

# Le prospettive della Carta sociale europea

di Giovanni Guiglia\*

(in corso di pubblicazione in *Jus: Rivista di scienze giuridiche*)

**Sommario:** 1. La non adesione dell'UE alla Carta sociale europea. – 2. Una prima reazione: sviluppare le tecniche interpretative del CEDS. – 3. Una prospettiva "procedurale": le interazioni tra Corte EDU e CEDS e l'armonizzazione giurisprudenziale. – 4. Le prospettive della Carta alla luce del nuovo art. 117, primo comma, della Costituzione. – 5. Alcune considerazioni per (non) concludere.

## 1. La non adesione dell'UE alla Carta sociale europea.

La Commissione europea e il Consiglio d'Europa hanno recentemente dato avvio alle discussioni congiunte sull'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). A poco più di sei mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ne prevede espressamente l'adesione all'art. 6.2, si è in tal modo aperta una nuova fase per conseguire la piena tutela dei diritti fondamentali in Europa<sup>1</sup>.

I negoziatori della Commissione e gli esperti del Comitato direttivo per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa si riuniranno regolarmente per elaborare l'accordo di adesione. Al termine del processo, l'accordo dovrà essere concluso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e, all'unanimità, dal Consiglio dell'UE. Anche il Parlamento europeo, che dovrà essere adeguatamente informato in ciascuna delle fasi dei negoziati, dovrà dare il proprio consenso. Una volta concluso, l'accordo di adesione dovrà essere ratificato da tutti gli Stati contraenti della CEDU e da tutti gli Stati membri dell'Unione (art. 218.8 TFUE), secondo i rispettivi ordinamenti costituzionali.

Ai margini di tale processo, si colloca l'*altro* strumento di tutela dei diritti umani, originariamente concepito dal Consiglio d'Europa come elemento complementare della CEDU a difesa dei diritti sociali dei cittadini, il suo c.d. *pendant* sul piano sociale: la Carta sociale europea (CSE), adottata a Torino nel 1961, pressoché dimenticata per un trentennio, rivista e rilanciata negli anni Novanta del secolo scorso (CSER)<sup>2</sup>. La sua sorte,

<sup>1</sup> Le discussioni ufficiali sono iniziate il 7 luglio 2010. L'adesione dell'UE alla CEDU, richiesta, come s'è detto, dall'art. 6 del Trattato di Lisbona, è pure prevista dall'art. 59 della CEDU, come modificata dal Protocollo n. 14. Il 17 marzo 2010. La Commissione ha individuato alcune direttive di negoziato in vista dell'adesione dell'UE alla CEDU (IP/10/291) e il successivo 4 giugno i Ministri della Giustizia dell'UE hanno dato mandato alla Commissione di condurre i negoziati a loro nome. Il 26 maggio, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva a sua volta conferito un mandato *ad hoc* al suo Comitato direttivo per i Diritti dell'Uomo, per elaborare con l'UE lo strumento giuridico richiesto in vista dell'adesione dell'UE alla CEDU.

<sup>2</sup> La Carta sociale europea riveduta (CSER) è stata elaborata tra il 1990 e il 1994 da un apposito Comitato (*Charte-Rel*), istituito in seguito alla Conferenza ministeriale informale sui diritti umani tenutasi a Roma il 5 novembre 1990. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1996 ha approvato il testo della CSER, licenziato dal Comitato nel 1994, aprendolo alla firma il 3 maggio dello stesso anno. L'Italia ha ratificato la CSER nel 1999. La revisione della CSE del 1961 è stata voluta sia per dare adeguato seguito all'evoluzione dei diritti sociali ed economici in Europa, sia per poter rispondere concretamente ai problemi sociali non considerati dagli altri strumenti internazionali in vigore. Il Protocollo addizionale del 1988, con l'aggiunta di nuovi diritti, il Protocollo del 1991, e soprattutto il Protocollo del 1995, che ha introdotto un efficace sistema di reclami collettivi, avevano del resto anticipato l'intento riformatore del Consiglio d'Europa. Il meccanismo di controllo della Carta, oltre che sui reclami collettivi, si basa sui rapporti annuali, che gli Stati contraenti sottopongono ad un Comitato di 15 esperti indipendenti (Comitato europeo dei diritti sociali – CEDS), eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Le decisioni del CEDS sui rapporti degli Stati sono denominate «conclusioni» e vengono pubblicate annualmente. Nel caso in cui gli Stati non adottino le misure necessarie per conformarsi alle conclusioni del CEDS, il Comitato dei Ministri adotta apposite «raccomandazioni». Le decisioni in merito ai reclami collettivi, adducendo violazioni della Carta, sfociano invece in un rapporto del CEDS, inviato al Comitato dei Ministri; quest'ultimo adotta una «risoluzione» e può anche intervenire con una «raccomandazione», nella quale invita lo Stato ad assumere le misure necessarie per rimuovere le violazioni accertate dal CEDS, sia nella legislazione interna che nella prassi applicativa.

