

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

15 SETTEMBRE 2021

La giustizia spaziale come orizzonte
costituzionale: marginalizzazione,
apartheid ed *affordable housing* a Città del
Capo



La giustizia spaziale come orizzonte costituzionale: marginalizzazione, *apartheid* ed *affordable housing* a Città del Capo*

Nota a [*Adonisi and Others v Minister for Transport and Public Works Western Cape and Others; Minister of Human Settlements and Others v Premier of the Western Cape Province and Others \(7908/2017; 12327/2017\) \[2020\] ZAWCHC 87 \(31 August 2020\)*](#)

1. Dinamiche di (in)giustizia spaziale a Città del Capo

Molto si è parlato della cd. *apartheid city*.¹ Con tale espressione si fa riferimento in storiografia al modello urbanistico promosso dall'autoritarismo in Sudafrica, consistente nella costruzione di città separate e segregate su base etnica, all'interno di un sistema politico-economico di sfruttamento delle popolazioni native.² La stratificazione sociale ed urbana ereditata è ancora oggi presente e radicata negli squilibri nell'accesso alla proprietà di terre ed abitazioni.

In *Adonisi*, sentenza che qui si analizza, la *Western Cape High Court* muove dalla consapevolezza che Città del Capo sia «*generally recognised as one of the most spatially divided cities in the world*». Proprio la trasformazione della *apartheid city* è sottoposta all'attenzione dei giudici. Cardinale è il concetto di giustizia spaziale: in generale, con tale espressione si fa riferimento alla distribuzione nello spazio di risorse che hanno un riconosciuto valore sociale e delle corrispondenti opportunità di utilizzarle, dovendo questa essere improntata a criteri di giustizia ed equità.³ Tale quadro concettuale è applicabile tanto al Sudafrica quanto al resto del mondo, ed interessa sia piccole che grandi realtà urbane.

Il caso origina da due azioni avviate dal movimento *Reclaim the City* ("RTC") e dal *Minister of Human Settlements* contro vari enti governativi, sia di livello provinciale ("la Provincia") che cittadino ("la Città"). Le deposizioni supplementari della Professoressa Susan Parnell e della dottoressa Nancy Odendaal dell'Università di Città del Capo delineano tre principali problematiche di giustizia spaziale.

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ La questione è trattata, ad esempio, in D. M. Smith, *The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa*, Routledge, Londra, 1992; P. Maylam, *Explaining the apartheid city: 20 years of South African urban historiography*, in *Journal of Southern African Studies*, n. 1, 1995.

² A. J. Christopher, *From Flint to Soweto: reflections on the colonial origins of the apartheid city*, in *Area*, n. 2, 1983, pp. 146-147.

³ E. W. Soja, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2013.



In *primis*, la città è caratterizzata da un fenomeno di «densificazione inversa». Trattasi di uno scenario di segregazione urbana all'interno del quale un'ampia fetta di popolazione, tendenzialmente a reddito basso, vive in periferia in insediamenti densamente abitati, distante da occasioni di lavoro e con un limitato accesso ai servizi. Al contempo, le aree centrali sono egemonia delle classi medio-alte, presentano una limitata densità abitativa, servizi di eccellente qualità ed un mercato immobiliare ad accesso ultra-ristretto. Lavoratori e gruppi più poveri sono così tagliati fuori dall'accesso al centro economico, sociale e culturale della città.

Alla separazione socioeconomica si sovrappone la segregazione etnica. Mentre nella periferia urbana risiedono *Blacks* e *Coloureds*, il centro città è prevalentemente territorio dei *Whites*.⁴ L'urbanismo segregazionista dell'*apartheid* trovò un'attuazione particolarmente efficace a Città del Capo, anche in ragione delle sue caratteristiche topografiche e demografiche. Tale distorta pianificazione territoriale rimane oggi un tratto distintivo delle città sudafricane e proprio in ragione di ciò si parla di *apartheid* spaziale.

