



EMILIA STRAZIUSO

LA CARTA SOCIALE DEL CONSIGLIO D'EUROPA E L'ORGANO DI CONTROLLO: IL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI. NUOVI SVILUPPI E PROSPETTIVE DI TUTELA¹

SOMMARIO: 1. Il ruolo della Carta sociale del Consiglio d'Europa nella dimensione sociale europea. – 2. Struttura della Carta e ambiguità che ne indeboliscono la portata effettuale. – 3. La “giurisprudenza” del Comitato degli esperti: prospettive di consolidamento dei diritti sociali. – 4. (segue) Alcuni casi di reclami per violazione dei diritti dei Rom. – 5 I limiti di giustiziabilità della Carta. – 6. Tutela ed effettività dei diritti sociali: l'indirizzo culturale nella prassi delle Corti europee. – 7. (segue) Alcune ipotesi di sinergia tra le Carte del Consiglio d'Europa e le rispettive “giurisprudenze”. – 8. Brevi conclusioni

1. IL RUOLO DELLA CARTA SOCIALE DEL CONSIGLIO D'EUROPA NELLA DIMENSIONE SOCIALE EUROPEA.

Nel contesto normativo europeo fatica ad emergere un modello di tutela dei diritti sociali per ragioni che, se per un verso, sono legate alla contingenza della crisi economico-finanziaria², per altro verso, sono di natura teorico-concettuale³, cui va ricondotta l'antica

*Il presente saggio costituisce la versione riveduta e corretta dell'intervento al Convegno del Gruppo di Pisa, “*I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*”, Trapani l'8 – 9 giugno 2012.

² SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, Relazione tenuta al Convegno “*I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema*”, Reggio Calabria, 5 novembre 2011, consultabile sul sito *Aic rivista telematica on line* n. 4/2012, parla di crisi non “<<ciclica>> ma (...) <<sistemica>>: come tale, espressione di una decadenza apparentemente irreversibile del capitalismo”, p. 1.

collocazione dei diritti sociali in una posizione ancillare rispetto ai classici diritti di libertà civile e politica⁴ che ha segnatamente condizionato l'evoluzione normativa a garanzia dei diritti sociali anche in ambito comunitario⁵.

D'altronde gli Stati europei, all'indomani della costituzione del Consiglio d'Europa, hanno ritenuto di accordare una priorità almeno temporale ai diritti di più consolidata tradizione delle democrazie occidentali, quelli civili e politici, adottando la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel 1950 (Cedu); soltanto nel 1961 il sistema di protezione dei diritti dell'uomo si è arricchito con l'approvazione della Carta sociale europea (Cse) a Torino, il 18 ottobre del 1961, e l'apertura alla firma degli Stati membri. Nemmeno va trascurato, peraltro, che l'originario progetto del Consiglio d'Europa⁶ consisteva nell'assicurare l'effettiva garanzia di tutti i diritti fondamentali nell'ambito costituzionale europeo⁷ e la giurisprudenza della Corte di

³ Per tutti v. PISARELLO G., *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, 2007, ove una critica sistematica alla classica "vision dominante de los derechos sociales".

⁴ La supposta minorità dei diritti sociali alle classiche libertà liberali affonda le sue radici nel processo storico di formazione dello Stato sociale; nella vasta letteratura si veda almeno MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 803 ss.; MARSHALL T. H., *Cittadinanza e classi sociali*, Roma-Bari, 1949; BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, ora in *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 123 ss.; LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*, a cura di ROMBOLI R., Giappichelli, Torino, 1994, p. 79 s.; SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000; BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; D'ALOIA A., *Storie <<costituzionali>> dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, 2008, 689 ss.; RAZZANO G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, Relazione tenuta al Convegno del Gruppo di Pisa, "I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani l'8 – 9 giugno 2012, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it.

⁵ Per una ricostruzione recente, SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., p. 2 s.; TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, Relazione tenuta al Convegno del Gruppo di Pisa, "I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani l'8 – 9 giugno 2012, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it.

⁶ Come peraltro in ambito Onu effettivamente avvenuto con i Patti internazionali del 1966 che, tuttavia, apprestano una tutela assai meno significativa.

⁷ Tanto è vero che la sistematica della Convenzione non inquadra i diritti secondo quelle che sono le tradizionali ripartizioni note agli ordinamenti nazionali. Ad esempio, già il Protocollo addizionale del 1952



Strasburgo si è mossa in quel generale contesto sopranazionale e internazionale che tende ad affermare l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti civili e politici e dei diritti sociali fondamentali⁸. Eppure la Carta sociale europea, riveduta interamente nel 1996⁹ ha sempre sofferto di una debolezza strutturale rispetto alla Convenzione legata al carattere “debolmente prescrittivo”¹⁰ delle norme che ne enunciano i diritti¹¹. Le norme della Cedu sono direttamente azionabili mentre le norme enunciate nella Cse non soggiacciono al controllo giurisdizionale della Corte europea e sono affidate ad un meccanismo di controllo di natura internazionale che non è in grado di garantire la piena effettività dei diritti protetti¹². Resistenze e limiti di effettività che la Carta Sociale europea ha finora incontrato a livello nazionale, sia in ambito politico che nella prassi giurisprudenziale, sono legati al modello westfaliano della sovranità che ha come corollario la concezione che riconosce un diritto come tale soltanto quando vi sia un potere giuridico idoneo a farne valere l'inadempimento. Pertanto per lungo tempo la Carta ha sofferto di un “doppio pregiudizio di

riconosce espressamente e con formula ampia il diritto all'istruzione (art. 2) che nella prospettiva di quella ripartizione va senz'altro ascrivito ai diritti sociali.

⁸ Secondo quanto può rilevarsi anche nel Preambolo della Carta di Nizza, come nel Preambolo al Protocollo opzionale al PIDESC, adottato con risoluzione 63/117 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10 dic. 2008, che richiama tali principi.

⁹ SACCUCCI A, *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, 2005, p. 180 ss.

p. 189; per una ricostruzione recente del percorso di rilancio della Carta sociale europea v. OLIVERI F., *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *RDSS*, n. 3/2008, p. 509-539, qui p. 510-515.

¹⁰ Così OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 509; negli stessi termini TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, cit., p. 5.

¹¹ Invero, talune norme presentano un contenuto più programmatico e di principio, altre contengono invece disposizioni più dettagliate.

¹² CARPANO E., *État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'État de droit dans la cadre de l'europeanisation des systèmes juridiques*, Paris-Budapest-Torino, 2005, p. 437.



ineffettività¹³ giuridica legato, per un verso, alla natura internazionale degli obblighi in essa previsti e, per altro verso, alla natura sociale dei diritti riconosciuti.

Soltanto nel corso degli ultimi decenni ha iniziato ad imporsi come testo fondamentale e complementare della Cedu, per effetto della ripresa dei negoziati per la riforma del Trattato avvenuti in occasione della Conferenza di Granata del 1987, volta a commemorare i venticinque anni della Carta. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha istituito, nel dicembre del 1990, un apposito Comitato per la riforma della Carta sociale europea allo scopo di migliorarne l'effettività e, in particolare, le procedure di controllo *ivi* previste¹⁴. Nel 1995 è stato infatti conseguito il primo importante traguardo con l'adozione del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea che istituisce un sistema di reclami collettivi. Le organizzazioni rappresentative delle parti sociali a livello nazionale e internazionale, nonché altre ONG accreditate presso il Consiglio d'Europa, possono infatti denunciare dinanzi al Comitato di esperti di cui all'art. 25 della Carta (denominato Comitato europeo dei diritti sociali) la mancata attuazione delle norme in essa contenute e accettate come vincolanti dallo Stato verso cui è diretto il reclamo¹⁵. Il Comitato di esperti (Ceds), verificata la ricevibilità del reclamo, emette una decisione in merito alla fondatezza dello stesso¹⁶. A seguire, la Carta è stata riformata in maniera significativa anche nei contenuti,

¹³ In questi termini OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 513.

¹⁴ La Carta si limitava, in origine, a prevedere un sistema di rapporti periodici sullo stato di attuazione interna delle disposizioni accettate come vincolanti.

¹⁵ Rileva sottolineare, soprattutto ai fini delle possibili interazioni tra le decisioni del Comitato e le sentenze della Corte di Strasburgo (v. *infra*), che i reclami contro violazioni della Carta da parte degli Stati possono essere presentati anche quando non siano state già esperite tutte le vie nazionali di ricorso. E' perciò possibile che il reclamo al Comitato preceda il ricorso alla Cedu la quale, in forza della decisione del primo, possa poi riconoscere garanzia effettiva al diritto violato.

