

**EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA
CARTA SOCIAL EUROPEA: A
PROPÓSITO DE UNA RECIENTE
CONDENA A ITALIA DEL COMITÉ
EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES**

GIOVANNI GUIGLIA

SUMARIO

1. SÓLIDOS RECONOCIMIENTOS JURÍDICOS PERO UNA ESCASA TUTELA REAL. 2. EL DINAMISMO INTERPRETATIVO DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES. 3. LA RECIENTE CONDENA DE ITALIA. 4. LOS POSIBLES RESULTADOS DE LA CONDENA EN EL ORDENAMIENTO INTERNO. 5. POSIBLES ULTERIORES CONSECUENCIAS EN EL PLANO INTERNACIONAL. 6. LA INDISPENSABLE TAREA DE LOS JUECES NACIONALES.

Fecha recepción: 05.06.2011
Fecha aceptación: 06.10.2011

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CARTA SOCIAL EUROPEA: A PROPÓSITO DE UNA RECIENTE CONDENA A ITALIA DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

POR

GIOVANNI GUIGLIA¹

1. SÓLIDOS RECONOCIMIENTOS JURÍDICOS PERO UNA ESCASA TUTELA REAL

Todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE), han ratificado los Tratados internacionales y las convenciones que reconocen y protegen explícitamente el derecho a la vivienda²: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 25), el Pacto internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), la Convención sobre los Derechos de la Infancia (art. 27), la Convención para

¹ Catedrático de Derecho Constitucional, Università degli Studi di Verona, Verona (Italia). Traducción realizada por Carlos Vidal Prado, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UNED.

² «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». En ese sentido, véase la *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*, CommDH (2009)5, p. 3.

la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres (arts. 14 y 15) y la Carta Social Europea, en el texto revisado (especialmente los arts. 16, 30 y 31). Los Estados miembros han ratificado también la Convención Europea de los Derechos del Hombre (CEDH) y la más reciente Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la llamada Carta de Niza), que ha adquirido plena eficacia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Estas últimas, no obstante, sin dedicar específicas disposiciones al derecho del que se trata³, solo tienden por aproximación a los mismos estándares de tutela de los otros actos internacionales mencionados, gracias al compromiso de los respectivos Tribunales.

A pesar del sólido reconocimiento jurídico prestado formalmente, en el plano del derecho internacional y supranacional, a menudo reforzado por las Constituciones y las legislaciones nacionales, así como por la jurisprudencia de los Tribunales europeos, constitucionales y ordinarios, el derecho a la vivienda está en realidad escasamente tutelado.

En Europa la crisis habitacional golpea ya a setenta millones de personas mal alojadas, de las que cerca de dieciocho millones se encuentran desahuciados y tres millones sin techo. Estos números están ulteriormente aumentando a causa de los efectos de la crisis financiera global, que está haciendo perder sus hogares, a nivel europeo, a cerca de dos millones de familias, especialmente por morosidad hipotecaria. La crisis está agravada, además, por la libre circulación de las inversiones especulativas en el seno de la UE, las privatizaciones del sector público habitacional y social⁴, la mercantilización del mercado de la vivienda, también en la mayor parte de los nuevos Estados miembros, las migraciones y los asentamientos urbanos no equilibrados, lo que ha tenido como resultado, entre otras cosas, la profundización en las desigualdades y la segregación social interurbana, que golpea a los jóvenes, los ancianos, los parados, los pobres, los inmigrantes, pero también a las familias de renta media. Esta situación, exactamente la contraria de la inclusión social que se querría obtener en el interior de la UE, lleva a la marginación, precarización y segregación social; desarrolla la desigualdad, la especulación y la corrupción.

³ Cfr., en la CEDH, los arts. 3 y 8, así como el art. 1 del Protocolo n.1 y el Protocolo n. 12; en la Carta de Niza, los artículos 7 y 34.3. Un análisis exhaustivo, pero cruel, de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre el derecho a la vivienda ha sido hecho por F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, «Le droit au logement dans la Convention Européenne de droits de l'Homme. Bilan et perspectives», en 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. Los autores sostienen de hecho que la CEDH no tutela de por sí el derecho a la vivienda, sino solo «un intérêt conventionnellement protégé» (p. 320 s.).

⁴ Cfr., en particular, 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.

Tales consecuencias no pueden ser obviamente afrontadas solo por cada uno de los Estados miembros, a causa de los recortes presupuestarios impuestos por los mecanismos de control del Euro y las políticas monetarias del Banco Central Europeo; en razón de la baja tributación fiscal, preferida en las políticas de mercado de la UE, por vía de los altos costes para mejorar los estándares de los nuevos Estados miembros y a causa de la globalización de los mercados financieros y del trabajo. Sin una valiente redistribución de los recursos necesarios, bien poco se podrá hacer por los actores institucionales que, a menudo a nivel territorial subnacional y descentralizado, tienen concretamente la responsabilidad de las políticas urbanas y habitacionales.

Por otro lado, no se acepta de forma unánime una competencia plena de la UE en materia de vivienda, como es conocido, aun estando de acuerdo los Estados miembros sobre el hecho de que muchos aspectos de la cuestión urbana y de vivienda puedan ser co-determinados por las políticas de la UE.

En espera que la Comisión europea emprenda acciones políticas dirigidas a hacer efectivo el derecho a la vivienda, su defensa, en el plano jurídico internacional, supranacional e interno, se deja pues, sobre todo, a los jueces. De hecho, a la inanidad política de la Comisión europea corresponde por lo demás también el desinterés, legislativo y/o político, de muchos de los Estados miembros.

Es en este punto en el que los ciudadanos europeos se dan cuenta que el Tribunal de Justicia de la UE y el mismo TEDH, cuando son llamados a tutelar el derecho a la vivienda, no ofrecen la misma protección que aseguran a los derechos civiles y políticos, obviamente en los respectivos ámbitos de competencia. Tal *déficit* está esencialmente determinado por el hecho que la Carta de los Derechos Fundamentales y la CEDH no contemplan, —como se ha dicho— un explícito reconocimiento del derecho en cuestión, a diferencia de otras convenciones y de los tratados que sí lo han hecho.

El único acto internacional que, además de garantizar expresamente el derecho a la vivienda, prevé como tarea del propio organismo de control un procedimiento cuasi jurisdiccional de tutela de los derechos sociales de los ciudadanos es, por ahora⁵, la Carta Social Europea Revisada (CSER).

⁵ El Comité de los derechos económicos, sociales y culturales de la ONU, que controla la realización de los derechos garantizados en el Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), entre los que emerge el derecho a la vivienda (art. 11), aun recibiendo de los Estados miembros parte de las relaciones periódicas señaladas en las iniciativas legislativas, judiciales y políticas asumidas a fin de garantizar el goce de los derechos enunciados en el Pacto y los resultados obtenidos, al momento no tiene a disposición ningún instrumento para obtener el respeto efectivo. De hecho, el Protocolo facultativo, adoptado en 2008, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que atribuye al Comité la competencia para juzgar sobre las co-

Se trata, como es conocido, de un instrumento de tutela de los derechos humanos originariamente concebido por el Consejo de Europa como elemento complementario de la CEDU en defensa de los derechos sociales, su llamado *pendant* en el plano social. Adoptada en Turín en 1961, y prácticamente olvidada durante treinta años, la Carta ha sido revisada y relanzada en los años noventa del siglo pasado⁶.

El derecho a la vivienda se contempla en el artículo 31 de la Carta revisada, donde se dice que: «Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

1. a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente;
2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
3. a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.».

La Carta suscita interés también por otros numerosos derechos sociales, que han sido añadidos al texto original de 1961 con ocasión de su revisión y que, formando un catálogo incluso más rico y completo de aquel que se recoge por la Carta de

municaciones presentadas para ello, singular y colectivamente, para denunciar las violaciones del PIDESC realizadas por los países contrayentes, no está todavía ratificado por un número suficiente de Estados (al menos 10) y por tanto no está actualmente en vigor.

⁶ La Carta Social Europea Revisada (CSER) fue elaborada entre 1990 y 1994 por un apropiado Comité (Charte-Rel), instituido después de la Conferencia ministerial informal sobre los derechos humanos que tuvo lugar en Roma el 5 de noviembre de 1990. El Consejo de Ministros del Consejo de Europa en 1996 ha aprobado el texto de la CSER, emitido por el Comité en 1994, dejándolo a la firma el tres de mayo del mismo año. Italia ha ratificado la CSER en 1999. La revisión de la CSE de 1961 se ha producido sea por dar un adecuado seguimiento a la evolución de los derechos sociales y económicos en Europa, sea para poder responder concretamente a los problemas sociales no considerados por los otros instrumentos internacionales en vigor. El Protocolo adicional de 1988, con la adición de nuevos derechos, el Protocolo de 1991, y sobre todo el Protocolo de 1995, que ha introducido un eficaz sistema de reclamaciones colectivas, habían anticipado el intento reformador del Consejo de Europa. El mecanismo de control de la Carta, más allá de reclamaciones colectivas, se basa en relaciones anuales que los Estados contrayentes someten a un Comité de quince expertos independientes (Comité europeo por los derechos sociales-CEDS), elegidos por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Las decisiones del CEDS sobre las relaciones de los Estados son denominadas «conclusiones» y publicadas anualmente. En el caso en el que los Estados miembros no adopten las medidas necesarias para cumplir las decisiones del CEDS, el Consejo de Ministros adopta adecuadas «recomendaciones». Las decisiones en relación a las reclamaciones colectivas, sobre violaciones de la Carta, desembocan en cambio en una relación del CEDS, enviado al Consejo de Ministros; este último adopta una «resolución» y puede también intervenir con una «recomendación», en la que invita al Estado a tomar las medidas necesarias para resolver las violaciones averiguadas por el CEDS, ya sea en la legislación interna o en la praxis aplicativa.