In terzo luogo, sin dall'avvento della democrazia costituzionale, lo Stato si è mostrato incapace di porre rimedio a questa condizione – troppo spesso concentrandosi su prospettive di breve e medio termine – non riuscendo a garantire l'integrazione di *Blacks* e *Coloureds* nelle zone centrali della città. La rapida crescita dei prezzi di mercato e l'inettitudine governativa nel favorire l'accesso ad *affordable housing* hanno ulteriormente spinto le fasce meno abbienti della popolazione lontano dalla vita economica della città. La gentrificazione quindi si interseca drammaticamente con l'*apartheid* spaziale, contribuendo a consolidare segregazione urbana ed etnica.

2. Il caso del complesso Tafelberg tra *apartheid* spaziale e edilizia popolare

Al centro della disputa in *Adonisi* è la vendita da parte della Provincia del Capo Occidentale del complesso Tafelberg, una vasta proprietà collocata nel centrale ed agiato quartiere di Sea Point. Utilizzato fino al 2010 come scuola, era poi caduto in disuso. Nel 2016, all'esito di un percorso durato cinque anni, fu venduto ad un investitore privato per 135 milioni di rand sudafricani e destinato a divenire un grande plesso educativo e religioso per la comunità ebraica della città. L'impervio iter amministrativo culminato nella vendita è l'oggetto delle azioni giudiziali.

Il movimento RTC identifica nei prezzi proibitivi - per i più – di terre ed abitazioni nel centro città la principale odierna causa di ingiustizia spaziale. La soluzione passerebbe attraverso la promozione di *affordable housing*; a tal fine, a detta degli attori, il complesso Tafelberg rappresenterebbe un'opportunità

⁴ Per quanto tali categorie possano apparire forti ad un pubblico europeo, il loro utilizzo è comune e di lungo corso in Sudafrica.



unica. Invece, la Provincia⁵ ha disposto della proprietà esclusivamente in omaggio a considerazioni di carattere finanziario.

Due sono i principali argomenti avanzati. Il movimento sostiene, da un lato, l'esistenza di un mandato costituzionale per lo Stato ad adottare con urgenza misure di contrasto all'*apartheid* spaziale. Dall'altro, lo Stato sarebbe altresì costituzionalmente obbligato alla promozione attiva di *affordable* e *social housing* nelle zone centrali della città.

La Corte adotta posizioni interpretative nette su entrambi i fronti. Rispetto al primo argomento, l'articolo 25 della Costituzione vincola la gestione della proprietà da parte della Provincia ad una serie di obiettivi, tra cui la correzione dell'iniqua distribuzione di terre lasciata in eredità dall'*apartheid*. Al paragrafo (5) è sancito un diritto socioeconomico azionabile ad un equo accesso alla proprietà delle terre.⁶ Alla luce della particolare enfasi presente in Costituzione circa eguaglianza sostanziale e pregresso segregazionismo, l'idea di equità si sostanzia nella pretesa che gli strumenti legislativi e normativi siano diretti all'alleviamento dell'ineguaglianza in termini, *inter alia*, di etnicità. Nell'ottica della promozione di tale diritto lo Stato – tanto la Provincia quanto la Città - è obbligato a adottare misure legislative e di altra natura.

Viene poi in rilievo la *housing clause* che riconosce a tutti il diritto ad avere accesso ad un'abitazione adeguata. Circa la connessione funzionale con la giustizia spaziale, la Corte recupera *Grootboom*⁷ quanto alla lettura dell'articolo 26 come reazione all'urbanismo segregazionista dell'*apartheid*. Tali disposizioni si collocano nel sudafricano progetto di trasformazione costituzionale.⁸ Per di più, la legge in materia – lo *Spatial Planning and Land Use Management Act* del 2015 - fissa il principio della *spatial justice* come cardine dell'urbanismo sudafricano di nuovo corso, in ottemperanza con il mandato di cui all'articolo 26(2) a realizzare progressivamente il diritto. In attuazione degli articoli 25 e 26, tale principio esprime la

⁵ L'articolo 104 della Costituzione assegna la legislazione in materia di *housing* alla competenza concorrente Stato-Provincia. La distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo è disciplinata poi dallo *Housing Act* del 1997. In generale, le Province risultano essere gli enti maggiormente competenti in tema di politica abitativa.