¹⁶ Il rapporto del Ceds, trasmesso all'Assemblea parlamentare ed al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, consente a quest'ultimo di adottare (a maggioranza dei due terzi dei votanti) una raccomandazione nei confronti dello Stato che abbia perpetrato la violazione della Carta, il quale sarà poi tenuto a fornire nel successivo rapporto biennale indicazioni sui provvedimenti adottati per dare seguito alla decisione del Ceds e alla conseguente raccomandazione del Consiglio dei Ministri. Per una completa disamina delle procedure di



concentrando in un unico testo i diritti garantiti dalla Carta del 1961 e dal Protocollo addizionale del 1988 che amplia il novero dei diritti tutelati dalla Carta; talché molte situazioni giuridiche sono state ampliate o specificate e altre previste *ex novo* per adeguare la Convenzione al mutato contesto sociale ed economico europeo¹⁷. Il testo della Carta sociale europea riveduta è stato approvato nella sua stesura definitiva nel 1996 ed è stato ratificato in Italia nel 1999.

2. STRUTTURA DELLA CARTA E AMBIGUITÀ CHE NE INDEBOLISCONO LA PORTATA EFFETTUALE.

La ratifica della Carta sociale europea produce un obbligo giuridico per lo Stato parte al rispetto delle sue disposizioni¹⁸.

La Carta presenta una struttura articolata in 6 parti¹⁹: la I e la II enunciano rispettivamente **i diritti**, che costituiscono gli obiettivi da raggiungere, e le **obbligazioni** corrispondenti, che lo Stato si impegna a rispettare al fine di conferire effettività alle situazioni giuridiche.

presentazione dei reclami nonché delle categorie di soggetti abilitati a presentarli, si veda, da ultimo, BENELOCINE C., *La charte sociale européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, 2011, p. 53-62.

¹⁷ Sui nuovi articoli inseriti nella Carta v. BENELOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 19-20.

¹⁸ Sullo stato delle ratifiche dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, v. OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit. p. 516-517; è inoltre consultabile il sito <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=&DF=&CL=ITA>

¹⁹ La I e II contengono il catalogo di diritti e i corrispondenti obblighi per gli Stati; la III indica gli impegni che gli Stati contraenti devono necessariamente accettare come vincolanti; la IV appresta la disciplina sulle procedure di controllo sull'attuazione dei diritti e rinvia al Protocollo che istituisce il sistema dei reclami collettivi; la V contiene un'importante clausola generale di non discriminazione (art. E), una nuova procedura di emendamento (art. J) e disposizioni relative agli strumenti di attuazione a livello nazionale dei diritti economici e sociali (con leggi, regolamenti, accordi di categoria e ogni altro mezzo appropriato); la VI stabilisce il regime giuridico della Carta riveduta (firma, ratifica, adesione, entrata in vigore ecc.).



Tra le condizioni perché gli Stati possano ratificare la Carta è prevista l'accettazione di almeno sei delle nove disposizioni che enunciano diritti costituenti il cd. *nucleo duro* della Carta²⁰. Complessivamente gli Stati devono comunque ritenersi vincolati al rispetto di almeno 16 articoli o 63 paragrafi numerati. Esiste, però, un *margin*e di valutazione nell'applicazione di diritti che presentano particolare complessità di attuazione in ragione del livello di sviluppo economico del Paese, ciò poiché non è l'imposizione di una politica sociale uniforme a tutti gli Stati aderenti la vocazione della Carta, per l'evidente ragione che le differenti soluzioni politiche interne sono legate anche ai diversi livelli di crescita economica degli Stati. Piuttosto, l'obiettivo è quello di enunciare diritti rispetto ai quali sussiste sufficiente flessibilità nella valutazione dei livelli di garanzia che gli Stati possono assicurare (tenuto presente il substrato di sviluppo economico di ciascuno); con ciò ciascun ordinamento la possibilità di evolvere nella crescita delle garanzie da assicurare al sistema di protezione dei diritti previsto dalla Carta al proprio ritmo²¹, e, al contempo, viene facilitato il processo di adesione alla stessa.

E' evidente che questa restrizione *ratione materiae* indebolisce la portata precettiva della Carta²², i cui contenuti sono parzialmente vincolanti²³. A ciò si aggiunge un ulteriore limite *ratione personae*. Infatti, a differenza della Convenzione Edu che si estende *erga omnes*, obbligando gli Stati al rispetto dei diritti di tutte le persone presenti sul loro territorio a

²⁰ Diritto al lavoro (art. 1), libertà sindacale (art. 5), diritto alla negoziazione collettiva (art. 6), protezione dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7), diritto alla sicurezza sociale (art. 12), diritto alla assistenza medica e sociale (art. 13), protezione della famiglia (art. 16), diritti dei lavoratori migranti (art. 19), parità di trattamento tra uomini e donne (art. 16).

²¹ BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 25 *passim*.

²² Come non mancano di sottolineare B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001, p. 128; OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 520-521; PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, Relazione tenuta al Convegno "I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema", Reggio Calabria, 5 novembre 2011, p. 4, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it.

²³ Si veda in proposito la raccomandazione n. 1975/2007 approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sullo stato di attuazione dei contenuti della Carta.



prescindere dalla nazionalità di appartenenza e dal luogo di residenza, la Carta sociale riveduta presenta limiti sul piano dell'“universalismo dei titolari”²⁴: essa, infatti, (oltre ai cittadini degli Stati parte) si estende soltanto a quegli stranieri che siano cittadini di altre Parti contraenti, ove risiedano legalmente o lavorino regolarmente nel territorio dello Stato interessato.

Sul punto il Comitato è spesso intervenuto rilevando la problematicità degli enunciati normativi della Carta²⁵ e riconoscendo che alla tutela dei diritti delle persone cui la stessa non si estende è necessario che si provveda direttamente attraverso norme di diritto interno degli Stati oppure attraverso la ratifica di trattati internazionali sui diritti dell'uomo²⁶. La “giurisprudenza”²⁷ del Ceds si è talora spinta a riconoscere, come nella decisione avverso il reclamo²⁸ *Fédération internationale des ligués des droits de l'Homme (FIDT) c. Francia*, che il limite previsto dalla Carta per la estensione ai bambini immigrati irregolari dei benefici del sistema di assistenza medica andasse letto alla luce del diritto del quale si

²⁴ Così OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 521, ove viene condotta l'analisi di talune norme della Carta che prevedono l'estensione della tutela *ratione personae* come presupposto di applicazione delle norme *ratione materiae*, talché si assiste ad un incrocio tra i due limiti che compromette l'ambito di applicazione della Carta. Sui limiti strutturali della Carta sociale e le possibili soluzioni volte a rimediarne gli effetti, AKANDJI-KOMBE', *The material impact of the jurisprudence of the european committee of social rights*, in G. DE BURCA e B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, New York, 2005, p. 96-97.

²⁵ All'indirizzo : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex> è reperibile il Digesto aggiornato al 2008 della casistica in cui il Comitato ha offerto la propria interpretazione degli articoli della Carta.

²⁶ Il riferimento è in particolare alla Cedu, contenuto nelle Conclusions 2004. Le Conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali sullo Stato di attuazione delle norme della Carta cui gli Stati contraenti si sono vincolati sono consultabili al sito: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/>.

²⁷ Così definita da AKANDJI-KOMBE', *The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, cit., p. 96-97; JIMENA QUESADA L., *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, in *Estudios de Economia Aplicada*, 2009, p. 743-766, vol. 27-3, p. 751 *passim*. I reclami collettivi e le decisioni rese dal Comitato sono reperibili al sito: <http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/>; una raccolta dei reclami aggiornati al 2010 è reperibile all'indirizzo: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ComplaintSummaries/SummariesIndex>

²⁸ N. 14 /2003.



chiedeva la rivendicazione, essendo l'assistenza medica legata strettamente al diritto alla vita e alla dignità della persona. Con ciò ha ritenuto perpetrata la violazione dell'art. 17, II, della Carta sociale riveduta²⁹ ad opera della legislazione francese, poiché limitava ai soli casi gravi l'erogazione di cure mediche per i minori, subordinandole ad un certo periodo di residenza sul territorio nazionale³⁰.

Altri punti di crisi che indeboliscono la portata giuridica della Carta sono legati al ruolo che nel diritto interno viene ad esserle riconosciuto in ragione della natura internazionale dei vincoli che essa produce e alla necessità di una maggiore esposizione pubblica della fonte³¹.