Niza⁷, delinear un conjunto integrado y sinérgico de posiciones jurídicas activas y correlativas, tuteladas a través del instrumento de las Reclamaciones colectivas a su órgano de control: el Comité Europeo de los Derechos Sociales (CEDS)⁸.

2. EL DINAMISMO INTERPRETATIVO DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

Con el deseo de profundizar, en primer lugar, en el contexto normativo donde se encuentra la tutela del derecho mencionado, hay que resaltar que, junto al artículo 31 se sitúan otras disposiciones de la Carta íntimamente relacionadas con él, como se deduce claramente del propio texto y de las decisiones del CEDS. Entre ellos destaca el derecho de la familia a ser protegida, contemplado en el artículo 16 de la CSER: Los Estados parte, «con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad», no pudiendo no presuponer una vivienda digna en la que vivir —siempre según el artículo 16— se comprometen a promover la protección económica, jurídica y social, «mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los recién casados, o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas⁹».

No hay duda de que el artículo 16 de la CSER, a pesar del diferente ámbito de aplicación respecto del artículo 31 (*sustancial* el primero, *personal* el segundo), transforma el derecho a la vivienda de todo individuo de modo que lo convierte

⁷ Por ejemplo no figuran, no obstante, las tentativas hermenéuticas que emergen de las Explicaciones a la misma, los derechos contemplados en el artículo 17 CSE (Derecho de la madre y de los hijos a una tutela social y económica) y de los artículos 1, § 1 (Derecho al trabajo), 30 (Derecho a la protección contra la pobreza y la marginación social) y el 31 (Derecho a la vivienda) de la CSER.

⁸ En ese sentido hay que subrayar que está llamado a pronunciarse sobre las Reclamaciones colectivas que en realidad pueden afectar a sujetos perfectamente individuables, los cuales, habiendo sufrido un perjuicio, no están obligados a presentar ninguna prueba: no deben pues probar que son las «víctimas» en sentido propio. Otro motivo de interés claro por el CEDS lo representa la posibilidad de presentar reclamaciones colectivas, también cuando no han sido agotadas las vías nacionales de recurso. Se deduce que el acceso al CEDS puede resultar más accesible y anticiparse a los tiempos de los recursos ante el TEDH.

⁹ El texto oficial en inglés es todavía más explícito que la versión francesa y la traducción no oficial en 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».

en un derecho de la familia, que debe protegerse en el plano jurídico, económico y social¹⁰. Y de hecho el CEDS ha confirmado que: «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»¹¹.

Del pasaje de la decisión a que acabamos de referirnos surge también otra característica digna de mención, con el fin de dar efectividad al derecho a la vivienda: las sentencias del CEDS no se basan sólo en el análisis de las leyes, sino también en el examen de las políticas económicas y sociales, y las prácticas ejecutivas llevadas a cabo por los Estados Partes para hacer efectivos los derechos sociales involucrados. Lo cual, aunque la «jurisprudencia» del CEDS no tenga un seguimiento demasiado efectivo, sitúa a dicho organismo en un nivel de atención particular, también en el plano judicial, teniendo en cuenta el *self-restraint* del TEDH sobre los Derechos sociales¹², testimoniado

¹⁰ Cfr. el § 16 de la Decisión sobre la Reclamación 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».

¹¹ Cfr. el § 9 de la Decisión sobre la admisibilidad de la Reclamación n. 31/2005, pronunciada el 10 de octubre de 2005. Ya en la Decisión sobre la Reclamación n. 15/2003 (European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece), en el § 24, el CEDS se había expresado en el sentido de que: «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)».

¹² La Corte de Estrasburgo ha afirmado, a su vez, que no desea hacerse cargo por sistema de la tutela de los derechos sociales (Paneenko c. Lettonie, 40772/98; Salvetti c. Italia, 42197/98), haciendo excepción, obviamente, de aquellos que se derivan de las disposiciones del CEDH (art. 11), de la aplicación del Protocolo n. 1 y, más recientemente, de la entrada en vigor del Protocolo n. 12. Está convencido de que el TEDH no se dedicará demasiado a esta tarea, a pesar de las técnicas empleadas y de su dinamismo interpretativo J.-F. AKANDJI-KOMBE', «Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme: quelles perspectives pour les 10 prochaines années?», en 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. Al contrario, F. SUDRE, «La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de «jurisprudence fiction»?», en *Rev. trim. dr. h.*, n. 55,

por la la histórica Sentencia de 1998 en el caso *Botta v. Italy*¹³.

El enfoque interpretativo más penetrante del CEDS en favor de los derechos sociales, con respecto al Tribunal de Estrasburgo, se desprende de su primera decisión después de la entrada en vigor en 1998 de Protocolo Adicional a la CSE, que ha permitido presentar reclamaciones colectivas que aducen tanto violaciones de la Carta de 1961 como de la Carta revisada.

La primera decisión en la que se ve el uso de la técnica mencionada, que se basa en el conocido principio de efectividad de los derechos humanos, fue pronunciada por el CEDS en 1999, en respuesta a la Reclamación de la Comisión Internacional de Juristas (*International Commission of Jurists (ICJ) v. Portugal*¹⁴, de 1998). En el § 32 del pronunciamiento no sólo se afirma que «the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact», sino sobre todo se precisa que «the satisfactory application of Article 7 cannot be ensured solely by the operation of legislation if this is not effectively applied and rigorously supervised».

El Comité se refiere al principio de eficacia, pero para garantizar los derechos en cuestión impone a los Estados miembros obligaciones de resultado¹⁵ y no sim-

2003, p. 755-779, desarrolla un interesante análisis de las perspectivas de intervención del TEDH, ofreciendo un amplio abanico de soluciones que concentrarían al TEDH pronunciarse también sobre la CSER (p. 778).

¹³ Cfr. la Sentencia de 24 de febrero de 1998 en el caso mencionado 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).

¹⁴ Se trata de la Decisión sobre la Reclamación n. 1/1998. Todas las decisiones del CEDS son fácilmente accesibles en el sitio web de la CSE: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/social-charter/Complaints/Complaints_en.asp

¹⁵ Se trata de una característica sobresaliente de la «jurisprudencia» del CEDS, que surge gracias a su dinamismo interpretativo y que ya es unánimemente reconocida por la doctrina. Cfr., por todos, O. DE SCUTTER, «The Two Lives of the European Social Charter», en ID. (Coord.), *The European Social Charter*, cit., p. 34 s.

plemente obligaciones positivas (relativas a los medios). En la decisión de 1999, no se limita a recordar que Portugal debe cumplir con la Carta, sino que se detiene a recordar que es preciso alcanzar concretamente el resultado que la Carta 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 y 43).

También en las decisiones sucesivas —incluidas las que tienen por objeto el derecho de quo¹⁶—el CEDS confirma esta interpretación y orientación y, si bien reconoce a los Estados un margen de apreciación en la elección de los medios de garantizar los derechos protegidos por la Carta¹⁷, a través de un enfoque macroeconómico bien visible¹⁸, ateniéndose minuciosamente a un elenco de obligaciones que ha formulado precisamente con relación al derecho a la vivienda, por considerar que son esenciales para su observancia.

¹⁶ Cfr., por ejemplo, *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, Reclamación n. 13/2002, § 53 de la Decisión: «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» y, con relación específica al derecho a la vivienda, las «decisiones gemelas» que resuelven las Reclamaciones n. 33/2006 (*International Movement ATD Fourth World v. France*) y n. 39/2006 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*), que lo precisan con expresiones del todo idénticas (§ 61 de la Recl. 33/2006 y § 57 de la 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».

¹⁷ Para aligerar la exposición, me refiero con frecuencia a la «Carta», comprendiendo en dicha locución tanto la CSE como la CSER. Cfr. *European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria*, recl. n. 31/2005, § 35 de la Decisión: «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».

¹⁸ Cfr. *Conclusions XVI-1, Observation interprétative de l'article 1 §1*, p. 9.

En síntesis, los Estados tienen la obligación de¹⁹:

- a) utilizar los medios (normativos, financieros, operativos) que permitan avanzar de manera efectiva hacia el logro de los objetivos fijados por la Carta;
- b) llevar a cabo estadísticas dignas de ese nombre, que permitan comparar las necesidades con los medios y resultados;
- c) llevar a cabo verificaciones periódicas de la eficacia de las estrategias utilizadas;
- d) definir las metas intermedias que deben alcanzarse, evitando posponer indefinidamente la verificación de los resultados;
- e) prestar especial atención al impacto que sus decisiones tienen en todas las categorías de sujetos afectados, en particular en los más vulnerables²⁰.

Son objeto de las valoraciones del CEDS tanto las normativas internas como las prácticas²¹ contrarias a la Carta, pero obviamente también las lagunas legislativas y administrativas²², susceptibles de frustrar el ejercicio de los

¹⁹ He reproducido simplemente el elenco que se deduce del § 29 de la reciente decisión sobre la Reclamación n. 53/2008 (*European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia*), que tiene por objeto el derecho del que hablamos, y que por lo demás confirma la orientación del CEDS no solamente en orden a este derecho (cfr., en particular, las decisiones «gemelas» sobre las Reclamaciones n. 33 y n. 39/2006), sino a todos los derechos sociales contemplados en la 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».

