazione, sarebbe in contraddizione con gli obblighi derivanti dal Patto.

12. Certamente, i mezzi da mettere in campo per garantire la piena realizzazione del diritto ad un alloggio adeguato varieranno ampiamente da uno Stato parte all'altro; resta il fatto che il Patto fa chiaramente obbligo a ciascuno Stato parte di prendere tutte le misure necessarie a questo scopo. Si tratterà, nella maggior parte dei casi, di adottare una strategia nazionale in materia abitativa che, come indicato al paragrafo 32 della Strategia mondiale dell'alloggio, "definisca gli obiettivi delle attività da intraprendere per migliorare le condizioni abitative, identifichi le risorse disponibili per conseguire tali obiettivi e i mezzi più opportuni e indichi gli operatori incaricati dell'esecuzione delle misure necessarie nonché il loro calendario". Per ragioni che sono allo stesso tempo di razionalità e di efficacia, e per assicurare il rispetto degli altri diritti umani, tale strategia dovrebbe essere elaborata a seguito di consultazioni approfondite svolte con la partecipazione di tutti gli interessati, in particolare dei senza tetto, delle persone alloggiate in maniera insufficiente e dei loro rappresentanti. Inoltre, devono essere prese delle misure per assicurare un coordinamento tra i ministeri e le autorità regionali e locali, al fine di conciliare le politiche cointeressate (in campo economico, agricolo, ambientale, energetico, ecc.) con gli obblighi derivanti dall'art. 11 del Patto.

13. La regolare vigilanza sull'andamento della saturazione degli alloggi è un'altro obbligo di immediata efficacia. Perché gli Stati parti possano adempiere gli obblighi di cui paragrafo 1 dell'art. 11 del Patto, essi devono dare prova, in particolare, di aver adottato tutte le misure necessarie, sia sul piano nazio-

⁷ V. in questa Rivista, n. 2/1991, p. 89 [ndc.].

nale che su quello della cooperazione internazionale, per valutare le dimensioni del fenomeno dei senza tetto e della carenza abitativa sul proprio territorio. A questo proposito, il Comitato, nelle Direttive generali riguardanti la forma e il contenuto dei rapporti (E/C.12/1991/1), ha sottolineato la necessità di "dare informazioni dettagliate sui gruppi che, nell'ambito della società, sono vulnerabili e svantaggiati per quanto concerne l'abitazione". Questi gruppi sono in particolare gli individui e le famiglie senza tetto, le persone prive di un alloggio sufficiente e che non dispongono dei minimi mezzi di comfort, le persone che vivono in zone di popolamento "illegale", le persone espulse a forza e i gruppi a basso reddito.

14. Le azioni che gli Stati parti devono intraprendere per adempiere ai loro obblighi per quanto riguarda il diritto ad un alloggio adeguato possono consistere in un dosaggio appropriato di misure originate dal settore pubblico e dal settore privato. In generale, il finanziamento degli alloggi con il supporto di fondi pubblici si rivela più efficace quando è direttamente consacrato alla costruzione di nuove abitazioni, ma, nella maggior parte dei casi, l'esperienza ha provato che i governi erano incapaci a rimediare completamente alla carenza di alloggi attraverso l'edilizia direttamente finanziata dallo Stato. Per questo motivo gli Stati parti dovrebbero essere incitati ad appoggiare le strategie di autosufficienza, fermo restando l'impegno a rispettare pienamente i loro obblighi correlati all'affermato diritto all'alloggio. Questi obblighi consistono essenzialmente nel fare in modo che, nel loro insieme, le misure prese siano sufficienti a garantire il rispetto dei diritti di ogni individuo, in tempi il più possibile brevi e tenuto conto delle risorse disponibili.

15. La maggior parte delle misure da adottare consisterà nel distribuire risorse e prendere decisioni di carattere generale. Tuttavia sarà opportuno non trascurare in questo quadro il ruolo delle misure legislative e amministrative propriamente dette. La Strategia mondiale sull'alloggio, ai paragrafi 66 e 67, fornisce un'indicazione del tipo di misure che potrebbero essere prese a tal riguardo e della loro importanza.

16. In alcuni Stati, il diritto ad un alloggio sufficiente è consacrato nella Costituzione nazionale. In tal caso, il Comitato è interessato in modo del tutto particolare agli aspetti giuridici e agli effetti concreti dell'applicazione di queste disposizioni vigenti. Esso auspica in conseguenza di venire informato dettagliatamente in merito ai casi particolari e alle altre circostanze in cui l'applicazione di tali disposizioni costituzionali si sia rivelata utile.

17. Il Comitato ritiene che un gran numero di elementi che costituiscono il diritto ad un alloggio adeguato devono per lo meno poter essere fatti valere attraverso ricorsi interni. A seconda del sistema giuridico, potrà trattarsi dei seguenti tipi di ricorso (senza pretesa di eshaustività): a) ricorso davanti all'autorità giudiziaria per domandare la proibizione per via di ordinanza degli atti di evizione o di demolizione; b) procedure giuridiche per istanze di indennizzo a seguito di evizione illegittima; c) ricorsi contro misure illegali adottate dal proprietario (sia esso lo Stato o dei privati) o con il suo appoggio, quando si tratti dell'ammontare del canone, della ritenzione dell'alloggio o di discriminazione razziale o di altro tipo; d) denunce relative a qualsiasi forma di discriminazione nell'attribuzione degli alloggi e nell'accesso all'abitazione; infine e) denunce depositate contro i proprietari concernenti il carattere insalubre o insufficiente dell'alloggio. In certi sistemi giuridici, potrà ugualmente essere utile prevedere la possibilità di favorire azioni collettive quando il problema è creato da un sensibile aumento dei senza tetto.

18. A questo riguardo, il Comitato ritiene che le decisioni che comportino l'evizione forzata sono *prima facie* contrarie alle disposizioni del Patto e non possono essere giustificate che in situazioni assolutamente eccezionali e in conformità con i principi applicabili del diritto internazionale.

19. Infine, in base al paragrafo 1 dell'art. 11, gli Stati parti riconoscono "l'importanza essenziale di una cooperazione internazionale, basata sul libero consenso". Finora, meno del 5% dell'insieme dell'aiuto internazionale è stato rivolto alla casa e agli insediamenti umani, e spesso il finanziamento a ciò finalizzato non ha affatto contribuito a rispondere ai bisogni dei gruppi maggiormente svantaggiati. Gli Stati parti, sia i beneficiari che gli Stati donatori, dovrebbero assicurare che una parte sostanziale dei finanziamenti sia consacrata all'instaurazione di condizioni che permettano al maggior numero di persone di trovare un'abitazione adeguata. Le istituzioni finanziarie internazionali che consigliano misure di aggiustamento strutturale dovrebbero fare in modo che l'applicazione di tali misure non ostacoli l'esercizio del diritto ad un alloggio adeguato. Quando deliberano di ricorrere alla cooperazione internazionale, gli Stati parti dovrebbero indicare i settori concernenti il diritto all'alloggio in cui un apporto finanziario straniero risulterebbe auspicabile. Essi dovrebbero tenere debitamente conto, nelle loro richieste, dei bisogni e delle opinioni dei gruppi direttamente interessati. ■