Come da più parti osservato "l'oggettiva prevalenza nel diritto europeo, del diritto comunitario", rendono improcrastinabile la "positivizzazione comunitaria"³² della Carta sociale europea nei Trattati, come avvenuto con la previsione dell'adesione della UE alla Cedu, sancita dal Trattato di Lisbona, onde pervenire ad un assetto normativo di tutela dei diritti multilivello che consentirebbe alle diverse Corti europee (Corte di Strasburgo, Lussemburgo e Comitato europeo dei diritti sociali) di interagire ai fini di una difesa effettiva dei diritti con risvolti di tutela negli ordinamenti interni³³. Altrimenti, l'importante

²⁹ ...che disciplina un obbligo di protezione speciale per bambini e adolescenti.

³⁰ Questa *pronuncia* rientra peraltro, come si vedrà *infra*, tra quelle rispetto alle quali il Consiglio di Stato francese ha acconsentito al controllo di conformità della legislazione interna con la normativa della Carta. Sul punto v. JIMENA QUESADA L., *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, cit., p.762.

³¹ V. ALSTON P., *Strengths and Weaknesses of the ESC's Supervisory Sistem*, in G. DE BURCA e B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, cit., p. 60-64; OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 512, osserva, in particolare, che il rilancio politico della Carta e la sua tensione verso una maggiore effettività che può registrarsi nella condotta delle corti nazionali, come dei parlamenti e dei governi, si iscrive in un processo di "de-nazionalizzazione" e creazione di "sistemi pubblici compositi e multilivello".

³² In questi termini, SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit. p. 16; concorde JIMENA QUESADA L., *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, cit., p. 756; GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, consultabile in www.forumcostituzionale.it, p. 2.

³³ Si pensi solo alla possibilità, in prospettiva, di interpretare *in bonam partem* le tre fonti europee a tutela dei diritti fondamentali (e sociali), Carta Cedu, Carta di Nizza e Carta sociale europea che prevedono tutte, quando possibile, l'applicazione giudiziale della clausola più favorevole (art. 53 Cedu; art. 53 Carta di Nizza;



“giurisprudenza” elaborata dal Ceds in materia di diritti sociali rischia di avere un’applicazione soltanto indiretta nella maggior parte dei Paesi membri del Consiglio d’Europa (ad eccezione di alcuni, come in Finlandia, ove la Cse è vincolante anche nei rapporti interprivati).

3. LA “GIURISPRUDENZA” DEL COMITATO DEGLI ESPERTI E IL SUO RUOLO NEL CONSOLIDAMENTO DEI DIRITTI SOCIALI.

L’analisi dell’operato del Ceds, in qualità di organo di controllo dello stato di attuazione della Carta negli ordinamenti che vi hanno aderito³⁴, testimonia tutta la difficoltà di fare accettare la Carta ai Paesi contraenti. E’ infatti in tal senso che devono leggersi i richiami assai insistiti al principio di indivisibilità e interdipendenza dei diritti dell’uomo, con il riconoscimento del ruolo della Cse di completamento della Cedu nella garanzia, a livello europeo, dell’efficacia della Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo del 1948. Pur nel rispetto della diversità delle tradizioni degli Stati membri che rappresentano la ricchezza e l’*aquis social européen*, non tangibili né dalla Carta né dalle condizioni della sua applicazione, il Comitato riafferma il valore della Carta e della sua “giurisprudenza” ai fini

art H Cse); sul punto diffusamente SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit. p. 13-16; anche JIMENA QUESADA L., *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, cit., p. 755.

³⁴ Il sistema di controllo si articola in *rapporti annuali*, che periodicamente gli Stati sono tenuti a sottoporre al Ceds per adeguare l’ordinamento interno alle disposizioni della Carta sociale, con legislazione, regolamentazione o convenzioni stipulate tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali o con altri mezzi appropriati. Sulla base dei rapporti presentati dagli Stati il Ceds adotta *conclusioni* che vengono pubblicate annualmente. Inoltre rende decisioni su *reclami collettivi*, presentati da ONG autorizzate con i quali vengono addotte violazioni della Carta da parte degli Stati. Le decisioni che il Ceds adotta, previo accoglimento del reclamo, vengono trasmesse al Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa e tradotte in *raccomandazioni* o *risoluzioni* rivolte allo Stato per adeguare la normativa alla Carta, a livello legislativo o di prassi amministrativa. Per approfondimenti v. BRILLAT R., *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*, in G. DE BURCA e B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, cit., p. 31-43; ALSTON P., *Strenghts and Weaknesses of the ESC’s Supervisory Sistem*, in G. DE BURCA e B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, cit., p. 46-66.



del consolidamento e della adesione degli Stati ad un sistema di valori comuni di solidarietà, partecipazione e non discriminazione. Nonché la sua efficacia ai fini della estrapolazione di principi volti a garantire che i diritti riconosciuti dalla Carta siano realmente effettivi nell'ambito di tutti gli ordinamenti aderenti.³⁵

Il Ceds avvalorava l'importanza del suo operato anche ai fini della definizione dei contenuti normativi e della portata delle disposizioni della Carta. Infatti, in relazione al concetto di *flessibilità* nell'adeguamento progressivo delle legislazioni e prassi nazionali alle disposizioni della Carta (nella specie rispetto a quelle che presentano un contenuto più programmatico) secondo il grado di sviluppo socio-economico di ciascun Paese, specifica come esso non vada inteso come ineffettività dei diritti accettati dagli Stati.

Sin dalle prime pronunce rese nel 1998-1999³⁶ il Ceds ha, infatti, puntualizzato il principio di "effettualità"; la Carta si impone agli Stati con obbligazioni al fine di assicurare l'esercizio effettivo dei diritti enunciati, in qualità di strumento vivo di protezione dei diritti umani e con l'obiettivo di assicurare i diritti in concreto. L'applicazione soddisfattiva di un diritto non può, peraltro, considerarsi raggiunta per il solo effetto dell'intervento del legislatore ove manchi poi un controllo rigoroso di come il diritto venga applicato e fatto valere in giudizio³⁷.

Pertanto il Comitato, nel ruolo che sin dal principio si è riconosciuto, come migliore istanza di difesa a livello europeo dei diritti economici e sociali, ha prodotto costantemente una elaborazione "giurisprudenziale" dei contenuti della Carta, insistendo sulla nozione di obbligazione a carico degli Stati aderenti, affinché l'applicazione dei diritti sociali fosse

³⁵ Cfr. *Conclusions* 2006.

³⁶ Si tratta delle decisioni rese a seguito di reclamo presentato dai sindacati francesi n. 2/1999, *Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP)* e n. 6/1999, *Syndicat national des professions du tourisme c. Francia*, nonché della decisione su reclamo n. 1/1998 *Commission Internationale des Juristes c. Portugal*.

³⁷ V. Reclamo n. 1/1998, *Commission internationale de Juristes (CIJ) c. Portugal*.



perseguita con la definizione di obbligazioni di risultato e non soltanto di mezzi. Ciò può notarsi nelle pronunce più recenti, come *Fédération européenne des Associations nationales travaillant c. Sloveie*³⁸, in cui ha stilato un elenco di obblighi cui gli Stati devono sottendere “*pour que la situation puisse être jugée confort eau Traité*”.

Con riferimento a taluni importanti diritti il Comitato riconosce agli Stati un “margine d’apprezzamento”, volto a determinarne tempi e modalità di attuazione, in ragione delle concrete possibilità in cui essi versano. Ciò perché in tal modo si consente di realizzare un processo di convergenza plurale e aperto verso il modello sociale europeo, a cui i diversi Stati partecipano secondo il ritmo che gli è proprio³⁹. Non di meno diverse pronunce, soprattutto più recenti, pongono un limite a tale apertura sancendo il principio per cui i diritti non possono essere completamente svuotati di contenuto per via del rimando a tempo indefinito della loro applicazione in concreto⁴⁰. Il Ceds si spinge a verificare i risultati ottenuti dagli Stati nell’adeguamento sia delle prassi che della legislazione attraverso la definizione di una serie di obblighi incombenti sugli stessi ai fini della valutazione di conformità delle normative interne alla Carta.

Come precisato nella decisione avverso il reclamo⁴¹ *Mouvement international ATD quarte Monde c. France*, l’obbligazione che incombe sugli Stati parte non è soltanto quella “*de prendre des initiatives juridiques*” ma anche di reperire risorse e attivare procedure necessarie a consentire il pieno esercizio di quei diritti; la cui effettività richiede anche la

³⁸ Reclamo n. 53/2008.

³⁹ V. reclamo n. 31/2005 *Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie* e n. 30/2005 *Fondation Marangopoulos pour les Droits de l’Homme (FMDH) c. Grèce*; sul punto, cfr. OLIVIERI, *La Carta sociale europea*, cit., p. 534; BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 25 s.