²⁰ En efecto, el CEDS, al valorar las políticas económicas y sociales adoptadas por los Estados, especialmente las que inciden sobre el derecho a la vivienda y por tanto sobre la pobreza y la marginación social, repudia la teoría del utilitarismo, según la cual es aceptable la degradación de las condiciones de vida de una minoría frente al aumento de bienestar de la mayoría.

²¹ Cfr. La decisión del CEDS de 10 de octubre de 2000, que resuelve la Reclamación 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». Y más adelante: «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).

²² Se transcribe el § 47 completo de la Decisión de 3 de junio de 2008, que resuelve la Reclamación n. 41/2007, promovida por el Mental Disability Advocacy Center (MDAC) contra Bulgaria, por cuanto representa la síntesis más clara de las técnicas y el dinamismo interpretativo que

derechos protegidos²³.

Las decisiones del CEDS —gracias también al tenor de las disposiciones del CSER, atestiguadas en esta sede precisamente por el texto del art. 31— ponen de relieve por lo tanto un aspecto de notable importancia, que consiste en la activación no episódica de la responsabilidad de los Estados parte, que el organismo del control de la Carta persigue, no contentándose con valorar los medios previstos, sino llegando, por el contrario, a verificar los resultados alcanzados con dichos medios²⁴.

el CEDS ha ido progresivamente elaborando en el curso de los últimos años para favorecer la efectividad de los derechos sociales protegidos por la 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».

²³ 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» Véase asimismo la Decisión de 16 de octubre de 2005, que recuelve la Recl. N. 31/2005, que planteaba el European Roma Rights Center (ERRC) frente a Bulgaria, en donde se afirma (§ 38) que: «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», así como la reciente Decisión de 19 de octubre de 2009, que resuelve la Recl. N. 51/2008, que planteaba el mismo European Roma Rights Center (ERRC) frente a 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». También el TEDH, basándose sobre el principio de efectividad de los derechos, se atreve a valorar la inanidad de los Estados. Cfr. *Airey v. Ireland* (6289/73), donde (§ 32) se lee que: «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».

²⁴ La CSER, gracias al dinamismo interpretativo del CEDS, conduce en definitiva a verificar si los Estados han alcanzado los objetivos que la Carta 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

Ante el CEDS, en otras palabras, las promesas de los Estados de erradicar la pobreza y la marginalización, y los *slogan* propagandísticos sobre los esfuerzos económicos realizados, ante la crisis económica actual y las limitaciones de los recursos disponibles, no son válidas: los Estados son considerados responsables de no haber alcanzado (o sabido alcanzar) los objetivos impuestos por la Carta. Mediante el control operado por el CEDS, que se apoya evidentemente sobre la interpretación sistemática y teleológica²⁵ de la Carta, se tiende, en definitiva, a hacer surgir una suerte de *responsabilidad objetiva*²⁶ de los Estados afectados. Por otra parte, la aceleración del empobrecimiento de los ciudadanos europeos, que golpea ya también a la llamada «clase media», confirma que el «ritornello» de los esfuerzos realizados con recursos limitados no resulta ya aceptable y, al final, corre el riesgo de ser indecente e inaceptable no solamente para el CEDS.

Desde esta perspectiva, no es casual que la disposición de la CSER invocada habitualmente junto al derecho a la vivienda, íntimamente conectada al mismo, es el art. 30, que, «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social,», obliga a los Estados parte «a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias». La consecuencia lógica de legislaciones y políticas de vivienda inadecuadas es, en efecto, la marginación social de los individuos y de las familias, especialmente de aquéllos que se encuentran ya en riesgo.

El derecho a la vivienda es, por tanto, el presupuesto lógico y necesario para poder tutelar adecuadamente la familia y sus derechos —como se ha visto a

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, 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 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».

²⁵ La interpretación teleológica del CEDS toma como punto de partida la homóloga jurisprudencia del TEDH, que remonta al caso *Wemhoff v. Germany* de 27 de junio de 1968 (2122/64), § 8 de la parte en Derecho. Es ejemplar, in este sentido, la Decisión del CEDS sobre la Erecl. n. 18/2003, *World Organisation against Torture (OMCT) v. Ireland*, § 60.

²⁶ 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», en *Rev. trim. dr. h.*, n. 80, 2009, p. 1061 ss.

propósito del art. 16 de la CSER— y es asimismo condición cronológicamente presupuesta para el pleno ejercicio no solamente del derecho a la protección contra la pobreza y la marginación social, tanto de los individuos como de las familias, sino también para la garantía efectiva de los derechos civiles y políticos de primera generación. No hay dudas, en efecto, de que el derecho a la *privacy* y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, por ejemplo, no puedan ser tutelados de ninguna manera si uno se ve obligado a vivir en la calle. Del mismo modo, no se puede ciertamente pensar que la dignidad y la integridad del núcleo familiar puedan ser protegidos si la familia se ve relegada a vivir en una cabaña en condiciones de promiscuidad.

Es lo que se desprende, en sustancia, de todas las decisiones que tienen como objeto el derecho a la casa y la situación de la minoría Rom y de las poblaciones nómadas en algunos Estados²⁷.

Mediante el derecho a la vivienda encuentra confirmación, además, el indiscutible principio de indivisibilidad y de interdependencia de los derechos humanos²⁸. La situación de estas poblaciones, minoritarias en todos los Estados Par-

²⁷ Cfr., por orden, las decisiones sobre las Reclamaciones: 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*). Están, por el contrario, todavía pendientes las Reclamaciones: 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*).

²⁸ La fuente de tal principio es sin duda la Declaración de Viena sobre los Derechos Humanos, adoptada el 25 de junio de 1993, donde se afirma solemnemente que: «5. Todos los derechos humanos son *universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, *en pie de igualdad* y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales» (cursivas añadidas). La afirmación del citado principio se encuentra, más recientemente, tanto en la Carta de Niza como en el Protocolo facultativo al PIDESC. En el Preámbulo de la Carta de Niza se lee, en efecto, que «Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad». En el Preámbulo al Protocolo facultativo al PIDESC, adoptado mediante resolución n.º 63/117 de la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 2008, se reafirma expresamente la «la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

tes, evoca en fin, además de protección de los derechos sociales, incluso la garantía indispensable de igualdad de trato para eliminar toda discriminación directa o indirecta²⁹.

El art. E de la Parte V de la CSEER ha sido a tal fin introducido, como indispensable complemento de los derechos sociales enunciados en la Carta, verdadera y propia *cláusula horizontal*³⁰, sistemáticamente combinada con las disposiciones ya mencionadas, esto es los art. 16, 30 y 31. Su tenor literal es el siguiente: «Se garantizará el disfrute de los derechos reconocidos en la presente Carta sin discriminación alguna basada, en particular, en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otra naturaleza, la extracción u origen social, la salud, la pertenencia a una minoría nacional, el nacimiento o cualquier otra situación».

El principio de igualdad, que emana con fuerza de dicha disposición, permitió a la CEDS en varias ocasiones, a la luz de las legislaciones nacionales de protección del derecho a la vivienda y de las relativas políticas y prácticas ejecutivas, presumir que sería un problema de discriminación indirecta contra los inmigrantes en el acceso a la vivienda social³¹.

²⁹ Compromiso que constantemente surge también en la abundante jurisprudencia del TEDH y que no ha dejado de facilitar las decisiones del CEDS, como atestigua la expresa referencia al TEDH en la ya citada Recl. 13/2002, en el § 52 de la Decisión: «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]».

³⁰ Sobre la necesidad de combinar el art. E de la CSEER con las otras disposiciones de la misma que tiene por objeto los diversos derechos sociales a tutelar, al fin de poderlo aplicar como cláusula horizontal, véanse las recientes afirmaciones del CEDS en el ámbito de la Decisión de 19 de octubre de 2009, que resuelve la Recl. n. 51/2008, que planteaba el European Roma Rights Centre (ERRC) frente a 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)». Tales afirmaciones retoman, incluso textualmente, lo que se desprende de la constante jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre la interpretación del art. 14 del CEDH, aunque en una reciente sentencia de 2009 (Opuz v. Turkey, 33401/02, § 183 ss.) se pueden quizá tomar algunos apuntes para sostener que tal disposición es susceptible de ser empleada como parámetro autónomo de juicio, a fin de verificar una violación de la Convención.

³¹ Cfr. el § 160 de la Decisión sobre la Recl. n. 39/2006, cit., que se refiere a una situación de discriminación relativa genéricamente a los inmigrantes. En la Decisión «gemela» sobre la Recl.

Y a propósito de los inmigrantes y de los extranjeros, no hay duda de que el derecho a la vivienda constituye un banco de pruebas excepcional para verificar la tutela de la Carta también en el plano subjetivo. A pesar de que, incluso en el texto revisado, se detectan algunas lagunas *ratione personae*, susceptibles de minar el alcance garantista y el universalismo, el CEDS ha dado prueba de un excelente dinamismo interpretativo, alcanzando a superar los propios límites textuales. En efecto, si se siguiese el dictado de la Carta, los extranjeros se situarían en su ámbito de aplicación «en la medida en que, siendo nacionales de otras Partes, residan legalmente o trabajen habitualmente dentro del territorio de la Parte interesada»³², en consecuencia resultarían excluidos tanto los extranjeros no pertenecientes a uno de los Estados parte como los inmigrantes irregulares que sí pertenezcan a ellos.