intimamente legata alla percezione e alla garanzia dei diritti sociali, pretestuosamente collocati in posizione ancillare rispetto ai diritti civili e politici in forza dei ben noti e molteplici pregiudizi che ne hanno condizionato l'effettività fino ad oggi, sembrerebbe però segnata dal sostanziale silenzio calato di recente su di essa, sia nel testo dei Trattati CE-UE che nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza<sup>3</sup>, in confronto all'Atto Unico Europeo del 1986 che invece le riconosceva, nel Preambolo, pari importanza, rispetto alla CEDU, nella promozione della democrazia attraverso i diritti fondamentali<sup>4</sup>. L'attuale art. 151 TFUE, infatti, pur riprendendo l'art. 136 TCE, si limita a stabilire che: «L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 [...], hanno [degli] obiettivi», assumendo così un significato più che altro simbolico, anche se di indubbio rilievo pratico<sup>5</sup>.

Non può sfuggire, inoltre, che la CEDU, soprattutto alla luce delle reticenze della Corte di Strasburgo nel farsi carico della difesa dei diritti sociali contemplati nella CSE<sup>6</sup>, non ha ad oggetto tali diritti, in specie quelli aggiunti nel testo riveduto del 1996 (CSER); e quindi il processo di adesione ad essa da parte dell'UE, proprio a causa della sua limitata *permeabilità* ai diritti sociali<sup>7</sup>, rischia di concludersi a scapito di una effettiva tutela degli stessi in capo ai cittadini europei. Una prospettiva evidentemente inaccettabile, tanto più se si riflette sul rapporto tra diritti civili e politici e diritti sociali, ormai saldamente ancorato al principio di indivisibilità e di interdipendenza dei diritti umani<sup>8</sup>, secondo quanto emerge ineluttabilmente sia dalla Carta di Nizza sia dal più recente Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (PIDESC)<sup>9</sup>.

Per di più la stessa Carta di Nizza, spesso considerata il più aggiornato catalogo dei diritti sociali fondamentali, benché abbia tratto dalla CSE e dalla CSER il contenuto di numerosi suoi articoli<sup>10</sup>, presenta una serie di rilevanti lacune, facilmente riscontrabili. Per

<sup>3</sup> Nel Preambolo ci si limita a dire che: «La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa».

<sup>4</sup> «DECISI a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale.»

<sup>5</sup> A sua volta il successivo art. 153 TFUE, ex art. 137 TCE, precisa, al primo comma, che per conseguire gli obiettivi stabiliti nell'art. 151 TFUE l'Unione si limita a sostenere e completare l'azione degli Stati membri e che le disposizioni adottate dall'UE «non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso» (comma 4).

<sup>6</sup> Cfr. la sentenza della Corte EDU del 27 ottobre 1975 nel caso *Syndicat National de la Police belge c. Belgique*, 4464/1970. Viene in tal modo limitato l'effetto inclusivo dei diritti sociali che emerge invece chiaramente dalla nota sentenza della medesima Corte del 9 ottobre 1979 nel caso *Airey c. Irlanda*, 6289/73, § 26. In argomento, cfr. J.-F. AKANDJI-KOMBE, *Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme: quelles perspectives pour le 10 prochaines années?*, in O. DE SCHUTTER (Coord.), *The European Social Charter: a social constitution for Europe/La Charte sociale européenne: une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 149 s.

<sup>7</sup> Sul concetto di *permeabilità* della CEDU ai diritti sociali, si veda: F. SUDRE, *La «perméabilité» de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux*, in *Mélanges J. Mourgeon*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 467-478.