⁴⁰ V. reclami n. 53/2008 *Federation européenne des Associations nationales travaillant c. Sloveie*; n. 6/1999 *Syndicat national des professions du tourism c. Francia*; n. 41/2007 *Centre de Défense dei Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Bulgarie*; n. 13/2002 *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. Francia*.

⁴¹ N. 33/2006,



previsione di termini di attuazione. Con ciò gli Stati sono oberati dell'obbligo di fissare scadenze ragionevoli per la definizione delle risorse che possono e devono essere reperite in vista dell'attuazione dei diritti cui hanno aderito, non potendosi ammettere una dilazione all'infinito nel raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Carta⁴².

Il Comitato si avvale, dunque, certamente del criterio della ragionevolezza per valutare l'impegno degli Stati nell'apprestare a livello sia legislativo che di prassi amministrativa le misure necessarie a garantire un'effettiva protezione dei diritti⁴³ ma non manca di sottolineare la necessità che gli Stati si facciano carico delle situazioni particolarmente urgenti, soprattutto rispetto a gruppi sociali maggiormente vulnerabili, per garantire efficacia ai diritti riconosciuti nelle disposizioni della Carta⁴⁴

Le decisioni più recenti del Ceds portano sicuramente il segno di un crescente dinamismo della sua "giurisprudenza" e il testo della Cse diviene oggetto di continua interpretazione in ragione dell'evoluzione del contesto sociale europeo; con l'effetto di definire anche la portata dei singoli diritti e la soglia al di sotto della quale si può parlare di violazione (ad es. in ordine alla definizione del diritto all'abitazione, ai sensi dell'art. 31 della Carta e al concetto di "abitazione di livello sufficiente")⁴⁵.

4. (SEGUE) ALCUNI CASI DI RECLAMI PER VIOLAZIONE DEI DIRITTI DEI ROM

⁴² Si vedano ancora il reclami sopra citati n. 6/1999 e n. 13/2002 contro la Francia.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ Vedi reclamo n. 13/2002 contro la Francia, sopra citato.

⁴⁵ V. reclamo n. 27 /2004 *Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Italie*; n. 33/2006 *Mouvement international ATD quarte Monde c. France*; n. 39/2006 *Federation européenne des Associations nationales travaillant c France*; n. 58/2009 *Centre of Housing Rights and Evictions (CHORE) c. Italie*; in argomento, GUGLIA G., *Il diritto all'abitazione nella carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'italia da parte del comitato europeo dei diritti sociali*, consultabile in *Aic rivista telematica on line*, n. 3/2011.



A partire dal 2003 il Comitato ha iniziato ad emettere pronunce avverso reclami sulla violazione dei diritti delle popolazioni Rom e nomadi in relazione ai diritti sanciti dalla Carta⁴⁶.

Queste decisioni illustrano un percorso di progressivo ampliamento delle tecniche interpretative adottate dal Ceds al fine di esercitare un potere di incisione sempre maggiore sulle legislazioni e prassi nazionali; come si evince dal laborioso lavoro di correzione e intervento sugli enunciati normativi della Carta, dall'ampliamento della portata dei diritti riconosciuti alla luce del mutato contesto economico-sociale di riferimento, dall'analisi condotta sugli assetti normativi degli Stati precedenti e successivi all'assunzione di decisioni nel merito di reclami presentati dalle ONG autorizzate, dalla pratica della reiterazione di conclusioni di non conformità alla Carta laddove riscontrate⁴⁷.

L'analisi condotta in particolare sulla "giurisprudenza" del Ceds relativa a determinate categorie di persone evidenzia che il Comitato tende ad avvalersi, ai fini del giudizio di conformità ai principi e diritti della Carta degli assetti ordinamentali dei Paesi europei, del criterio del "*façon appropriée*" volto a garantire una reale ed efficace eguaglianza delle persone nell'accesso ai diritti e alle tutele per essi previste. Talché nella interpretazione fornita dal Comitato, l'art. E, parte V, della Carta, vieta non soltanto le discriminazioni dirette bensì, nella valutazione del trattamento inappropriato di certe situazioni, individua anche le "cd. discriminazioni indirette"⁴⁸.

⁴⁶ Si tratta dei reclami n. 15/2003 contro la Grecia; n. 27/2004 contro l'Italia; nn. 31/2005- 46/2007-48/2008 contro la Bulgaria; n. 51/2008 contro la Francia; n. 61/2010 contro il Portogallo, nonché nn. 33/2006 e 39/2006 contro la Francia che vertono ugualmente sui diritti dei Rom pur non essendo l'obiettivo principale dei reclami.

⁴⁷ Per un'analisi recente, BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 70 ss.

⁴⁸ V. decisione avverso reclamo n. 13/2002 contro la Francia, sopra citato; in argomento OLIVERI F., *La Carta sociale europea* cit. p. 524-525; GUIGLIA G, *Le prospettive della Carta sociale europea*, cit., p. 7.



Nel reclamo presentato dal *Centre européen des Droits des Roms (ERRC)* contro la Grecia⁴⁹ veniva denunciata la violazione dell'art. 16 della Carta per via di un provvedimento amministrativo che non garantiva alloggi sufficienti e decenti, sul piano delle infrastrutture e servizi sanitari, per parte della popolazione Rom appartenente al gruppo degli Athinganoi; con l'effetto di ingenerare discriminazioni e forme di razzismo a danno dei suddetti gruppi in relazione ad altri gruppi nomadi. Il reclamo denunciava, infatti, il provvedimento autoritativo ove stabiliva *“Les terrains de campement aménagés réservés aux nomades itinérants [...] doivent être situés à l'écart des quartiers d'habitation et à bonne distance des zones couvertes par le plan d'urbanisme ou des dernières maisons limitrophes”*.

Con tale decisione il Comitato si spinge ad una interpretazione del diritto riconosciuto dall'art. 16 più estensiva rispetto alla portata dell'enunciato normativo, specificando il contenuto della disposizione a *“logements adaptée aux besoins des familles”*. Incombe sugli Stati l'obbligo di garantire *“alloggi decenti e dotati di comodità essenziali (...) intendendosi per alloggio decente non soltanto una dimora salubre e dotata delle forniture essenziali, ma che risulti di dimensione sufficiente in relazione al nucleo familiare che lo occupa”*.

Il Ceds nella decisione resa ha rilevato la violazione del principio di non discriminazione che, ai sensi dell'art. E della Carta, è sotteso a tutte le disposizioni in essa contenute. Invero alle stesse conclusioni il Comitato era già pervenuto in una precedente decisione⁵⁰ in cui precisava la necessità di una particolare attenzione degli Stati nell'adozione di scelte di politiche incidenti su gruppi particolarmente vulnerabili, laddove le carenze istituzionali risulterebbero avere una portata ancor maggiore in ragione delle peculiari condizioni di quei contesti familiari. Infatti le popolazioni Rom, poiché appartengono ad una minoranza etnica culturale e religiosa, devono godere della stessa posizione delle altre persone ma è

⁴⁹ N. 15/2003.

⁵⁰ ...resa avverso il reclamo contro la Francia n. 13/2002, sopra citato.



necessaria una maggiore sorveglianza da parte delle autorità governative, al fine di evitare che le stesse siano vittime di comportamenti discriminatori. Nel caso del reclamo presentato dal *Centre européen des Droits des Roms* avverso lo Stato greco il Comitato ha riscontrato la violazione dell'art. 16 della Carta, poiché ha rilevato che, se per un verso, “gli accampamenti selvaggi” non possono essere la regola, per altro verso, le espulsioni devono essere adottate sulla base di motivi reali e nel rispetto di regole preposte a garanzia dei diritti delle persone coinvolte, mentre le autorità di governo greche vi hanno provveduto in forma massiva senza rispettare alcuna procedura a tutela delle situazioni giuridiche riconosciute dall'art. 16.

Il seguito della decisione è stata l'adozione da parte del Comitato dei Ministri di una risoluzione adottata nel giugno 2005 (*Résolution ResCh (2005)11*). I provvedimenti legislativi che il governo greco ha adottato per conformarsi alle prescrizioni dell'art. 16 della Carta sono stati valutati dal Comitato, nelle *Conclusions XVIII-1 (tome I)*, insufficienti a garantire l'adeguatezza degli alloggi, come definita nella sua portata dalla decisione resa. Ciò poiché un numero ancora considerevole di Rom risultano costretti in accampamenti non sufficientemente equipaggiati e subiscono provvedimenti di espulsione non seguiti da corrispondenti misure volte a garantire alternative adeguate.