La incongruencia de tales exclusiones en un instrumento de garantía de los derechos Humanos es evidente, y ha conducido al CEDS, gracias a la presentación de algunas Reclamaciones colectivas, a una interpretación coherente y precursora de ulteriores desarrollos positivos³³. Por lo que interesa en esta sede, se trata en particular de la Decisión de 7 de diciembre de 2005, que resuelve la Recl. n. 27/2004, presentada por el *European Roma Rights Center* (ERRC) contra Italia. De ella se deduce que el derecho a la vivienda, de conformidad con el art. 31 CSER, debe garantizarse a todas las personas, incluso las extranjeras, en la medida en que no se alcanza a distinguir entre estos últimos y los titulares «ordinarios» del derecho³⁴. En definitiva, aunque se puedan adoptar diferentes polí-

n. 33/2006, cit., los §§ 153-55 se refieren, sin embargo, a discriminaciones relativas más directamente a los Rom.

³² Cfr. § 1 del Anexo a la CSER.

³³ La interpretación literal de la Carta se ha superado por primera vez con la decisión sobre la Recl. n. 14/2003, que planteó la *International Federation of Human Rights Leagues* (FIDH) contra Francia. La Recl. impugnaba la normativa francesa sobre cuidados médicos, en cuanto lesiva de los derechos fundamentales de los inmigrantes irregulares y sus hijos. El CEDS, basando su decisión en el derecho a la vida y la dignidad (véase § § 30, 31), ha sobrepasado los límites formales del propio texto de la CSER. Llegando a afirmar: «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).

³⁴ Cfr. el § 18 de la Decisión de 7 de diciembre de 2005 (Recl. n. 27/2004), más arriba mencionada: «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

ticas sociales, sigue correspondiendo a los Estados garantizar el respeto de la dignidad humana de todos los residentes en su territorio.

3. LA RECIENTE CONDENA DE ITALIA.

La Decisión de 2005 ha representado para nuestro país la primera condena que tiene por objeto el derecho a la vivienda; la segunda, por su parte, ha sido pronunciada recientemente, el 25 de junio de 2010, al resolver la Recl. n. 58/2009, presentada por el *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE). Tal pronunciamiento se inserta en un filón jurisprudencial que concierne a varios Estados parte y caracterizado por dos elementos fundamentales: un elemento objetivo, consistente en la violación del art. 31 y de las demás disposiciones de la Carta combinadas sistemáticamente con él, según la técnica interpretativa que el CEDS ha adoptado —como se ha visto— desde el inicio de su actividad; y un elemento subjetivo, representado por las minorías Rom y Sinti, además de, en general, por las poblaciones nómadas, situadas en el centro de un creciente —y preocupante— número de decisiones.

La densa decisión de la que se trata, gira en torno a la connotación de una situación de discriminación racial que perdura, llevada a cabo por las autoridades italianas contra las minorías Rom y Sinti presentes en el territorio nacional, y se refiere, en una relación de estrecha interconexión, no solamente al derecho a la vivienda, en la multiplicidad de contenidos que asume en virtud del art. 31, sino también al derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30), el derecho de la familia a una tutela social, jurídica y económica (art. 16), y el de los trabajadores inmigrantes y sus familias a protección y asistencia (artículo 19).

En concreto, el CEDS menciona, en primer lugar, el persistente incumplimiento por parte de nuestras autoridades de la obligación de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda a través de acceso a una vivienda de un nivel adecuado (Art. 31, §1)³⁵, la prevención y reducción del *status* de «sin techo»,

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».

³⁵ En relación al §1 del art. 31 de la Carta, el CEDS insiste en el hecho de que la garantía del «nivel suficiente» de habitabilidad exige la dotación por parte de las autoridades nacionales competentes de ineludibles requisitos de seguridad, tanto desde el punto de vista estructural como higiénico-sanitario, entre los cuales en particular el acceso a la red eléctrica y al agua, la presencia de instalaciones de calefacción, de adecuados servicios higiénicos y de recogida de basuras, la au-

con miras a su eliminación gradual (Art. 31, § 2)³⁶, y la garantía de un coste de la vivienda accesible a las personas que no tienen recursos suficientes (Art. 31, § 3)³⁷. En esencia, la Decisión de 2010 confirma la violación del artículo 31 de CSER, ya establecida en la Decisión de 2005.

Respecto a la precedente Decisión de 2005, se pone en evidencia, en términos generales, que las recomendaciones del CEDS para una acción política completa y eficaz dirigida a garantizar la efectividad del derecho a la vivienda

sencia de situaciones de hacinamiento y la certeza jurídica sobre la titularidad del bien habitacional (§54). Además, con base en tal premisa, el Comité, por un lado, confirma la insuficiencia de las iniciativas adoptadas por las autoridades italianas para mejorar los standards habitacionales de las comunidades Rom y Sinti (alineándose de este modo a cuanto se desprende del *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) y al *Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali del marzo 2009*), mientras, por el otro lado, afirma que las contestadas «medidas de seguridad» reconducibles al modelo de los «Pactos por la seguridad» constituyen incluso una regresión en las condiciones de vida de tales comunidades (§§ 55-57). En fin, según lo sostenido por el CEDS, tales medidas de seguridad suponen un verdadero y propio tratamiento discriminatorio, en cuanto, incidiendo directamente sobre las comunidades Rom y Sinti presentes en el territorio italiano, no aseguran ninguna medida dirigida a poner en atenta consideración las peculiaridades, tanto de los grupos individuales que componen las minorías afectadas, como de las situaciones individuales o familiares internas dentro de esos grupos. El Comité llega por tanto a la conclusión de que las condiciones de vida de los Rom y Sinti en los campamentos nómadas de nuestro país suponen una violación de lo dispuesto por los artículos E y 31, § 1, de la CSER (§ 59).

³⁶ En relación al art. 31, § 2 de la Carta, es decir, sobre el riesgo de incremento de personas con la condición de «sin techo», el CEDS pronuncia una seria y argumentada condena de la praxis de los desalojos puesta en marcha por las autoridades italianas en relación con los Rom y Sinti, por cuanto no es respetuosa con la dignidad de las personas afectadas por estas operaciones y carente de un plano eficaz capaz de proporcionar una pronta y adecuada solución habitacional alternativa a favor de los sujetos y los núcleos familiares afectados.

³⁷ Respecto al § 3 del art. 31, concerniente a la exigencia de garantizar un coste de la vivienda accesible a las personas que no disponen de recursos económicos suficientes, el CEDS, aun reconociendo las tareas de financiación de las autoridades italianas en varios proyectos e iniciativas, remarca la sustancial ausencia de una estrategia de distribución de los recursos que permita sostener un programa de vivienda social, de carácter no discriminatorio y específicamente dirigido a favorecer una mejora efectiva de las condiciones de acceso a la vivienda en beneficio de las comunidades Rom y Sinti. Además, el Comité sostiene que las dificultades que atienen a la materia de vivienda social, que derivan de nuestro ordenamiento y también del complejo reparto de competencias entre Estado y Regiones, no exime a los Estados parte de su responsabilidad, confirmando así el filón interpretativo consolidado mencionado precedentemente (§§ 87-90). Con base en estos presupuestos, el Comité declara que las condiciones de segregación vivida en los campamentos nómadas sustancian una violación, por parte del Estado italiano, de lo dispuesto conjuntamente por los art. E y 31, § 3 de la CSER (§ 91).

en relación con las mencionadas minorías, no solamente resultan sustancialmente desatendidas, sino que además la amplia sucesión de acontecimientos referidos a la situación jurídica y social de los Rom y Sinti en nuestro país se ve agravada por la consolidación de un marco normativo, tanto de origen estatal como local, fruto de una acción política que, incluso desde el punto de vista terminológico, incluye elementos discriminatorias en un contexto esencialmente propagandístico³⁸.

EL perfil discriminatorio de las acciones llevadas a cabo por las autoridades italianas se pone en evidencia fundamentalmente por parte de las decisiones del Comité, que en efecto ha declarado unánimemente las violaciones de los tres párrafos del art. 31, en relación con el art. E de la Carta. No puede, por tanto, no suscitar aprensión y preocupación la declarada intensa lesión de los valores esenciales sobre los que se funda la identidad misma de la CSER, como son, en particular, la dignidad del hombre y el principio de no discriminación, que ha conducido inevitablemente al Comité a reconocer la exigencia de someter urgentemente la cuestión a la consideración de todos los países miembros del Consejo de Europa (§§ 78-79).

En la Decisión que estamos examinando encuentran además confirmación también las técnicas interpretativas del CEDS mencionadas más arriba. En particular, se vinculan sistemáticamente al artículo 31 los artículos 16, 19 y 30, a su vez en relación con el art. E, en su vertiente de *cláusula horizontal* para la salvaguardia de las discriminaciones directas e indirectas.