<sup>8</sup> La fonte di tale principio è senz'altro la *Dichiarazione di Vienna sui diritti umani*, adottata il 25 giugno 1993, laddove si afferma solennemente che: «5. Tutti i diritti umani sono *universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi*. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli *tutti su un piano di parità* e valorizzandoli allo stesso modo. Benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali» (corsivi aggiunti).

<sup>9</sup> Nel Preambolo della Carta di Nizza si legge che: «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà». Nel Preambolo al Protocollo opzionale al PIDESC, adottato con risoluzione 63/117 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008, si richiama espressamente «l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza e l'interconnessione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali».

<sup>10</sup> Analizzando il testo della Carta di Nizza, risulta che ben 15 suoi articoli (non contando i paragrafi) si ispirerebbero a disposizioni della CSE o della CSER: l'art. 14 (Diritto all'istruzione) all'art. 10 CSE; il § 1 dell'art. 15, concernente la

esempio, non vi figurano, nonostante i tentativi ermeneutici che emergono dalle *Spiegazioni*<sup>11</sup> alla stessa, i diritti contemplati dall'art. 17 CSE (Diritto della madre e del bambino ad una tutela sociale ed economica) e dagli artt. 1, § 1 (Diritto al lavoro<sup>12</sup>), 30 (Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale) e 31 (Diritto all'abitazione) CSER. Inoltre il § 3 dell'art. 52<sup>13</sup>, dedicato alla portata e all'interpretazione dei diritti e dei principi, si riferisce soltanto a quelli corrispondenti garantiti dalla CEDU, ignorando non soltanto gli altri strumenti internazionali di difesa dei diritti umani, ma soprattutto la CSE e la CSER, anch'esse strumenti del Consiglio d'Europa.

La Carta di Nizza e la Carta sociale europea dunque si incontrano, ma sovrapponendosi solo in parte. Può pertanto avere conseguenze notevoli il limite contenuto sia nella norma generale dell'articolo 51, § 2, della Carta di Nizza (secondo il quale le sue disposizioni non estendono l'ambito di applicazione del diritto dell'UE al di là delle competenze dell'Unione stessa, né introducono competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modificano le competenze e i compiti definiti dai Trattati), sia in alcuni suoi articoli (laddove si dispone che i diritti da essi riconosciuti sono garantiti «secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio»). Vale a dire che, se il diritto convenzionale non può essere utilizzato per far entrare all'interno degli Stati dell'Unione obblighi legislativi che la CEDU e la Carta di Nizza non comprendono, e che anzi espressamente escludono, molti diritti sociali potrebbero risultare in realtà privi di effettiva tutela, se negli ordinamenti nazionali non avessero piena efficacia giuridica anche la CSE e, soprattutto, la CSER.

A porre ulteriori dubbi circa il livello di protezione della Carta di Nizza sono poi lo stesso art. 51, al § 1, laddove afferma che le autorità nazionali e comunitarie sono tenute ad applicare le disposizioni «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»<sup>14</sup> (distinguendo oltretutto tra i diritti in essa contemplati, che devono essere rispettati, e i principi, che invece vanno soltanto osservati<sup>15</sup>) e il successivo art. 53, che, stando ad una

---

libertà professionale e il diritto di lavorare, all'art. 1, § 2, CSE, mentre il § 3 trarrebbe spunto dal § 4 dell'art. 19 CSE; l'art. 21.1 (Non discriminazione) dagli artt. 20 ed E (Parte V) CSER; l'art. 23.1 (Parità tra uomini e donne) dall'art. 20 CSER; l'art. 25 (Diritti degli anziani) dall'art. 23 CSER; l'art. 26 (Inserimento dei disabili) dall'art. 15 CSE; l'art. 27 (Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa) dall'art. 21 CSER; l'art. 28 (Diritto di negoziazione e di azioni collettive) dall'art. 6 CSE; l'art. 29 (Diritto di accesso ai servizi di collocamento) dall'art. 1, § 3, CSE; l'art. 30 (Tutela in caso di licenziamento ingiustificato) dall'art. 24 CSER; l'art. 31.1 (Condizioni di lavoro giuste ed eque) dall'art. 3 CSE e dall'art. 26 CSER; l'art. 31.2 dall'art. 2 CSE; l'art. 32 (Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro) dall'art. 7 CSE; l'art. 33.1 (Vita familiare e professionale) dall'art. 16 CSE; l'art. 33.2 dall'art. 8 CSE e dall'art. 27 CSER; l'art. 34.1 (Sicurezza sociale e assistenza sociale) dall'art. 12 CSE; l'art. 34.2 dall'art. 12, § 4, e dall'art. 13, § 4, CSE; l'art. 34.3 dall'art. 13 CSE e dagli artt. 30 e 31 CSER; l'art. 35 (Protezione della salute) dagli artt. 11 e 13 CSE.