Alle stesse conclusioni è pervenuto il Comitato nella decisione contro il Governo italiano denunciato dal *Centre on Housing Rights and Evictions (CHORE)*⁵¹, per le misure adottate con i provvedimenti cd. di Emergenza Rom o Emergenza nomadi nell'ambito dei “Patti di sicurezza”, ritenuti gravemente lesivi della condizione giuridica e sociale delle comunità interessate. Nello specifico caso le operazioni di sgombero degli accampamenti Rom e Sinti sono state giudicate lesive del combinato disposto degli artt. E e 31, prg. 2 della Carta.

⁵¹ Reclamo n. 58/2009



Nella decisione resa viene denunciata una reiterata situazione di discriminazione perpetrata dal governo italiano a danno delle popolazioni Rom e Sinti presenti sul territorio che involge la violazione di una pluralità di diritti garantiti dalla Carta (art. 31, 30,16,19) nonché, più in generale, una lesione dei valori essenziali della dignità dell'uomo e del principio di non discriminazione di intensità tale da ritenere necessaria la sottoposizione della questione all'attenzione di tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa (prg. 78-79)⁵². In seguito alla pronuncia il Consiglio dei Ministri ha adottato la *Resolution CM/ResChS(2010)8*.

5. I LIMITI DI GIUSTIZIABILITÀ DELLA CARTA.

La giustiziabilità della Carta, in quanto strumento internazionale di tutela dei diritti, è soltanto indiretta davanti alle Corti nazionali e ciascun ordinamento definisce il livello da assegnarle nell'ambito del sistema delle fonti⁵³.

Perciò non meraviglia osservare che finora le Corti interne hanno mostrato molta resistenza a recepire le norme della Carta, pur dovendosi registrare una certa tendenza evolutiva che sembrerebbe tesa a rimuoverne il pregiudizio di ineffettività (anche in mancanza di giustiziabilità)⁵⁴.

⁵² Peraltro la pronuncia segue una precedente decisione del Ceds, resa su reclamo n. 27/2004 *Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Italie*, in cui veniva denunciata la violazione del diritto ad una condizione abitativa dignitosa dei Rom in Italia; decisione, questa, del tutto disattesa, come si evince dalle Conclusioni rese dal Comitato a seguito dell'esame dei rapporti presentati dal governo italiano. Per un commento dettagliato v. SCARLATTI P., *Tutela dei diritti fondamentali e principio di non discriminazione in una recente decisione del Comitato europeo dei diritti sociali*, consultabile in *Aic rivista telematica on line*, n. 1/2011.

⁵³ ALSTON P., *Strengths and Weaknesses of the ESC's Supervisory System*, p. 60; DE SCHUTTER O., *L'adhésion de l'Union européenne a la Charte Sociale européenne révisée*, in *EUI Working paper law*, n. 11/2004.

⁵⁴ Come risulta nella ricostruzione di GORI G., *Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward*, in G. DE BURCA e B. DE WITTE, *Social rights in Europe*, New York, 2005, p. 70-88, spec. p. 76.



Pertanto le tecniche principali con le quali le norme della Carta sociale europea e le decisioni del Ceds vengono fatte valere in giudizio sono il richiamo ad *abundantiam*, in cui il riferimento è soltanto integrativo poiché gode di agganci già nel diritto interno o in altri obblighi internazionali, oppure l'interpretazione conforme costituzionalmente adeguata (sinora poco praticata)⁵⁵. Le Conclusioni che il Comitato adotta a seguito della presentazione dei rapporti degli Stati membri sul livello di attuazione delle disposizioni della Carta così come le decisioni rese dietro reclamo, sono, infatti, pubbliche e potrebbero essere invocate davanti ad una giurisdizione nazionale⁵⁶. Non manca chi sostiene la possibilità che i giudici possano procedere ad una “giustiziabilità normativa” della Carta, “consistente nella possibilità di rivolgersi all'istanza competente per ottenere un'interpretazione conforme della legislazione interna (successiva) alle sue norme”⁵⁷. Gli Stati contraenti sono obbligati al rispetto dei diritti previsti nella Carta e ad assicurare la loro effettività attraverso l'adozione di misure che ne facilitino l'esercizio da parte degli individui. Perciò per “giustiziabilità normativa” s'intende la possibilità per le Corti nazionali, in primo luogo, di invocare la Carta al fine di promuovere la coerenza dell'ordinamento con essa, nonché tra obiettivi della Carta e mezzi apprestati per realizzarli; secondariamente, di applicare le disposizioni in conformità al modo in cui esse risultano interpretate dal Ceds⁵⁸.

⁵⁵ SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., p. 16; ma per una interessante ricostruzione dell'interpretazione conforme in riferimento alla Carta sociale, ove con legge sia intervenuto l'ordine di esecuzione del Trattato internazionale, v. GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 13 ss.

⁵⁶ Cfr. BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 28.

⁵⁷ In questi termini GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, cit., p. 14-15 s.

⁵⁸ Cfr. GORI G., *Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forward*, cit., p. 84-87 et *ivi* riferimenti bibliografici ulteriori. L'autrice osserva però con rammarico che sono pochi i sistemi nazionali che prevedano la possibilità di esercitare un'azione dinanzi ad una Corte costituzionale per far valere l'inadempimento del legislatore.



Malgrado i limiti giuridici constatati non può tacersi che le Conclusioni sulla non conformità degli ordinamenti alle norme accettate della Carta e le constatazioni di violazioni che il Ceds rende a seguito di reclamo generalmente inducono ad una modifica della normativa interna; in taluni casi ancor prima che il Comitato adotti una decisione. Come si è verificato nell'ordinamento portoghese che, per effetto del reclamo presentato da *Conseil Européen des syndicats de Police*⁵⁹, ha adottato una legislazione in favore dei sindacati di polizia volta a conformare la normativa alle prescrizioni della Carta. Anche la Francia, assai conservatrice, nel caso del reclamo *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)*⁶⁰ ha adottato misure di adeguamento alle disposizioni della Carta, prima che la violazione riscontrata si traducesse in raccomandazione del Comitato dei Ministri. Ciò dimostra, sul piano della prassi, una certa "forza persuasiva" dei pur *soft* strumenti di controllo della Carta sociale, che innesca meccanismi di virtuosa emulazione tra gli Stati europei nell'adeguamento dei propri ordinamenti alle prescrizioni a tutela dei diritti sociali. E' evidente che il rafforzamento di questi strumenti di pressione dipenderà dalla esposizione pubblica di cui godranno nello spazio europeo e, quindi, dalle scelte politiche degli Stati⁶¹.

6. TUTELA ED EFFETTIVITÀ DEI DIRITTI SOCIALI: L'INDIRIZZO CULTURALE NELLA PRASSI DELLE CORTI EUROPEE.

La difficile giustiziabilità che connota molte situazioni giuridiche riconducibili all'ampia categoria dei diritti sociali⁶², in particolare i diritti a prestazione, anche laddove la loro

⁵⁹ N. 11/2001.

⁶⁰ N. 14/2003.

⁶¹ JIMENA QUESADA L., *Sistema europeo de derechos fundamentales*, Madrid, 2006, p. X; OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 525, 532 *passim*.

⁶² Nel cui ambito sono riconducibili situazioni giuridiche che vanno dai diritti a prestazione, fondati sul principio di eguaglianza sostanziale, ai diritti di libertà e partecipazione, fondati sui principi di eguaglianza formale e pluralismo; per una ricostruzione GIORGIS A., *Diritti sociali*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, 1905; sul superamento della dicotomia tra diritti individuali di



garanzia sia assicurata dalla normativa nazionale, ha da sempre indotto parte della dottrina a ritenerli privi del carattere della “fondamentalità”. Specie nelle prospettazioni più risalenti, essi costituirebbero fini assegnati allo Stato da articolare per via dell’esercizio della potestà legislativa⁶³. La tesi che, invece, si intende condividere è quella che distingue il profilo della effettività e giustiziabilità dei diritti sociali da quello della fondamentalità degli stessi⁶⁴ e riconosce i diritti sociali fondamentali quali parti integranti dei principi dello Stato di diritto. La dignità umana, fondamento di tutti i diritti fondamentali, viene lesa dalla violazione dei diritti sociali al pari di come può esserlo attraverso la negazione dei diritti civili e politici liberali classici; non è pensabile sul piano assiologico una subordinazione degli uni agli altri, poiché i diritti sociali costituiscono il presupposto materiale di esercizio delle libertà civili e politiche, condizioni di sviluppo della persona umana e valori prioritari di un ordinamento democratico e sociale⁶⁵. Al pari dei diritti civili e politici i diritti sociali sono diritti fondamentali che negli ordinamenti costituzionali contemporanei costituiscono fondamento di legittimazione del potere pubblico. Non a caso la configurazione di una dimensione costituzionale europea ha aperto e acceso nell’ultimo decennio il dibattito sui diritti sociali, in quanto ogni ciclo del costituzionalismo ripropone la questione della

libertà e diritti sociali, nel quadro di una ricerca di un modello sociale europeo, da ultimo SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit.; PINELLI C., *Il discorso sui diritti sociali*, Relazione tenuta al Convegno su *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Università degli Studi di Perugia, 25-2 marzo 2011; JIMENA QUESADA L., *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas*, cit., p. 746.