La primera disposición que el Comité vuelve a conectar al art. 31 es el art. 30, concerniente a la protección contra la pobreza y la marginación social. Las modalidades de desalojo de las poblaciones Rom y Sinti de los campamentos en

³⁸ Se trata de las medidas comúnmente identificadas como «Emergenza Rom» o «Emergenza nomadi», y relativas específicamente a los «Pactos por la seguridad», estipulados en el curso de los últimos años entre el Estado y las autoridades políticas de las más importantes ciudades italianas, con el fin de ampliar los poderes de los respectivos Prefectos para hacer frente a la situación de emergencia derivada de la presencia de las comunidades Rom en las áreas urbanas, así como, más en general, de los presupuestos normativos que han permitido la adopción de tales Pactos: DL de 23 de mayo de 2008, n. 92, de «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertido con modificaciones en la Ley de 24 de julio de 2008, n. 125; DPCM de 21 de mayo de 2008, de «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 y n. 3678 de 30 de mayo de 2008, de «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»; Directrices para la ejecución de las mencionadas OCPM de 30 de mayo de 2008, nn. 3676, 3677, 3678, relativas a asentamiento de comunidades nómadas en las regiones de Campania, Lazio y Lombardía.

los que se encontraban, y las dificultades de acceso a la vivienda social se ven duramente estigmatizadas, habiendo acentuado su situación de discriminación racial y habiendo agravado sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad y aislamiento (§ 100).

El CEDS pone de relieve, por lo demás, yendo más allá de los perfiles concernientes al derecho a la vivienda, no solamente la ausencia en los campamentos de las condiciones mínimas para una existencia digna, sino también la ausencia de instrumentos participativos y de representación política en beneficio de tales poblaciones, cuyos componentes se ven obstaculizados en la consecución del *status* jurídico de residente y, aun más, de ciudadano.

Se trata, como es evidente, del déficit de representación ya puesto en evidencia por el mismo Comité de Derechos Humanos del Consejo de Europa en 2008³⁹, así como de una confirmación de las censuras que el mismo Comité, coherentemente con la jurisprudencia del TEDH⁴⁰, ha impuesto a Francia en la Decisión de 19 de octubre de 2009, que resuelve la Recl. n. 51/2008, interpuesta por el European Roma Rights Centre (ERRC).

No se puede escapar, por tanto, que las ausencias puestas de manifiesto en ambas decisiones, relativas a Francia e Italia, afectan a los derechos políticos de las poblaciones implicadas. En particular, las lagunas puestas de manifiesto en Italia conciernen al proceso de identificación de las minorías Rom y Sinti y son susceptibles de poner en tela de juicio el mismo derecho de voto, determinando en perjuicio suyo ulteriores marginaciones y exclusión social. En consecuencia, el CEDS declara la violación por parte de nuestro país de lo dispuesto conjuntamente por los art. E y 30 de la CSER (§§ 109, 110).

La segunda disposición que el Comité asocia al art. 31 es el art. 16 de la CSER, concerniente al derecho a la protección jurídica, económica y social de la familia. De los dos aspectos que se perciben en la Decisión⁴¹, en esta sede interesa el que se refiere al derecho de las familias a una condición de la vivienda adecuada y digna. A tal propósito, el CEDS no hace otra cosa que confirmar su propia orientación interpretativa, basada sobre la parcial superposición entre las dos disposiciones apenas citadas, y por tanto afirma que de la verificada lesión de los artículos

³⁹ Véase *Viewpoint* de 1 de septiembre de 2008, titulado: «Roma representatives must be welcomed into political decision-making», en la dirección: http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080901_EN.asp?

⁴⁰ Cfr. la sent. *Chapman v. the United Kingdom* de 18 de enero de 2001 (27238/95) y, más recientemente, la sent. *Muñoz Díaz v. Spain* de 8 de diciembre de 2009 (49151/07), § 60.

⁴¹ El otro aspecto hace relación a la protección de la familia frente a ingerencias externas indebidas.

E y 31 de la Carta, constatada precedentemente, se deduce la violación de lo dispuesto por los artículos E en relación con el 16 de la misma Carta (§ 116).

La última disposición que el Comité relaciona con el art. 31 es el art. 19 de la Carta, y en particular, por cuanto aquí interesa⁴², su § 4, letra c), orientado a garantizar a los trabajadores inmigrantes legalmente residentes en un Estado parte un tratamiento no menos favorable respecto al concedido a sus ciudadanos en relación a la vivienda. A tal fin, el Comité considera que la norma obliga a las autoridades nacionales a asegurar a los trabajadores inmigrantes y a sus familias los instrumentos para el acceso a una vivienda que satisfaga las condiciones mínimas de habitabilidad, en ausencia de toda forma de discriminación jurídica o de hecho, directa o indirecta.

Por cuanto concierne a la específica situación de los trabajadores inmigrantes de etnia Rom o Sinti, el Comité observa que, aunque se encuentran entre esta población sujetos ilegalmente residentes en territorio italiano, es del todo evidente la presencia, entre ellos, de trabajadores que viven, por el contrario, en una condición jurídica de legalidad, proviniendo de otros Estados parte y siendo por

⁴² Nótese, por lo demás, que el CEDS verifica también la violación del § 1 de tal disposición, relativa específicamente al derecho a la asistencia y a una información gratuita y no engañosa en relación con los trabajadores inmigrantes o en todo caso con intención de emigrar, remarcando que las autoridades italianas no se han empleado suficientemente y de modo apropiado contra la consolidación de una propaganda engañosa. En especial, dichas autoridades no han adoptado medidas dirigidas a oponerse a la difusión del racismo y la xenofobia hacia las comunidades Rom y Sinti. El Comité, además, condena el surgimiento en nuestro país de un amplio clima discriminatorio, expresión de políticas fundadas sobre la disparidad de tratamiento por razones étnicas. En definitiva, el CEDS considera que el surgimiento de dicha propaganda engañosa es esencialmente racista en relación con los inmigrantes Rom y Sinti, directamente producida por las autoridades italianas o en todo caso consentida implícitamente por éstas, y constituye una infracción de naturaleza agravada de la Carta (§§ 138-140). No menos dolorosas son después las consideraciones del mismo Comité al sostener la violación del § 8 de la disposición mencionada. También a la luz de lo afirmado por el TEDH en materia de expulsiones colectivas (cfr. sent. 51564/99 —Conka v. Belgium— de 5 de febrero de 2002, §§ 59-61), el CEDS sostiene que, aunque la legislación italiana sobre los extranjeros admite solamente las expulsiones de naturaleza individual, las medidas de emergencia en relación con las comunidades nómadas permiten desde el punto de vista jurídico la práctica de expulsiones colectivas, ya que ofrecen un fundamento colectivo, más que individual, para adoptar tales decisiones, insertándose así en un marco ya ampliamente discriminatorio y lesivo de los derechos y garantías de las minorías étnicas establecidos por la Carta. En consecuencia, el CEDS sostiene que las intervenciones de emergencia y discriminatorias efectuadas por las autoridades italianas sitúan a las comunidades Rom y Sinti afectadas en una situación de dificultad con respecto a la doble circunstancia de la ausencia de acceso a los oportunos documentos de identificación, necesarios para la legalización de su residencia, y de la posibilidad de proceder a la expulsión de ciudadanos italianos y de otros Estados miembros pertenecientes a tales comunidades nómadas (§§ 157, 158).

ello destinatarios, en igual medida, de los derechos derivados de la norma en cuestión (§ 145).

El Comité, por tanto, considerando todo lo averiguado y decidido anteriormente, en relación con la lesión por discriminación racial del derecho a la vivienda en el caso de las minorías Rom y Sinti en Italia (arts. E y 31 de la Carta), considera consecuente llegar a las mismas conclusiones, en relación con las condiciones habitacionales de los trabajadores inmigrantes Rom y Sinti y de sus familias legalmente residentes en nuestro territorio nacional, y declara por ello la violación de lo dispuesto por los artículos E en relación con el 19, § 4, letra c) de la CSER (§§ 146, 147).

4. LOS POSIBLES RESULTADOS DE LA CONDENA EN EL ORDENAMIENTO INTERNO.

En este punto es natural preguntarse qué resultados tendrá la Decisión del CEDS en nuestro ordenamiento. A tal pregunta, como es evidente, pueden darse múltiples respuestas, desde el punto de vista jurídico y desde el aspecto político-institucional.

Desde el punto de vista jurídico, ya es sobradamente conocido que la vigencia de la Carta —como todo el derecho internacional pacticio— tiene su origen en la enmienda del art. 117, primer apartado, de la Constitución, constituyendo ya, según la interpretación ofrecida por la Corte Costituzionale con las importantes sentencias n. 348 y n. 349 de 2007, parámetro de constitucionalidad de las normas internas. En otros términos, las normas de derecho internacional pacticio, entre ellas las de la CSE y la CSER, tienen carácter sub-constitucional, *prevalente*⁴³ sobre cualquier norma primaria interna, nacional o regional, sucesiva⁴⁴, que entren en conflicto con ellas; el eventual contraste entre una disposición

⁴³ Uso la letra cursiva para subrayar que la misma Corte, al reafirmar el carácter de fuente sub-constitucional del CEDH, ha no obstante precisado (en la sent. N. 317 de 2009) que, por un lado, «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», pero, por otro lado «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*).

⁴⁴ Sobre la suerte de leyes precedentes, véase la sent. N. 39 de 2008 de la Corte costituzionale, que parece someter al control de la Corte también las leyes precedentes. Tal opción del juez de las leyes despierta sin embargo alguna perpejidad, si se reflexiona sobre el hecho de que leyes or-

legislativa interna y la Carta, en el caso de que no sea resuelto por el juez mediante una interpretación conforme, implica la inconstitucionalidad de la primera. En consecuencia, las disposiciones legales implícitamente censuradas por el CEDS⁴⁵ en la Decisión sobre la Recl. n. 58/2009 son impugnables en un proceso ante la Corte Costituzionale.