<sup>11</sup> Le *Spiegazioni* sono state inizialmente elaborate sotto l'autorità del *Praesidium* della Convenzione che aveva redatto la Carta di Nizza e in seguito sono state aggiornate sotto la responsabilità del *Praesidium* della Convenzione europea, sulla scorta degli adeguamenti redazionali che quest'ultima Convenzione ha apportato al testo della Carta e dell'evoluzione del diritto UE.

<sup>12</sup> L'art. 15 della Carta di Nizza tratta, invece, del *diritto di lavorare*, richiamandosi alle libertà negative, con una pregnanza valoriale e materiale sicuramente inferiore al *diritto al lavoro* proiettato dalla CSER.

<sup>13</sup> Art. 52, § 3: «Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

<sup>14</sup> Anche se tale espressione viene interpretata estensivamente, nel senso di considerare gli Stati membri obbligati a rispettare i contenuti sovranazionali delle libertà nel c.d. "ambito di applicazione" del diritto dell'Unione, resta il fatto che l'*incorporation* comunitaria incontra pur sempre il limite degli standard nazionali più elevati.

<sup>15</sup> A differenza dei diritti, ai principi occorre dunque dare attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'UE); di conseguenza, i principi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. E' pertanto inesatto affermare che ai cittadini dell'UE è stato finalmente riconosciuto il diritto di ricorrere contro qualsiasi atto adottato da un'autorità nazionale o dell'UE, in qualunque situazione, in base a qualsivoglia disposizione della Carta di Nizza. Si può soltanto sperare che la CGUE ponga rimedio all'infelice formulazione del menzionato art. 51 e del successivo art. 52, § 5.

delle possibili letture<sup>16</sup>, pur introducendo una clausola di demarcazione tra le sfere di competenza dei differenti ordinamenti coinvolti nella tutela dei diritti fondamentali, consentirebbe alla stessa di operare anche *in peius* rispetto agli altri ordinamenti, compreso quello internazionale, cui appartengono la CSE e la CSER. La stessa Corte di Lussemburgo (CGUE) ha poi recentemente affermato che la supremazia del diritto internazionale «sul piano del diritto comunitario non si estenderebbe al diritto primario e, in particolare, ai principi generali nel cui novero vi sono i diritti fondamentali»<sup>17</sup>.

D'altra parte, gli Stati membri dell'UE sono bensì vincolati sia dalla Carta di Nizza che dalla CSE e/o dalla CSER, giacché tutti sono pure singolarmente membri del Consiglio d'Europa e hanno ratificato la CSE e/o la CSER, ma non esiste alcun coordinamento tra i rispettivi strumenti di tutela. Si impone, per contro, la ricerca della maggior coerenza possibile dei due ordini normativi, compreso il profilo riguardante i distinti sistemi di tutela (l'uno giurisdizionale, l'altro quasi giurisdizionale), al fine di evitare contraddizioni ed incoerenze che metterebbero in crisi, in un ambito delicatissimo, la certezza del diritto e la credibilità di entrambi i sistemi di protezione.

Infine, non si può ignorare, a tacer d'altro<sup>18</sup>, che la non adesione dell'UE alla CSE-CSER rischia di produrre "spiacevoli" conseguenze proprio sul piano pratico, giurisprudenziale, in quanto di fronte a decisioni contrastanti sul medesimo oggetto da parte della Corte di Lussemburgo e del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), gli operatori giuridici nazionali si troverebbero per lo meno in serio imbarazzo<sup>19</sup>, non potendo avvalersi della stessa clausola interpretativa contemplata nel citato art. 52, § 3, della Carta di Nizza.