⁶³Nella vasta letteratura si veda almeno von HAYEK F.A. F. A., *Law, Legislation and Liberty*, London 1973-1979, trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Milano 1986, p. 167; BÖCKENFÖRDE E.W., *Le droit, l'État et la constitution démocratique*, Paris, 2000, p. 141; MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p. 1 s.

⁶⁴LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, cit., p. 79 s.; SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, cit.; FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001; CARPANO E., *État de droit et droits européens*, cit., p. 434 s.

⁶⁵In questi termini B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, cit., p. 128.



giustizia sociale⁶⁶. Nondimeno in ambito comunitario, ove il processo di emersione di tali diritti è stato graduale e fortemente condizionato nel suo sviluppo dai principi del liberalismo economico di tradizione statunitense⁶⁷, il carattere della non giustiziabilità dei diritti sociali è stato in questi termini rimarcato dalla Commissione, nella causa *Botta contre Italie* (Com EDH 15 ottobre 1996): la protezione di diritti a “carattere sociale” richiede meccanismi in più di protezione, talché le obbligazioni che in questo ambito gli Stati assumono sono condizionate da un insieme di fattori di natura precipuamente finanziaria che lasciano un “*large marge d’appréciation*” alle autorità nazionali in ordine alle modalità di adempimento delle stesse. Poiché la tutela dei diritti sociali presuppone sovente un intervento positivo da parte dello Stato, sono conseguentemente rare sono le ipotesi in cui essi siano applicabili direttamente dal giudice, non potendo gli stessi conferire un contenuto concreto e preciso ad un diritto invocato in giudizio. Non può tuttavia tacersi che l’obbligazione d’intervento positivo dello Stato a garanzia di un diritto non è caratteristica propria ed esclusiva dei diritti sociali, e non è su di essa che può fondarsi la differenza tra le situazioni giuridiche. Come peraltro già a suo tempo specificato dalla Corte di Strasburgo, le obbligazioni positive sono “*inhérentes*” ai diritti garantiti dalla Cedu e i pubblici poteri degli Stati sono tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie a tutela di quei diritti sebbene in ragione delle loro rispettive passività⁶⁸.

⁶⁶ Per un’ampia ricostruzione della tematica D’ALOIA A., *Storie <<costituzionali>> dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, 2008, 689 ss.

⁶⁷ La letteratura sull’argomento, sia giuslavorista che costituzionalista è ormai copiosa; da ultimo, anche per riferimenti bibliografici, si veda TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, cit.

⁶⁸ Corte europea dei diritti, 26 marzo 1985, *X et Y c. Pays-Bas*; 9 dicembre 1995 *Lopez Ostra c. Espagne*; SUDRE C. F., *Les obligations positives dans la jurisprudence européenne del droits de l’homme*, in *RTDH*, 1995, p. 33; Per una critica recente all’idea che soltanto i diritti sociali comportino obbligazioni a prestazioni positive da parte dello Stato, ALSTON P., in *European Working Papers*, n. 07/2010; sulla discussione nella dottrina nordamericana, HOLMES S. - SUSTEIN C., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), trad. it., Bologna, 2000.



Come osservato già nelle premesse di questo studio, il livello di tutela dei diritti sociali in ambito europeo è ancora embrionale⁶⁹, nonostante la ricchezza degli enunciati normativi presenti nelle Carte dei diritti e un apparato giurisdizionale potenzialmente efficace⁷⁰.

La ricerca di un percorso evolutivo nella direzione della effettività dei diritti sociali in ambito europeo sembrerebbe essere affidata alle potenzialità costruttive delle sue Corti e alla sinergia dei loro interventi.

Tralasciando in questa sede l'analisi delle modalità di dialogo e interazione tra la Corte di Strasburgo e la Corte di Lussemburgo, lo studio è diretto a verificare se ci sono sufficienti indizi per sostenere che la Giurisprudenza del Consiglio d'Europa sia orientata a creare le condizioni perché il Comitato di esperti eserciti in forma più incisiva i suoi interventi sugli Stati onde garantire una maggiore effettività ai diritti sociali in ambito europeo.

7. (SEGUE) ALCUNE IPOTESI DI SINERGIA TRA LE CARTE DEL CONSIGLIO D'EUROPA E LE RISPETTIVE "GIURISPRUDENZE"

Come è noto la Cedu non riconosce espressamente tra le situazioni giuridiche tutelate i diritti sociali, né enuncia principi sociali nell'ambito dei diritti e libertà che essa garantisce. Tuttavia sin dal 1979, con la sentenza, *Airey c. Irlanda*, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto che non sussiste alcuna soluzione di continuità tra la sfera dei diritti economici

⁶⁹ Mentre il sistema giurisdizionale predisposto per la tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Cedu ha dato prova, nel tempo, di garantire quei diritti ad un buon livello negli ordinamenti interni, il sistema di protezione dei diritti enunciati dalla Carta sociale europea soffre di un grave deficit di giurisdizionalizzazione che conferma il "déficit juridique" di cui soffrono i diritti in essa riconosciuti, v. CARPANO E., *État de droit et droits européens*, cit., p. 439.

⁷⁰ Sugli intrecci ordinamentali e il sistema di tutela multilivello dei diritti, per tutti v., da ultimo, RUGGERI A., *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, consultabile sul sito www.giurcost.it; Id. *Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte Edu (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali)*, consultabile sul sito *Aic rivista telematica on line*, n. 3/2012; TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, cit.



e sociali e quelli che rientrano nell'espressa copertura della Cedu, poiché se la Convenzione "énonce pour l'essentiel des droits civils e politiques nombre d'entre eux ont del prolongements d'ordre économique e social"⁷¹. I diritti sociali, infatti, a giudizio della Corte, hanno una vocazione ad essere protetti come diritti non teorici ma concreti ed effettivi, in virtù della loro stretta inerenza alla tutela della dignità umana⁷².

La Corte di Strasburgo non si è sottratta ad una lettura socialmente orientata delle disposizioni Cedu, richiamando il principio di autonomia alla luce del quale i diritti e le libertà riconosciute devono essere interpretati. Con ciò le situazioni giuridiche vanno intese nel contesto del sistema di tutela dei diritti come configurato dalla Cedu, nell'obiettivo di elaborare un diritto comune che risponda all'esigenza di una protezione effettiva dei diritti e si discosti dalle qualificazioni che di essi vengono dati nei diversi ordinamenti degli Stati membri⁷³.

La protezione dei diritti sociali fondamentali può essere l'effetto di una interpretazione estensiva dei diritti civili sanciti dalla Cedu⁷⁴. Infatti la Convenzione, secondo la giurisprudenza della sua Corte, è strumento vivente che deve essere interpretato alla luce delle contemporanee condizioni di vita; l'apertura verso i diritti sociali è avvenuta sia (direttamente) attraverso un'interpretazione ampia della nozione di bene, tutelato dall'art. 1

⁷¹ La Corte ha affermato il principio di indivisibilità dei diritti umani, prima ancora che venisse enunciato nelle Carte internazionali: Dichiarazione di Vienna sui diritti umani, del 1993; Preambolo della Carta di Nizza, del 2000; Preambolo del Protocollo opzionale al PIDESC del 2008. V. *infra*.

⁷² Si rinvia, per un'analisi di casi recenti di tutela dei diritti sociali da parte della Corte Edu, a GUAZZAROTTI A., *Giurisprudenza Cedi e Giurisprudenza costituzionale italiana sui diritti sociali a confronto*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa, "I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani l'8 – 9 giugno 2012, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it.

⁷³ COLCELLI V., *I diritti sociali nel sistema C.e.d.u. prove di dialogo con l'ordinamento U.E. e diretta applicabilità nei rapporti individuali*, in *La protezione dei soggetti deboli. Profili di integrazione e ricerca tra America latina ed Europa*, a cura di A. SASSI, Istituto per gli Studi Economici e Giuridici "Giacchino Scaduto" - Spin-off della Università degli Studi di Perugia, p. 214.

⁷⁴ CARPANO E., *État de droit et droits européens*, cit., p. 438-440.



del Protocollo 1 della Cedu⁷⁵, sia (indirettamente) come diritti di natura civile la cui violazione permette l'accesso alle garanzie del giusto processo, di cui all'art. 6 della Cedu.