Con tal finalidad, permítaseme hacer referencia brevemente a lo que he sostenido en un reciente escrito sobre las perspectivas de la Carta Social Europea: junto a la perspectiva de una simple intervención anulatoria del Juez de las leyes, que en el caso en cuestión viene propiciada por la existencia de disposiciones legislativas que entran en contradicción con la CSER, se perfila una perspectiva ulterior, orientada a caminar más allá del vínculo negativo que se deduce del art. 117 de la Constitución, y que permite a la Carta reforzar sensiblemente su propio papel garantizador en nuestro ordenamiento, en virtud del vínculo positivo que la misma disposición constitucional impone al legislador, obligándolo⁴⁶ — y por tanto ya no solamente «facultándolo» — a ejecutar las tareas asumidas con su entrada en vigor.

Con esto no se quiere afirmar que el vínculo que deriva de las obligaciones internacionales se pueda interpretar en el sentido de que el Estado esté siempre obligado a dar ejecución a los tratados estipulados y ratificados respetando las disposiciones constitucionales, configurando por tanto el primer apartado del art. 115 de la Constitución una *cláusula de adaptación automática*, o semiautomática,

dinarias y leyes ejecutivas de tratados internacionales son idénticas desde el punto de vista formal, pudiéndose por tanto recurrir a la derogación tácita de las segundas sobre las primeras, en la medida en que sean cronológicamente precedentes y donde recorran los presupuestos contemplados en las *Preleggi*. Aquí nos podemos por tanto preguntar si, prescindiendo de una justificación jurídico-formal, la Corte no haya preferido de tal manera adoptar una «jurisprudencia de intereses». Para responder afirmativamente, quizá es suficiente recordar que una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley provoca la anulación *ex tunc*, mientras que la derogación tácita determina el cese de la eficacia de las normas con rango de ley *ex nunc*, por lo demás con efectos exclusivamente *inter partes*; además, conviene recordar que, operando sobre las normas y no sobre las disposiciones que las contienen, la derogación tácita permite la aplicación también *pro futuro*, siempre que no se interpreten de modo contradictorio con las normas sucesivas.

⁴⁵ Nótese, en efecto, que en el § 43 de la Decisión de que estamos hablando se dice: «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*».

⁴⁶ La existencia de una obligación «positiva» de actuación similar ha sido, por lo demás, ya sostenida por la Corte costituzionale antes de 2001, con relación a la posición de las Regiones (cfr. Sent. N. 124 de 1990), así que parecería hoy coherente su extensión al Estado.

en cuanto que ejecutado obligatoriamente pero, en todo caso, mediante una ley de ejecución. Se pretende más bien sostener que la carga innovativa de la disposición constitucional de la que se trata reside *también* en la obligación para el legislador ordinario de dar ejecución a un tratado internacional para cuya operatividad sea necesario el complemento de una normativa interna, cuando haya intervenido ya el orden de ejecución, dispuesto con cláusula *per relationem* en la misma ley de autorización de la ratificación o con una ley específica y distinta⁴⁷, y a condición de que el acto haya entrado en vigor.

En otros términos, la efectividad de la Carta en orden al derecho a la vivienda puede depender de intervenciones normativas internas, pero es innegable que, habiendo ya entrado en vigor, en presencia del orden de ejecución proporcionado con la ley, la obligación de resultado contraída en el ordenamiento internacional viene transferida también al ordenamiento interno, y se impone a todos los órganos competentes para ejecutarlo, incluidos los jurisdiccionales⁴⁸.

En conjunto, se trata de una perspectiva que corresponde a la configuración «fuerte» de los derechos sociales, que los proyecta hacia una plena justiciabilidad, prescindiendo de cualquier deferencia hacia las decisiones legislativas y sustituyendo la inacción (relativa) del legislador por la intervención jurisdiccional⁴⁹. Intervención que, con respecto al juez común, sea antes o después del juez de las le-

⁴⁷ También en la praxis habitual, por lo demás, con la misma ley se autoriza la ratificación del tratado y se dispone la orden de ejecución del mismo, lo cual no quita que se deban considerar como diferentes los dos contenidos legislativos: el de autorización de la ratificación y el de ejecución de las obligaciones internacionales pacticias.

⁴⁸ No hay duda, por lo demás, de que la eficacia de un acto internacional depende de su *ratificación*, sobre la que se funda la operatividad interna de las *órdenes de ejecución*: es necesario, por tanto, verificar siempre si el Estado italiano se ha obligado *efectivamente* a nivel internacional, mediante la culminación del procedimiento de ratificación, incluido el depósito del instrumento de ratificación ante el depositario, ex art. 16 de la Convención de Viena. A este propósito, es emblemático el tratamiento dilatorio que Italia ha reservado a la Convención de Oviedo. Cfr. S. PENASA, «Alla ricerca dell'anello mancante: il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo», en http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0007_penasa.pdf.

⁴⁹ Cfr. M. TUSHNET, «Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review», in *Texas Law Review*, 2004, n. 82, p. 1900, que recuerda a este propósito la célebre Decisión de la Corte Suprema USA, de 1962, *Baker v. Carr*. Ocupándome esencialmente de las perspectivas de la CSE-CSE en nuestro ordenamiento, me limito a remitir a la literatura jurídica en lengua italiana que se ha ocupado de la omisión del legislador y sugiero la consulta de las citas bibliográficas contenidas en el Cuaderno preparado por la Corte costituzionale con ocasión de la Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, celebrada en Vilnius del 2 al 7 de junio de 2008, dedicado, en concreto, a los «Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale», en http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/STU199_Omissione_legislature.pdf, p. 24 s.

yes, resulta en todo caso interpretativo y aplicativo⁵⁰, mientras que se convierte en creativo (en especial aditivo de prestación o de principio) en la tarea de la Corte costituzionale, la cual por lo demás no se encuentra frente a una omisión absoluta del legislador ordinario, que ya ha intervenido en sede de adaptación del ordenamiento interno al ordenamiento internacional afectado, sino solamente ante una acción incompleta. De modo que se podría también definir la intervención del juez de las leyes, retomando la expresión de la jurisprudencia constitucional relativa a la inactividad del legislador regional y provincial de Trentino-Alto Adige, como «juicio por carencia de adecuación», respecto a una obligación de resultado que ha sido aceptado por el Estado, ya sea a nivel internacional, ya a nivel interno.

Muro infranqueable, para la acción «aditiva de adecuación» de la Corte, resta sin embargo la discrecionalidad del legislador, en el caso de que se evidencie abiertamente.

Sobre el plano político-institucional, por su parte, la primera consecuencia de la condena de Italia por parte del CEDS ha sido la intervención del Comité de Ministros del Consejo de Europa que, habiendo recibido del mismo Comité el informe concerniente a las decisiones de las que se trata, según cuanto prescribe la misma Carta, ha adoptado a su vez una Resolución (CM/ResChS(2010)8), de la cual se evidencia, entre otras cosas, la tarea para nuestro país de hacer efectivos también para los Rom y Sinti los derechos contemplados en la CSER.

Se pueden, por tanto, hipotizar, sobre ambos frentes internos, reacciones judiciales y respuestas normativas significativas, como las que han tenido lugar en Francia como consecuencia de las decisiones del CEDS relativas a las Recl. n. 33/2006 y 39/2006⁵¹.

5. POSIBLES ULTERIORES CONSECUENCIAS EN EL PLANO INTERNACIONAL.

En el plano internacional se pueden además esperar ulteriores consecuencias, ya que se ha ido construyendo poco a poco, mediante las decisiones del

⁵⁰ Los jueces ordinarios, en efecto, como se ha dicho, están solamente llamados a efectuar una *reductio ad legitimitatem*, mediante el uso de la interpretación extensiva o la interpretación analógica, y a dar seguimiento a los principios deducibles de las eventuales sentencias aditivas de la Corte costituzionale, en el uso de la intervención legislativa.

⁵¹ Aludo, en particular, a la adopción de la llamada «Loi DALO», esto es, a la «Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale».

Comité⁵² y las sentencias del TEDH, una suerte de *punte*⁵³ entre la Carta social y el CEDH, puente que se apoya, como es evidente, sobre el Protocolo adicional n. 12 al Convenio⁵⁴, en virtud del cual la prohibición de discriminación recogida en el art. 14 del Convenio (por sí misma de naturaleza limitada, puesto que prohíbe únicamente la discriminación en el goce de uno cualquiera de los derechos garantizados por el Convenio) se convierte en general y se extiende a los ordenamientos internos y a todas las autoridades públicas⁵⁵, obviamente

⁵² Las decisiones del CEDS que se remiten a la jurisprudencia del TEDH se han intensificado con el pasar de los años; recientemente véanse, como ejemplo las remisiones genéricas contenidas en el § 69 de la Decisión sobre la Recl. n. 33/2006 (*International Movement ATD Fourth World v. France*) y en el § 65 de la Decisión sobre la Recl. n. 39/2006 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*), así como las Recl. específicas en los §§ 37 e 58 de la Decisión CEDS de 11 de diciembre de 2009, que resuelve la Recl. n. 49/2008 de *l'International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS)* contra Grecia, que tiene por objeto la violación del art. 16 de la CSER, en parte correspondiente al art. 8 CEDH. Recíprocamente, véase el § 22 de la reciente sentencia del TEDH en el caso *Vörður Ólafsson v. Iceland* (20161/06), que tiene por objeto el art. 11 CEDH, correspondiente al art. 5 de la CSER. Véanse asimismo, en la sentencia del TEDH sobre el caso *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97), los §§ 45 e 49, en la que se hacen remisiones respectivas a los art. 5 y 6 de la CSER, los cuales, si bien no estaban ratificados por Turquía, en ausencia de disposiciones homólogas en el CEDH, se consideran esenciales por el Tribunal para decidir sobre la cuestión planteada:

«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-...)». Véase también, sobre este asunto, la jurisprudencia citada por 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., en http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Carta_sociale_Oliveri_1.pdf.