⁶ L'articolo 25(5) della Costituzione così recita: «*The State must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to foster conditions which enable citizens to gain access to land on an equitable basis*».

⁷ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* (CCT11/00) [2000]. In questa celebre sentenza, la Corte Costituzionale sancisce la diretta azionabilità dei diritti socioeconomici. Incentrata nello specifico sul diritto ad un'abitazione adeguata, a partire da *Grootboom* la Corte ha costruito un'innovativa giurisprudenza che ha riscosso enorme interesse nel dibattito nazionale ed internazionale.

⁸ K. E. Klare, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, n. 1, 1998, p. 150. Per un approfondimento sulla collocazione dell'articolo 26 all'interno di tale progetto si veda P. De Vos, *The Right to Housing*, in D. Brand e C. Heyns (a cura di), *Socio-economic Rights in South Africa*, Pretoria University Law Press, Cape Town, 2005, pp. 85-91.



determinazione a rimediare ai persistenti squilibri spaziali e socioeconomici perseguendo una maggiore equità nell'accesso a terre ed abitazioni.

Un primo importante punto di approdo nella decisione è rinvenibile al paragrafo 94. La *High Court* eleva la giustizia spaziale ad orizzonte costituzionale dell'urbanismo democratico.⁹ Giudice Gamble dà una lettura armonica del quadro costituzionale, alla luce del consolidato approccio alla tutela giurisdizionale dei diritti socioeconomici,¹⁰ e della legislazione vigente. In concreto, il panorama normativo delinea «*the need to urgently address apartheid's shameful and divisive legacy of spatial injustice and manifest inequality*», imponendo a Provincia e Città la «*constitutional injunction*» a fronteggiare urgentemente la persistente iniquità nell'accesso a terre ed abitazioni.

La sentenza sancisce così la dimensione costituzionale della lotta all'*apartheid* spaziale. Nella sua apparente semplicità, questa asserzione ha una grande portata innovativa. Nonostante i frequenti riferimenti al perverso urbanismo pregresso, il tema della giustizia spaziale ha avuto infatti un rilievo soltanto incidentale nella giurisprudenza sudafricana.¹¹ I giudici hanno sottolineato l'importanza dell'ubicazione dell'abitazione nei processi di ricollocamento,¹² i rapporti tra giustizia spaziale e partecipazione elettorale,¹³ e commentato ampiamente sulla segregazione ereditata.¹⁴ Invece, *Adonisi* offre un nuovo quadro costituzionale per le politiche urbanistiche ed abitative incentrato sull'obbligo per lo Stato di adottare ragionevoli misure legislative e di altra natura, nell'ambito delle risorse disponibili, per correggere l'*apartheid* spaziale. In questo panorama, il contenzioso si pone – a detta della Corte – come strumento di democrazia partecipativa attraverso il quale il governo può essere richiamato ai propri obblighi.

Quanto al secondo argomento, in virtù della vigenza di *Housing Act* del 1997 e *Social Housing Act* del 2009 l'adozione di ragionevoli misure di *affordable* e *social housing* è un obbligo costituzionale sia nel contesto della garanzia del diritto ad un'abitazione adeguata, sia in quello della correzione dell'*apartheid* spaziale.