Nel caso della sentenza *Obermeier c. Austria*⁷⁶, le garanzie del giusto processo sono state ritenute applicabili alla “*matière sociale*” in quanto il licenziamento di un lavoratore involgeva un diritto di “*caractère civil*”. Altre volte la tutela di diritti a prestazioni sociali è venuta in rilievo in conseguenza di una rivendicazione di carattere patrimoniale⁷⁷ e, talvolta, la Corte si è spinta nella difesa di situazioni giuridiche di natura sociale pur senza avere alcun gancio con diritti espressamente tutelati dalla Convenzione⁷⁸. Come nel caso *James et autres c. Royaume Uni*⁷⁹, ove afferma che eliminare ciò che rappresenta una situazione di ingiustizia sociale rientra tra i compiti di un legislatore democratico, “accettando così che esigenze di giustizia sociale possano costituire una base legittima di limitazione di taluni diritti fondamentali protetti dalla Convenzione”.

Perlopiù in forza del richiamo dell'art. 14 sul divieto di discriminazione, in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo n. 1, alcuni diritti sociali sono confluiti nella giurisprudenza della Corte, come già nel noto caso *Gaygusuz v. Austria*⁸⁰, ove un diritto di “natura patrimoniale” viene considerato, in forza di una interpretazione estensiva del

⁷⁵ Di recente, con la sentenza 18 febbraio 2009, *Andrejeva c. Letonia*, La Corte di Strasburgo ha riconosciuto un diritto a prestazione come conseguenza del diritto di proprietà, ex art 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, letto in combinato disposto con l'art. 14 Cedu, ad una cittadina Lettone che richiedeva il riscatto pensionistico per gli anni di lavoro esercitati quando la Lettonia apparteneva all'Unione sovietica; sul tema del rapporto tra diritto di proprietà e tutela dei diritti sociali, come elaborato dalla giurisprudenza della Corte Edu, v. sentenza 19 giugno 2008, *Ichtigiaroglou c. Grecia*.

⁷⁶ ...del 28 giugno 1990, n. 179.

⁷⁷ Sentenze *Feldbrugge c. Paesi Bassi e Deumeland c. Germany*, entrambe del 1986.

⁷⁸ Per ROMEO G., *Civil rights v. social rights nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: c'è un giudice a Strasburgo per i diritti sociali?* in www.europeanrights.eu/public/comments, le pronunce della Corte di Strasburgo relative alle aspettative di carattere sociale non possono prescindere da una valutazione sulla assimilabilità tra tali posizioni giuridiche e quelle protette dal parametro invocato in giudizio, per cui non può dedursi il radicamento di una competenza in tale materia da parte della Corte.

⁷⁹ Sentenza del 21 febbraio 1986, n. 28.

⁸⁰ Sentenza 16 settembre 1996



disposto del Protocollo n. 1, prestazione di natura sociale (*une allocation d'urgence*). Una interpretazione così estesa del diritto patrimoniale, riconducibile alla previsione di cui all'art. 1 del Prot. 1, laddove la situazione giuridica rappresenta un diritto maturato nella legislazione nazionale che può essere ricompreso nel “*diritto al godimento dei propri beni*”, soprattutto se letta in combinato disposto con l'art. 14 Cedu, è suscettibile di veicolare diverse ipotesi di tutela dei diritti sociali da parte della Corte Edu.

Cionondimeno va constatato che la sensibilità sociale è ancora acerba perché, in assenza di disposizioni a specifica tutela delle situazioni giuridiche, la protezione può passare soltanto attraverso una giurisprudenza creativa della Corte⁸¹.

Il rapporto di sinergia ermeneutica tra le due Corti del Consiglio d'Europa può cogliersi meglio laddove talune fattispecie di diritti sociali sono riconosciute da entrambe le Carte dei diritti o nei protocolli addizionali⁸².

E' il caso dell'art. 4 prg. 2 della Cedu che tutela contro forme di lavoro forzato od obbligatorio, mentre l'art. 1 della Carta sociale impegna gli Stati a tutelare il diritto del

⁸¹ Nè può trascurarsi il rilievo che l'attivismo delle Corti non risolve il paradosso legato ad una massima positivizzazione dei diritti sociali cui poi non corrisponda un'adeguata protezione giudiziale. Compito, questo, delle istituzioni internazionali e, nel caso di specie, del Consiglio d'Europa, cui è richiesto di agire politicamente e dotare i diritti di prestazione di adeguati sistemi di protezione, in attuazione del tanto conclamato principio di indivisibilità e interdipendenza di tutti i diritti umani. LUCIANI M., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2008, p. 78; per analoghi rilievi condotti con particolare attenzione al sistema comunitario, V. COSTANZO P., *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'unione europea*, Relazione alle *Primeras Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-Espana-Italia)*, Belém do Pará (Brasil), 25 e 26 de agosto – Verano 2008, consultabile in <http://www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm>; CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea* in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, 2007, p. 14 s.; per un'analisi critica della prospettiva di tutela dei diritti sociali affidata al dialogo tra Corti costituzionali nazionali e Corte di giustizia, RAVERAIRA M., *L'ordinamento dell'Unione europea, le identità costituzionali nazionali e i diritti fondamentali. Quale tutela dei diritti sociali dopo il Trattato di Lisbona?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, n. 2/2011, p. 325 s., spec. p. 347 s.

⁸² Evidenzia il rapporto di *genus a species* tra le disposizioni della Cedu e quelle della Carta, PANZERA C., *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, cit. p. 7;



lavoratore a svolgere un lavoro liberamente scelto⁸³. L'art. 11 della Cedu riconosce la libertà di riunione ed associazione come quella di fondare sindacati o di affiliarsi ad altri già esistenti ai fini della difesa dei diritti sindacali; così come l'art. 5 della Carta sociale tutela i diritti dei lavoratori ad organizzarsi per la difesa dei loro interessi economici e sociali⁸⁴. Il diritto alla salute, previsto dagli artt. 11 e 13 della Carta sociale, in relazione ai diritti alla vita e all'integrità fisica, riconosciuti dagli artt. 2 e 3 della Cedu⁸⁵. Nel Protocollo addizionale alla Cedu (entrato in vigore nel 1954) è contemplato il diritto all'istruzione, del pari enunciato in forma più estesa in diverse parti della Cse. Il Protocollo addizionale alla Cedu, n. 12, entrato in vigore nel 2005, estende i diritti alla non discriminazione garantiti dall'art. 14 della Cedu. La disposizione del Protocollo è molto più ampia rispetto alla dizione dell'art. 14, allorché quest'ultimo può essere invocato soltanto in combinato disposto con altra disposizione della Cedu, mentre la tutela antidiscriminatoria prevista dal Protocollo può essere liberamente applicata a qualunque diritto riconosciuto all'interno dello Stato ratificante. Del pari, il principio di non discriminazione riconosciuto dall'art. E della Cse ha una portata che si estende a tutti i diritti in essa enunciati. Questo parallelismo tra enunciati normativi lascia cogliere la possibilità che, laddove la Corte di Strasburgo intervenga in materia di diritti contemplati anche dalla Carta sociale, garantirà l'effettività di

⁸³ Può rilevarsi il diverso tenore letterale delle due disposizioni, laddove quelle dalla Carta contengono una formulazione più flessibile nella dizione "*Les Parties s'engagent a*", rispetto al tono della prescrizione della Cedu; ciò nonostante che il diritto al lavoro rientri tra quelle disposizioni della Carta sociale che ne costituiscono il cd. nucleo duro.

⁸⁴ Giova evidenziare che il parallelo tra le disposizioni delle due Carte lascia cogliere la difficoltà di poter effettuare una chiara distinzione dei diritti civili e politici dai diritti sociali.

⁸⁵ Su cui si veda diffusamente PANZERA C., *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, cit., p. 10 ss.



quei diritti e al contempo rafforzerà l'efficacia degli strumenti giuridici di controllo di cui essa è dotata⁸⁶.

Richiami, sebbene non frequenti, alla Carta sociale europea sono avvenuti anche da parte della Corte di giustizia⁸⁷; mentre uno spiraglio per intravedere una possibilità di maggiore effettività della Carta sociale è rappresentato dalla Carta europea dei diritti fondamentali, che la richiama nel Preambolo. Peraltro, nelle spiegazioni del *Presidium* della Convenzione europea che ha elaborato la Carta⁸⁸, vengono individuati i parallelismi tra le disposizioni sui diritti sociali contenute in entrambe. L'importanza che la Carta sociale ha rivestito nella scrittura di numerosi articoli della Carta di Nizza offre motivo di ritenere che nell'interpretare i relativi diritti la Corte di Giustizia possa tenere presente non solo il testo della Carta sociale, ma anche la "giurisprudenza" del Ceds che ne definisce il contenuto normativo. Ove la Carta di Nizza si ponga come parametro di costituzionalità degli atti comunitari, di fatto le norme della Carta sociale, come interpretate dal Comitato europeo, potrebbero trovare attuazione negli ordinamenti dell'Unione⁸⁹.