Cfr. Asimismo las sentencias del TEDH citadas por C. O'CONNOR, «Social Rights and the European Social Charter-New Challenges and Fresh Opportunities», en O. DE SCHUTTER (Coord.), *The European Social Charter*, cit., p. 179, nt. 14.

⁵³ El Comisario para los derechos humanos del Consejo de Europa, Thomas Hammarberg, lo ha definido un «pont formel»; cfr. T. HAMMARBERG, «Les droits sociaux et la mise en oeuvre du droit au logement», en [http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine FEANTSA Sans abris en Europe FR/Sans%20Abris%20en%20Europe Automne08 FR F INAL.pdf](http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine%20FEANTSA%20Sans%20abris%20en%20Europe%20Automne08%20FR%20FINAL.pdf), p. 5.

⁵⁴ Cfr., especialmente, el art. 1. El Protocolo adicional n. 12 ha estado abierto a la firma el 4 de noviembre de 2000 en Roma y ha entrado en vigor el 1 de abril de 2005.

⁵⁵ El *Explanatory Report* al Protocolo n. 12 (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/177.htm>) precisa que: «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

a las de los Estados que lo han ratificado, garantizando de este modo que ninguno, en el goce de los derechos que le son reconocidos, tanto por el CEDH como por el derecho interno, pueda sufrir discriminación, por ninguna razón por parte de ninguna de ellas.

En otros términos, *si*⁵⁶ los Estados intervienen con normas internas para garantizar los derechos sociales contemplados en la CSER, cuya aplicación incumbe obviamente a las respectivas autoridades nacionales, tales normas se convierten en justiciables también a nivel convencional, para la acreditación de eventuales perfiles discriminatorios, recayendo de tal manera en el ámbito de competencia del TEDH⁵⁷.

Las disposiciones de la Carta social, en consecuencia, podrían ser sometidas a interpretaciones divergentes⁵⁸, especialmente en orden a los derechos sociales. El CEDS y el Tribunal de Estrasburgo, en realidad, han emprendido el camino del

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)».

⁵⁶ El límite del Protocolo n. 12 está, en efecto, propiamente en esto: el control antidiscriminatorio de la Corte es posible solamente si el legislador interno se ha activado específicamente. Cfr. F: SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme*, cit., p. 771, § 29.

⁵⁷ En este sentido, F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme*, cit., p. 768 s.

⁵⁸ Teme este peligro 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., evidenciando que una solución podría consistir en la posibilidad para el TEDH y el CEDS de intervenir recíprocamente en los respectivos procedimientos. De este modo, dando facultades a ambas instancias para participar recíprocamente en el procedimiento en curso frente a la otra, mediante el mecanismo de la «intervención de terceros» (art. 36 CEDH), se podrían evitar decisiones contradictorias y, aun más, se podría favorecer al mismo tiempo una armonización jurisprudencial extremadamente útil en el plano de la tutela de los derechos fundamentales, siempre indivisibles, de modo similar a cuanto está sucediendo entre el TEDH y el TJUE: armonización que se está llevando a cabo también en el plano de las fuentes normativas internacionales y supranacionales, recíprocamente aludidas por ambos tribunales en sus más recientes y significativos pronunciamientos, entre los cuales se evidencia propiamente la CSER. Aludo, en particular, a la importante sentencia del TJUE, en las causas acumuladas C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat v. Council*, y a la sentencia, también muy conocida, del TEDH en el caso *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97). En los §§ 45 e 49 de esta última se alude, en efecto, respectivamente, a los arts. 5 y 6 de la CSER, los cuales, si bien no ratificados por Turquía, en ausencia de homólogas disposiciones del CEDH, se consideran esenciales por el Tribunal para decidir sobre las cuestiones planteadas.

diálogo, actualizando las respectivas jurisprudencias a la luz de ambos instrumentos del Consejo de Europa. En este momento se puede, por tanto, constatar, a pesar de las diferencias evidentes en el plano objetivo y los diversos mecanismos de tutela, un *continuum* jurisprudencial en condiciones de reflejar la innegable interdependencia y contigüidad que existe entre los derechos contemplados por el CEDH y los garantizados por la Carta⁵⁹.

Debe mencionarse, no obstante, que la jurisprudencia del TEDH no se ha visto impulsada hasta ahora a reconocer explícitamente a las autoridades nacionales y locales⁶⁰ una obligación positiva de proporcionar un alojamiento. El hecho de

⁵⁹ En el plano jurisprudencial se trata, por tanto, de favorecer una ósmosis entre los diversos catálogos de derechos, salvaguardando al mismo tiempo la protección más intensa que un valor puede tener en un instrumento diferente al CEDH, como por ejemplo la CSE; y por tanto se trata de garantizar el máximo pluralismo en la tutela de los derechos fundamentales en Europa. Tal conclusión parece recientemente propiciada por el TEDH con la imponente sentencia *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». Pero también el Tribunal de Luxemburgo manifiesta análogos intentos, remitiéndose a la jurisprudencia del TEDH. Me refiero, en particular, a la relevante Sentencia del TJUE, en las causas acumuladas *C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi and Al Barakaat v. Council*, y a la Sentencia apenas mencionada del Tribunal de Estrasburgo, *Demir and Baykara v. Turkey* (34503/97); ambas expresan, en efecto, posiciones fuertes de tutela de los derechos fundamentales, estando la una basada sobre las fuentes del ordenamiento jurídico a la que pertenece la otra, llevando a cabo de tal manera una suerte de recíproca importación de valores expresados en el plano internacional. A este propósito, 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 Barakaat 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», en <http://www.federalismi.it>, n. 1/2009.

⁶⁰ 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».

que en su más reciente jurisprudencia⁶¹ la orientación favorable a la imposición no solamente de obligaciones positivas, sino también de resultado, haya tenido como objeto propio el art. 8 del CEDH, que como es conocido se orienta a garantizar el derecho a la vida privada y familiar, incluido el domicilio, deja sin embargo espacio a un cierto optimismo para el futuro del derecho a la vivienda en Europa. No está claro, en todo caso, que se logre superar el límite que se deduce de la relevante sentencia *Chapman v. The United Kingdom* de 2001, donde se afirma que el art. 8 del CEDH no reconoce, en cuanto tal, el derecho a tener un alojamiento⁶².

Admitido, y no concedido, que el Tribunal de Estrasburgo reconozca finalmente tal obligación positiva, sería en todo caso determinante que llegase a examinar también los resultados efectivamente obtenidos en los ordenamientos internos, imponiendo en consecuencia a las autoridades nacionales alcanzar el específico objetivo de tutela contemplado en el Convenio. A este respecto, recuérdese que ya hace tiempo que el CEDS ha asumido posiciones marcadamente garantistas en relación al derecho de que estamos hablando, llegando a analizar —como se ha visto— no solamente las normativas nacionales en vigor sino también las políticas públicas nacionales, verificando especialmente los resulta-

⁶¹ Me refiero, en particular, a las sentencias *Moreno Gómez v. Spain* (4143/02), §§ 57-63; *Olui v. Croatia* (61260/08), §§ 48-66 y, más recientemente, la Sent. *Deés v. Hungary*, (2345/06) de 9 de noviembre de 2010. En este último pronunciamiento el Tribunal llega a afirmar que: «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).

⁶² El § 99 de la Sent. es del siguiente tenor: «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». También recientemente, en un caso concerniente a un prófugo que solicitaba asilo, el Tribunal de Estrasburgo, con referencia al art. 3 del CEDH, ha confirmado incidentalmente esta orientación: «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* de 21 de enero de 2011 (30696/09).

dos efectivamente alcanzados en el plano de las políticas económicas y sociales, además de las prácticas ejecutivas⁶³.

En la acción de control de los dos organismos internacionales, para el respeto del derecho social implicado, permanece por tanto esta notable diferencia, a la que se añade un dato esencial, que resulta oportuno mencionar: las sentencias del TEDH no tienen modo de basarse en un reconocimiento explícito del derecho a una casa por parte del CEDH⁶⁴.

Sin embargo, en el plano jurisprudencial es necesario favorecer una ósmosis entre los diversos catálogos de derechos, salvaguardando al mismo tiempo la protección más profunda que un valor puede tener en un instrumento diverso al CEDH y la Carta de Niza, como por ejemplo la CSE; y por tanto se trata de garantizar el máximo pluralismo en la tutela de los Derechos fundamentales en Europa⁶⁵.