⁹ «*In summary then, it is fair to say that the statutory and policy framework which finds its origins in the Constitution and the legislation mandated thereunder, renders it necessary for both the Province and the City to redress the legacy of spatial apartheid as a matter of constitutional injunction. The constitutional and statutory obligations of these tiers of government to provide access to land and housing on a progressive basis, encompass the need to urgently address apartheid's shameful and divisive legacy of spatial injustice and manifest inequality. I shall revert later to assess whether the Province and the City have discharged their constitutional mandates in this regard*».

¹⁰ *Grootboom, op. cit; Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others* (CCT 39/09) [2009].

¹¹ M. Strauss, S. Liebenberg, *Contested Spaces: Housing rights and evictions law in post-apartheid South Africa*, in *Planning Theory*, n. 4, 2014, p. 431 ss.

¹² *Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thubelisha Homes* (CCT 22/08) [2009]; *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Blue Moonlight Properties (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11) [2011].

¹³ Per un confronto, si vedano *Executive Council of the Western Cape Legislature and Others v President of the Republic of South Africa and Others* (CCT27/95) [1995]; *New Nation Movement NPC and Others v President of the Republic of South Africa and Others* (CCT110/19) [2020].

¹⁴ *Daniels v Scribante and Another* (CCT50/16) [2017].



Nel primo senso, la *affordability* garantisce l'accesso all'abitazione;¹⁵ nel secondo, rappresenta un'efficace strategia per un urbanismo inclusivo.¹⁶ L'espansione dell'accesso a soluzioni abitative in vicinanza del centro cittadino serve dunque tanto il benessere individuale quanto quello collettivo.

Tale inquadramento teorico non vale in ogni caso a sancire un diritto soggettivo al *social housing*. Un secondo punto di approdo nella decisione è quindi il seguente: lo Stato è obbligato ad adottare misure legislative e di altra natura per la promozione di *affordable* e *social housing*. Esistendo già un quadro legislativo delineato, l'articolo 26 richiede a Provincia e Città di dotarsi di politiche ragionevoli per la progressiva attuazione di *Housing Act* e *Social Housing Act*. Nel caso concreto, la Provincia – che a differenza della Città gode di competenza funzionale in materia di *housing* – era obbligata dalla Costituzione a valutare l'idoneità del complesso Tafelberg allo sviluppo di *affordable* e *social housing*.

3. La correzione dell'*apartheid* spaziale: una questione di ragionevolezza

Il precedente paragrafo ha illustrato le due categorie di obblighi che la Corte delinea come costituzionalmente vincolanti: la correzione dell'*apartheid* spaziale da un lato, la promozione di *affordable* e *social housing* dall'altro. Nel merito, la pronuncia in *Adonisi* è volta alla verifica dell'adempimento di tali obblighi da parte di Città e Provincia nel quadro del parametro della ragionevolezza delle misure legislative e di altra natura adottate, consolidatosi a partire da *Grootboom*.¹⁷

La Corte adotta un approccio integrato, armonizzando i due blocchi di vincoli gravanti sulle amministrazioni in ragione di un sostanziale rapporto di strumentalità: esiste contrasto all'*apartheid* spaziale nella misura in cui vi sia una ragionevole e proattiva implementazione di *affordable* e *social housing*. Nel caso concreto l'ottemperanza ai vincoli costituzionali dipenderà quindi dall'aver adottato ragionevoli politiche in attuazione dell'*Housing Act* e del *Social Housing Act*.

In sintesi, la Corte è chiamata a rispondere al seguente interrogativo: Provincia e Città hanno adottato ed attuato misure ragionevoli per la promozione di *affordable* e *social housing* ottemperando così al mandato costituzionale di correzione dell'*apartheid* spaziale?

¹⁵ Per il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali la *affordability* è uno dei sette parametri di adeguatezza dell'abitazione. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11(1) of the Covenant)*, 13 dicembre 1991, E/1992/23.

¹⁶ Gli strumenti promuovono un generale processo di integrazione urbana. In particolare, l'articolo 2(1) del *Social Housing Act* legge: «*In giving priority to the needs of low and medium income households in respect of social housing development, the national, provincial and local spheres of government and social housing institutions must [...] (b) support the economic development of low to medium income communities by providing housing close to jobs, markets and transport and by stimulating job opportunities to emerging entrepreneurs in the housing services and construction industries.*».