8. BREVI CONCLUSIONI

⁸⁶Per favorire l'armonizzazione tra giurisprudenze, oltre al richiamo *ad abundantiam*, è stata formulata l'ipotesi di prevedere meccanismi tali da consentire una possibilità di partecipazione reciproca ai procedimenti che si svolgono dinanzi a ciascuna Corte, per esempio attraverso lo strumento procedurale "dell'intervento di terzi" la cui previsione potrebbe avvenire in forza di una semplice modifica del regolamento interno del Ceds, per uniformare la normativa a quella dell'art. 36 Cedu; v. GUGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 13.

⁸⁷Sul punto si veda OLIVERI, *La Carta sociale europea*, cit. p. 518.

⁸⁸Da tenere in considerazione nell'interpretazione della stessa, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del TUE.

⁸⁹Così OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 518; DE SCHUTTER O., *L'adhésion de l'Union européenne a la Charte*, cit., p. 24; *Caso T.-395/94, 28 febbraio 2002, Atlantic container line AB e.a. c. Commissione delle C.E.*, prg. 147; sugli effetti della "collocazione" della Carta Nizza-Strasburgo nel Trattato di Lisbona, si veda SALAZAR C., *A Lisbon story: La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato...a un incerto presente?*, Relazione tenuta al Convegno "I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema", Reggio Calabria, 5 novembre 2011, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it, p. 5 ss.



Il “rilancio del valore politico”⁹⁰ della Carta è indicatore di un processo di cambiamento in atto e della necessità di spostare al livello sopranazionale la garanzia di uno standard minimo di tutela dei diritti sociali fondamentali, atteso che l’attuale contesto di liberalizzazione economica e di scambi mondiali non consente che la loro salvaguardia possa essere assicurata nell’ambito delle scelte politiche rimesse alla determinazione dei singoli Stati⁹¹.

La Carta, come risulta anche dal rapporto di sintesi⁹², è suscettibile di creare soltanto obbligazioni per gli Stati, mentre spetta al legislatore adottare le norme di legge o di regolamento che possano garantire quei diritti che assurgono al più alto livello dell’ordinamento giuridico⁹³. Di qui la necessità di individuare attraverso quali percorsi i diritti garantiti dalla Carta possano accrescere il grado di incidenza sui sistemi costituzionali nazionali, nel rispetto del principio di separazione dei poteri e senza che l’attività d’interpretazione del giudice possa spingersi fino al limite d’invadere la discrezionalità legislativa⁹⁴.

Nonostante la reticenza delle Corti interne ad ispirarsi o a fare applicazione delle norme e dei principi della Carta⁹⁵, l’attività del Comitato europeo dei diritti sociali, condotta con gli

⁹⁰ Così OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit. p. 516.

⁹¹ Si vedano le efficaci argomentazioni ormai da più parti sostenute dalla dottrina sulla necessità di spostare sul piano sovranazionale e internazionale la “manutenzione e il recupero” dei diritti sociali onde pervenire alla definizione di un modello sociale europeo convincente e sostenibile “autonomo rispetto alle politiche di alleati anche potenti o ai condizionamenti degli organismi finanziari sovranazionali”, così COSTANZO P., *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea*, cit.; tra gli altri, SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., p. 8 s.; RAUTI A., *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, consultabile in www.forumcostituzionale.it;

⁹² Consultabile sul sito http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/dossiers/Synthese_rapport_axe2.pdf.

⁹³ V. BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 98.

⁹⁴ Per questi rilievi, v. rif. biblio. sub. nota n. 80.

⁹⁵ Per un’analisi di alcuni casi di giurisprudenza delle Corti straniere, v. BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 101-102; per una ricostruzione dei richiami alla Carta contenuti nella giurisprudenza italiana, v. OLIVERI F., *La Carta sociale europea*, cit., p. 527 s.



strumenti delle Conclusioni e delle decisioni avverso reclami collettivi, ha dato prova di sortire effetti rilevanti sulle legislazioni nazionali⁹⁶.

Ciò a dimostrazione del fatto che l'attività sistematica e capillare di organismi internazionali di tutela dei diritti fondamentali, anche a carattere non prettamente "giurisdizionale", è in grado di esprimere un potere di "persuasione culturale" e dare una direzione di senso che contribuisce alla crescita del livello di tutela generale dei diritti sociali in ambito europeo.

La ricerca di prospettive di tutela effettiva dei diritti sociali in ambito europeo sembra però condurre verso la verifica di ipotesi di convergenza tra le giurisprudenze, in particolare delle Corti del Consiglio d'Europa⁹⁷, al fine di apprestare garanzie sociali almeno al livello di una soglia minima di tutela⁹⁸. Ciò è anche condizione di stabilità delle democrazie e presupposto affinché esse non vengano travolte dagli effetti della crisi economica⁹⁹.

⁹⁶ Per un'analisi di taluni casi di adeguamento della legislazione nazionale alle disposizioni della Carta sociale a seguito di interventi del Comitato europeo, nonché di ipotesi di intervento congiunto della Corte Cedu e del Comitato europeo a tutela di medesime situazioni soggettive v. BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 103 s.

⁹⁷ La ricerca di forme di armonizzazione tra le giurisprudenze sovranazionali, compresa quella della Corte di Giustizia è un percorso da non sottovalutare alla luce del fatto che gli stati membri dell'Ue sono vincolati dalla Carta di Nizza, ma anche dalla Carta sociale europea, in quanto tutti membri del Consiglio d'Europa di cui hanno ratificato le Carte. Cionondimeno non sono previste forme di coordinamento tra i vari strumenti di tutela, con il rischio di ingenerare contrasti tra i sistemi, peraltro di differente natura, che garantiscono l'applicazione dei "due ordini normativi. Né può trascurarsi la preoccupazione di quanti rilevano che la mancata adesione della UE alla Cse può risultare foriera di contrasti giurisprudenziali tra Corte di Giustizia e Ceds, legati ad una interpretazione diversa del medesimo diritto che non potrebbe trovare soluzione mediante il ricorso alla clausola interpretativa prevista dall'art. 52 pgr. 3 della Carta di Nizza. Con conseguenti difficoltà di soluzione per le Corti nazionali a fronte di significati e portata diversa attribuiti a diritti corrispondenti nel contenuto, cfr. GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 4; già JIMENA QUESADA L., *La Carta social europea y la Unión europea*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2009, n. 13, p. 398-400 aveva sollevato il problema dei rischi della non adesione della UE alla Carta sociale sotto il profilo dei contrasti giurisprudenziali; Id., *La factibilidad*, cit.

⁹⁸ V. SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit. p.; JIMENA QUESADA L., *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, cit.

⁹⁹ Per questi rilievi, oltre alla dottrina richiamata *infra*, da ultimo PANZERA C., *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, cit. p. 3; BENELHOCINE C., *La charte sociale européenne*, cit., p. 121-122.



Vi è un ulteriore spiraglio che potrebbe aprire le prospettive di sviluppo della “giurisprudenza” del Comitato europeo dei diritti sociali negli ordinamenti interni. La circostanza che rispetto alla Cedu e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo possa rilevarsi una tendenza (registrata nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana) al superamento della problematica relativa al rango rivestito dalla Cedu nella sistematica delle fonti e l’avvicinamento verso tecniche argomentative più vicine alla tradizione dei sistemi di *common law*¹⁰⁰, lascia sperare che, con le dovute differenziazioni, questa prospettiva possa estendersi nel tempo anche alle altre Carte internazionali ed ampliare l’influenza che possono esercitare sullo statuto costituzionale dei diritti e la loro tutela giurisdizionale.

La “debolezza” dello strumento di controllo dell’applicazione dei diritti della Carta sociale europea, insita nella natura e nella struttura giuridica del sistema concepito in seno al Consiglio d’Europa, potrebbe essere superata *sul piano della prassi*, sviluppando tecniche interpretative che rispetto ai diritti garantiti dalla Cedu sono state già sperimentate in tutte le loro potenzialità dalla Corte di Strasburgo¹⁰¹.

Emilia Straziuso

¹⁰⁰ Come osservato da TEGA D, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, 2007, p. 78 ss., tanto è vero che l’attenzione dei giudici interni si è pure spostata sulla portata delle norme Cedu come interpretate dalla Corte europea, CARTABIA M., *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, in *I diritti in azione*, cit.

¹⁰¹ Il *leading case* è la sentenza *Airey c. Irlanda*, cit.

