

La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Resoconto del convegno di Milano del 18 gennaio 2013

di Jörg Luther

Non dovrebbe superare l'esame di avvocato e nemmeno laurearsi chi non conosce il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ma la Carta sociale europea finora non fa necessariamente parte delle fonti studiate da chi si accinge a diventare giurista in Europa (cfr. ora E. Straziuso, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali* (2012), www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/06/trapanistraziuso.pdf; Giovanni Guiglia, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, (19.7. 2011), www.associazionedeicostituzionalisti.it, ID., *Le prospettive della Carta sociale europea*, in corso di pubblicazione in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*).

Mentre a Torino, città in cui fu firmata nel 1961, le celebrazioni dei 150° dell'Unità nazionale l'hanno condannata a essere ricordata solo da una piccola conferenza accademica e un discorso del sindaco in consiglio comunale, a Milano si è svolto il 18 gennaio 2011 un primo convegno della sezione italiana del nuovo *Réseau Académique sur la Charte Sociale Européenne*, organizzato da Marilisa D'Amico.

La relazione introduttiva di Régis Brillat, Segretario esecutivo del Comitato Europeo dei Diritti sociali, ha presentato i diritti della Carta, in particolare quelli a casa, salute, istruzione, lavoro, protezione sociale, non discriminazione. Ha illustrato poi il sistema di tutela dei diritti, in particolare le competenze e il ruolo del Comitato dei 15 esperti del Consiglio d'Europa, anche in relazione agli organismi di monitoraggio in ambito ONU. Dal punto di vista delle fonti del diritto, la Carta è invocata dalle fonti primarie del diritto UE, ma il Comitato ritiene che la situazione dei diritti sociali nell'Unione europea non consente di presumere la conformità di tale ordinamento alla stessa Carta. In particolare, alcune fonti UE sono state considerate incompatibili con il diritto al ricongiungimento familiare e al diritto a condizioni adeguate di lavoro.

A tal riguardo merita particolare attenzione la recente decisione del Comitato del 23. 5. 2012 che ha constatato violazioni dei diritti sociali per effetto della legislazione greca collegata alla manovra finanziaria, legislazione sulla quale peraltro vigila l'UE (*General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, Complaint No. 66/2011, www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Complaints/CC66Merits_en.pdf)

Giuseppe Palmisano, membro italiano del Comitato, ha messo in luce i limiti dell'"ambito di applicazione personale della Carta Sociale europea" che include essenzialmente solo stranieri di altri stati firmatari della Carta regolarmente residenti, escludendo quelli di stati terzi, stagionali o irregolari. Tale limite, spiegabile con la genealogia della prima versione della Carta adottata nel contesto delle prime esperienze di circolazione dei lavoratori in Europa da Stati interessati anche da fenomeni di emigrazione, comporterebbe discriminazioni in base alla nazionalità, riconosciute in sostanza anche dallo stesso Comitato. Per porre rimedio a tale problema, converrebbe un nuovo emendamento, ma gli Stati firmatari sono invitati ad estendere unilateralmente le garanzie della Carta a tutti i lavoratori stranieri. In linea di principio si potrebbe anche ipotizzare un eventuale contrasto con lo *ius cogens*. La decisione del 12. 7. 2011 sull'ammissibilità di *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Collective Complaint No. 69/2011, spingendosi fino ai limiti dei poteri interpretativi del Comitato, ha riconosciuto almeno in *hard cases* riguardanti diritti come la dignità, la vita e la salute l'ammissibilità di un reclamo collettivo per minori stranieri irregolari.

Una simile distinzione rischia tuttavia di minare nuovamente l'indivisibilità dei diritti fondamentali, privilegiando ad es. il diritto alla salute rispetto al diritto al lavoro.

Giovanni Guiglia, Coordinatore della sezione italiana del Réseau Académique sur la Charte Sociale Européenne, ha poi relazionato su "La rilevanza della Carta Sociale Europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale". Ricostruendo la giurisprudenza di merito in ordine al valore direttamente precettivo della Carta e la sentenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, egli ha dimostrato in che misura la Carta risulta utilizzabile come norma interposta per giudizi di costituzionalità ai sensi dell'art 117 co. 1 Cost., riconoscendo addirittura alla giurisprudenza del Comitato un valore di "diritto vivente" in ambito internazionale.

Barbara Randazzo, Università degli Studi di Milano, ha analizzato "La Carta Sociale Europea nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo", osservando una tendenza verso il rafforzamento della giustiziabilità quanto meno indiretta dei diritti sociali. In un "sistema integrato" della tutela dei diritti fondamentali, non riconducibile alla metafora infelice del "multilivello", i diritti della CEDU sarebbero interpretabili alla luce della Carta.

Riccardo Priore del Dipartimento della Carta Sociale Europea e del Codice Europeo di Sicurezza Sociale nel Consiglio d'Europa ha infine analizzato "Il sistema di controllo della Carta Sociale Europea: la procedura dei reclami collettivi", introdotto dal protocollo aggiuntivo, in vigore sin dal 1 luglio 1998 e firmato finora da 15 Stati (eccetto la Germania). Nel 2012 sono state ben 15 le decisioni su reclami collettivi in questo sistema complementare al sistema CEDU che rafforzerebbe il ruolo dei partners sociali europei. L'Italia sarebbe stata interessata finora solo da 5 reclami (4/99, 19/03, 27/04, 58/09, 87/12), l'ultimo dei quali, tuttora pendente, lamenta la violazione del diritto alla salute nell'accesso alle procedure di interruzione della gravidanza (art. 9 l. 194/1978) ed è stato dichiarato ammissibile e trattato ora in via prioritaria. Il reclamo può essere presentato da sindacati e da circa 70 ONG per difendere anche diritti altrui e non presuppone l'esaurimento delle vie legali, ma non può mai trattare casi individuali. Le decisioni del Comitato sono solo "dichiarative" e "soft law", ma possono avere un seguito nella forma di una risoluzione e, in caso di inottemperanza, di una raccomandazione, decisa a maggioranza dei 2/3. Lo Stato deve dare informazioni sul seguito nei rapporti annuali.

Nelle sue conclusioni, Bruno Nascimbene, Milano, ha sottolineato la natura paragiurisdizionale degli strumenti di tutela che avrebbero finora un valore pratico solo limitato per l'avvocato, perché la giurisprudenza del Comitato non produrrebbe vincoli di giudicato. Specialmente nei momenti di crisi economica e sociale, la Carta meriterebbe tuttavia nuovi studi anche in merito al suo valore per l'interpretazione delle disposizioni della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come diritto consuetudinario.

In attesa della pubblicazione si segnala l'avvenuto deposito del XII Rapporto sull'Italia in data 5. 2. 2013, le cui 141 pagine meriterebbero un esame più approfondito anche in Italia.