¹⁷ A questo proposito si vedano A. Sachs, *The Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights: The Grootboom Case*, in *Current Legal Problems*, n. 1, 2003; E. Grant, *Enforcing Social and Economic Rights: The Right to Adequate Housing in South Africa*, in *African Journal of International and Comparative Law*, n. 1, 2007.



Il giudice Gamble concorda con il movimento RTC circa il fatto che Provincia e Città¹⁸ hanno per la maggior parte dei 25 anni di democrazia totalmente ignorato i loro obblighi. La Provincia avrebbe promosso politiche di stampo segregazionista fino al 2017, rendendosi responsabile di violazioni particolarmente gravi delle proprie obbligazioni costituzionali, salvo poi proclamare un'ipotetica svolta a favore di urbanismo inclusivo. Al momento dell'azione giudiziale le politiche di contrasto all'*apartheid* spaziale e di promozione di *affordable* e *social housing* erano semplicemente «inesistenti». A nulla valgono le prospettate difficoltà di bilancio e l'argomento della progressività dei diritti contemplati; le difese avanzate paiono in ogni caso insufficienti. Inoltre, la genuinità della svolta politica del 2017 desta perplessità e dubbi.

La posizione della Città è invece meno grave, essendosi questa parzialmente adoperata per la garanzia di *affordable* e *social housing* nell'ottica della correzione dell'*apartheid* spaziale ed avendo offerto giustificazioni ragionevoli quanto alla propria condotta. Inoltre, la Città ha mostrato negli ultimi anni una forte spinta alla causa dell'integrazione urbana.

In conclusione, l'inottemperanza agli obblighi in materia di *affordable* e *social housing* da parte di Provincia e Città si traduce nella violazione del mandato costituzionale di correzione dell'*apartheid* spaziale. La Corte emette uno stringente *structural interdict*¹⁹ con il quale ordina alle amministrazioni di delineare ed implementare politiche urbanistiche ed abitative ampie ed inclusive affinché l'utilizzo di terre provinciali e municipali sia compatibile con la Costituzione. Le parti sono chiamate a riferire sullo stato di avanzamento attraverso un *supervisory interdict*. Contestualmente, il giudice Gamble annulla una serie di decisioni amministrative ed invalida la vendita del complesso Tafelberg da parte della Provincia.

¹⁸ Le municipalità sono sprovviste di competenza funzionale in materia di *housing*. In base all'articolo 156 della Costituzione, Stato e Provincia possono però delegare proprie attribuzioni. La competenza su una delle materie assegnate alla legislazione concorrente Stato-Provincia, tra cui la politica abitativa, deve poi essere obbligatoriamente delegata quando questa possa essere più efficacemente attuata dall'ente locale, comprovatane la capacità di farvi fronte. L'ambito concreto delle competenze di politica abitativa delle municipalità è dunque soggetto ad una variazione su base provinciale e locale.

¹⁹ Si tratta di una particolare tipologia di ordine giudiziale che può accompagnare la decisione in casi complessi. Con esso il giudice cerca di rimediare a carenze strutturali in specifici settori dell'azione statale: la Corte assume una funzione di supervisione sull'adempimento, da parte dell'attore amministrativo implicato, degli obblighi precisati dalla sentenza richiedendo rapporti periodici sull'avanzamento del processo di implementazione e riservandosi la possibilità di emettere nuove istruzioni od ordini giudiziali sino alla completa ottemperanza. Sul punto, K. Roach e G. Budlender, *Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction: When Is it Appropriate, Just and Equitable*, in *South African Law Journal*, n. 2, 2005, pp. 328-333.