6. LA INDISPENSABLE TAREA DE LOS JUECES NACIONALES.

Nuestros jueces deberían por tanto comenzar a tomar seriamente en consideración la jurisprudencia del CEDS en sus propias sentencias⁶⁶, así como ha-

⁶³ Las decisiones del CEDS aclaran, en efecto, una cuestión fundamental: «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». En este sentido, P. KENNA - M. UHRY, *La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement*, en 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

⁶⁴ P. LAMBERT, «Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme», en AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 20, si bien manifiesta optimismo ante el futuro, sintetiza así la búsqueda por parte del TEDH de un fundamento del derecho a la vivienda en el CEDH: «[...] une jurisprudence européenne assurément fluctuante, [...] tâtonne encore sur son fondement: respect du domicile, protection des biens, respect de la vie privée et familiale». Se trata de la jurisprudencia que poco a poco ha buscado un fundamento al derecho en cuestión en varias disposiciones del CEDH: art. 3 y 8, además del art. 1 del Protocolo n. 1. Cfr., entre otros, N. VAN AKEN, «Droit au logement et droit de propriété: convergences et divergences», en AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, cit., especialmente p. 64 ss.; G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, pp. 30-35.

⁶⁵ Por otra parte, la conclusión metodológica y sustancial en la tutela de los derechos fundamentales, incluidos obviamente los económicos y sociales, es la confirmada recientemente de nuevo por el TEDH en la sent. *Demir and Baykara v. Turkey*. Véanse especialmente los §§ 85 y 86 reproducidos, infra, en la nt. 59.

⁶⁶ Es paradigmática, en este sentido, una reciente sentencia del *Consiglio di Stato* (Sec. IV, 15

cen cada vez con más frecuencia a propósito del TEDH⁶⁷. Es más, las mismas resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que como en el caso en cuestión⁶⁸ son consecuencia de las decisiones del CEDS sobre Reclamaciones colectivas, deberían siempre estar presentes en los procesos judiciales internos, especialmente cuando de ellas surge la necesidad para el Estado parte de adecuar la propia legislación interna, para evitar la violación de la Carta. Los jueces ordinarios, por el contrario, siguen manifestando escaso interés por la Carta⁶⁹, también tras la entrada en vigor del modificado primer apartado del art. 117 de la Constitución. Decisiones como la aquí señalada constituyen, sin embargo, ocasiones formidables para ellos y para el juez de las leyes, que, sobre la existencia de una acreditada violación de las citadas disposiciones de la Carta social por obra de un nutrido conjunto de normas aprobadas recientemente⁷⁰, entre las cuales destaca el Decreto-Ley n. 92 de

mayo 2009, n. 3029) en supuesto de abuso de vivienda que comporta la demolición de algunas viviendas de familias Sinti. Frente a la alusión de los recurrentes a las normas y la jurisprudencia relativa a la CSE, y ante la precisión de que «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», el juez administrativo se ha limitado a afirmar demodo apresurado que: «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 urbanisticoedilizia». (Cfr. última frase del punto 3.1. de la *Parte in diritto*).

⁶⁷ No se debe omitir, sin embargo, que nuestros jueces no pueden ir más allá de un cierto límite: la CSE no contiene disposiciones similares a las del CEDH (arts. 41 y 46), sobre la eficacia y el resultado de las decisiones de su órgano de control, y en última instancia sólo dispone de un «arma» cuasi-jurisdiccional.

⁶⁸ Véase la Resolución CM/ResChS(2010)8, que se ha dado como consecuencia de la Decisión del CEDS sobre la recl. n. 58/2009, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de octubre de 2010.

⁶⁹ Además, la Carta, de modo similar desde esta perspectiva al CEDH «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, I c». En este sentido, A. RUGGERI, «Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un «modello» internamente composito)», p. 2, en http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0258_ruggeri.pdf.

⁷⁰ Se trata de actos de diversa naturaleza, relativos a los llamados «Pactos por la seguridad», que en el curso de los últimos años ha suscrito el Estado con las autoridades políticas de las más

2008⁷¹, pueden dar efectividad a los derechos afectados (violados), sin esperar a que el legislador se active para dar seguimiento a lo que ha asegurado el Gobierno italiano⁷² ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa a consecuencia de la condena sufrida, esto es, que el derecho a la vivienda, en particular, venga garantizado, sin discriminación⁷³, conforme a lo establecido por la

importantes ciudades italianas, con el fin de ampliar los poderes de los Prefectos respecto a la situación de emergencia derivada de la presencia de las comunidades Rom en las áreas urbanas afectadas: DL de 23 de mayo de 2008, n. 92, de «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertido con modificaciones en la Ley de 24 de julio de 2008, n. 125; Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 21 de mayo de 2008, de «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia»; Ordenanzas del Presidente del Consejo de Ministros n. 3676, n. 3677 y n. 3678 de 30 de mayo de 2008, de «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»; Directrices para la ejecución de las mencionadas OCPM de 30 de mayo de 2008, nn. 3676, 3677, 3678, relativas a asentamiento de comunidades nómadas en las regiones de Campania, Lazio y Lombardia.

⁷¹ Nótese, en particular, que en el § 43 de la Decisión de que hablamos (recl. 58/2009) se dice: «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». Considérese, además, que no pasa inadvertido para el Comité, en el ámbito de la misma Decisión, y a propósito de los «Pactos para la seguridad» que también: «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»)».

⁷² Cfr. los documentos DD(2010)505 e DD(2010)511.

⁷³ Vale la pena recordar, por lo demás, que la tutela de los derechos sociales encuentra un formidable soporte en la prohibición de discriminación. En tal sentido, véase al menos: 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., que al poner de relieve la potencialidad del art. 14 CEDH, a la luz de los protocolos adicionales (especialmente el n. 12), y remitiéndose a la más reciente jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo (*D. H. and others v. the Czech Republic* - 57325/00), pone el acento precisamente sobre la discriminación colectiva y sobre la discriminación indirecta en el goce de los derechos sociales (p. 43), con una inversión de la carga de la prueba de indiscutible relevancia, en el caso específico a favor precisamente de los Rom (p. 46 y ss.); J.-F. AKANDJI-KOMBE', «Le droit à la non-discrimination vecteur de la garantie des droits sociaux», en F. SUDRE - H. SURREL (dir.), *Le droit à la non-discrimination*, cit., p.183 ss., que a propósito del Protocolo n. 12 recuerda cómo la jurisprudencia que se funda sobre el derecho internacional hace unánimemente derivar del derecho a la no discriminación obligaciones positivas directas para el Estado, remitiéndose, en este sentido, a la doctrina que sostiene (F. SUDRE, «La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme», cit., p. 769 ss.), después de la entrada en vigor del Protocolo

CSER, «for every individual, including for persons belong to the Roma communities»⁷⁴.

Frente a la «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», dispuesta con Decreto del Presidente del Consejo de Ministros el 17 de diciembre de 2010⁷⁵, y al trágico incendio del 6 de febrero de 2011 en un campamento nómada en la periferia de Roma, en el cual perecieron horrorosamente cuatro niños Rom, no deberíamos limitarnos a compartir las impactantes palabras del Presidente de la República⁷⁶. Los instrumentos jurídicos, internos e internacionales, para intervenir con el fin de tutelar el derecho a la vivienda existen; el respeto de la dignidad humana, que es la matriz de todos los derechos humanos, nos interpela a ser activos y trae a la memoria los apenados y crudos versos de Primo Levi:

«Voi che vivete sicuri
Nelle vostre tiepide case,
Voi che trovate tornando a sera

apenas mencionado, que en el contencioso frente al TEDH deban encontrar aplicación los derechos de la CSER, del modo en que son interpretados por el CEDS (p. 193 y ss.)

⁷⁴ Cfr. la mencionada Resolución 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».

⁷⁵ El decreto ha sido publicado en la *Gazzetta Ufficiale* n. 304 de 30 de diciembre de 2010.

⁷⁶ Declaraciones del Presidente Napolitano después del encuentro con los familiares de las víctimas del incendio en el campamento Rom de Roma (7 de febrero de 2010, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11280>): «Ai genitori e alla superstita 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».

Il cibo caldo e visi amici:
Considerate se questo è un uomo...»⁷⁷.

.....

Title:

The right to housing in the European Social Charter: about a recent Italy condemned by the European Committee of Social Rights

Summary:

1. Massive legal recognition but little real protection. 2. The dynamic interpretation of the European Committee of Social Rights. 3. The recent conviction of Italy. 4. The possible outcomes of the sentence into national law. 5. Further potential impact on the international level. 6. The necessary involvement of national courts.

Resumen:

En este trabajo se abordan los problemas relativos al derecho a la vivienda como derecho social reconocido en diversos textos normativos, especialmente la Carta Social Europea. En concreto, se analiza la situación en Italia, como consecuencia de las medidas tomadas por las autoridades italianas relativas a los campamentos de diversas poblaciones nómadas. Estas medidas han provocado una condena a Italia por parte de los órganos jurisdiccionales europeos.

Abstract

This paper addresses problems related to housing rights and social rights recognized in different pieces of legislation, especially the European Social Charter. Specifically, it analyzes the situation in Italy, as a result of measures taken by the Italian authorities concerning various nomadic camps. These measures have led to a condemnation of Italy by European courts.

⁷⁷ Se trata del fragmento inicial de la poesía *Shemà*, escrita por Primo Levi el 10 de enero de 1946 y llevada, como epígrafe sin título a su notabilísima novela, *Se questo è un uomo*, publicada por primera vez por el editor De Silva, en Turín, en 1947, ahora en ID., *Opere*, Einaudi, Torino, 1997, vol. II, p. 525

Palabras clave

Derecho a la vivienda, Derechos sociales, Comité Europeo de Derechos Sociales, Italia.

Key words

Housing rights, Social rights, European Committee of Social Rights, Italy.