4. Uno sguardo d'insieme

La decisione in *Adonisi* rappresenta un passo in avanti nella realizzazione del progetto costituzionale sudafricano, nella misura in cui eleva la giustizia spaziale ad orizzonte dell'urbanismo democratico. Dopotutto, è il Preambolo stesso della Costituzione a fissare il supremo impegno a «guarire» il Sudafrica.²⁰ Una domanda sorge spontanea però: non sarà stato tale passo più lungo della gamba? La *polycentricity*²¹ della decisione della Provincia di vendere il complesso Tafelberg ed il suo non trascurabile impatto finanziario incoraggerebbero sicuramente un atteggiamento di *judicial restraint* nel muoversi ai confini della separazione dei poteri.²² La Corte a più riprese si mostra attenta ad evitare frizioni e rimarca, ad esempio, l'impossibilità di prescrivere una determinata condotta all'amministrazione.

D'altro canto, le circostanze del caso assumono una tale gravità strutturale, se considerate nel quadro della società sudafricana, da poter apparentemente giustificare un approccio di attivismo giudiziale. A questo proposito, la Corte riconosce la persistenza dell'*apartheid* spaziale a Città del Capo come *unconstitutional state of affairs*.²³ Provincia e Città hanno perseverato in un atteggiamento di totale incuria dei propri obblighi in materia di giustizia spaziale, addirittura contribuendo con le loro politiche ad esacerbare le divisioni ereditate dal segregazionismo. La difficile condizione che si presenta alla Corte non si presta minimamente ad una soluzione semplice e rapida. Il giudice Gamble cerca dunque con i vari ordini emessi di contribuire ad un progressivo riallineamento delle attitudini governative alla correzione dell'urbanismo segregazionista con quanto prescritto dalla Costituzione.

Con questa sentenza decisa e marcatamente attivista, la *Western Cape High Court* ha plasmato un approccio olistico alla giustizia spaziale come orizzonte costituzionale dell'urbe sudafricana. La speranza è che, a

²⁰ «We, the people of South Africa, Recognise the injustices of our past; Honour those who suffered for justice and freedom in our land; [...] adopt this Constitution as the supreme law of the Republic so as to heal the divisions of the past and establish a society based on democratic values, social justice and fundamental human rights».

²¹ L. Fuller, *The Forms and Limits of Adjudication*, in *Harvard Law Review*, n. 2, 1978, pp. 394-404. Molte delle questioni giuridiche su cui le corti sono chiamate a decidere risultano essere policentriche, nel senso che dalla loro risoluzione scaturiscono riflessi diretti o indiretti per una pluralità di soggetti non sempre determinabili a priori. Questo rende tali decisioni potenziali vettori di conseguenze negative inizialmente non prevedibili. Nel caso di specie, con la vendita del complesso Tafelberg la Provincia mirava a sovvenzionare lo spostamento in periferia di alcuni uffici dipartimentali in una prospettiva di riduzione dello spreco di risorse finanziarie. La revisione giudiziale della vendita avrà quindi un impatto su un'ampia platea di soggetti tra cui: (i) la Provincia, le cui risorse economiche sono direttamente intaccate; (ii) il governo centrale, che ne finanzia il bilancio; (iii) la cittadinanza, considerato che indirettamente dal taglio degli sprechi dipendono quantità e qualità dei servizi amministrativi ricevuti; (iv) tutti quei soggetti che, a vario titolo, risentiranno del venire a meno del rapporto contrattuale tra Provincia ed acquirenti del complesso Tafelberg.

²² J. King, *Judging Social Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

²³ La Corte Costituzionale della Colombia ha sviluppato un'innovativa giurisprudenza in materia di diritti socioeconomici attraverso la cd. *doctrina del estado de cosas inconstitucional*. Si veda, in particolare Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-025* del 22 gennaio 2004.



piccoli passi, le corti possano contribuire al processo di trasformazione urbana, nel segno della *accountability* governativa alla correzione dell'*apartheid* spaziale.

francesco lucherini