La soluzione migliore, in teoria, sarebbe stata – e sarebbe ancora – quella di far aderire l'UE anche alla CSE-CSER. Strada ovvia, ma di fatto impercorribile nell'attuale momento storico e, a quanto pare, anche nel prossimo futuro. Le difficoltà sono in effetti molteplici e non soltanto di natura politica ed economico-finanziaria. Queste ultime sono senza dubbio preponderanti e non meritano invero alcun approfondimento in questa sede, in quanto, a prescindere dalle ben note posizioni di alcuni Stati parti circa il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali ad opera dell'UE (che la recente ratifica del Trattato di

<sup>16</sup> Secondo tale interpretazione, posto che l'attuazione del diritto oggettivo dell'Unione viene comunemente identificata con l'ambito di applicazione del diritto europeo (art. 51, § 1), la clausola di demarcazione indicata dall'art. 53 della Carta di Nizza sarebbe difficilmente attivabile, risultando di conseguenza una garanzia solo generica, se non apparente. Tutto ciò emerge chiaramente dalla lucida ricostruzione esegetica e dai richiami dottrinali effettuati da D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 246-251, il quale correttamente ricorda che, in ogni caso, «la protezione applicabile sarà sempre data dall'attitudine che il grado di garanzia del diritto, (da qualsiasi ordinamento provenga), ha di non ledere i diritti fondamentali costituzionali, presidiati dal controlimitate».

<sup>17</sup> Cfr. CGUE, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat c. Consiglio*, punto 308.

<sup>18</sup> Anche se la CSE e la CSER fossero state poste sullo stesso piano della CEDU dal Trattato di Lisbona, si porrebbero comunque vari problemi interpretativi. È evidente che il complesso quadro di fonti interne ed internazionali a tutela dei diritti fondamentali apre una serie di altrettanto complessi scenari, specie allorquando la misura della protezione giuridica offerta alle situazioni giuridiche soggettive appare palesemente differenziata tra i diversi livelli. Si consideri ad esempio la diversa intensità della protezione garantita al diritto di proprietà, rispettivamente dalla nostra Costituzione, dalla CEDU e dalla Carta di Nizza. Ciò che più rileva in proposito è il rapporto diretto introdotto dall'art. 6 del TUE, nella sua nuova formulazione, tra il diritto dell'Unione e la CEDU, con un rinvio quanto mai ampio: «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Giova ricordare che il concetto di tradizioni costituzionali comuni, già oggetto di una menzione da parte del precedente testo dell'art. 6, ha dato luogo ad un ampio dibattito in dottrina, soprattutto volto a stabilire quali siano le modalità per delimitare più chiaramente questa nozione e quale sia il ruolo della CGUE nel rilevare l'appartenenza o meno dei principî di diritto alle tradizioni costituzionali comuni stesse. Pure la categoria dei principî generali del diritto dell'Unione non è scevra di profili problematici, soprattutto in relazione al rapporto tra il loro valore e quello delle norme di diritto positivo (Trattati e diritto UE derivato). Ci si chiede, in sostanza, se i principî generali siano altrettanto vincolanti quanto gli impegni espressamente sottoscritti dagli Stati membri con i Trattati e come debba comportarsi il giudice comune in presenza di una giurisprudenza comunitaria che solo di rado ha chiaramente ascritto una propria norma di giudizio a tali «principi generali».

<sup>19</sup> Come rileva L. JMENA QUESADA, *La Carta social europea y la Unión europea*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2009, n. 13, pp. 398-400, prendendo spunto dalla recente giurisprudenza del CEDS e della CGUE.

Lisbona ha fatto chiaramente emergere), l'ostacolo più evidente, e al momento insuperabile, è rappresentato proprio dalla crisi economica e finanziaria mondiale, in cui l'Europa è tuttora dolorosamente sprofondata.

Anche dal punto di vista giuridico si profilano bensì vari problemi, ma tutti superabili, come ha dimostrato da tempo la dottrina più attenta<sup>20</sup>. Riproporre la soluzione non è obiettivo di questo lavoro, nel quale invece vorrei far emergere le tecniche interpretative (§ 2), le peculiarità procedurali (§ 3), nonché gli argomenti più significativi circa l'applicabilità e la giustiziabilità della CSE e della CSER (§ 4), ai quali è possibile fare ricorso per consentire ad entrambe le Carte di affiancare la CEDU nella prassi, secondo l'originario e lungimirante disegno del Consiglio d'Europa, volto all'effettiva garanzia di tutti i diritti fondamentali nel continente europeo. Sullo sfondo, si intravede l'obiettivo ultimo (§ 5): favorire il riequilibrio dei valori, attraverso i meccanismi della solidarietà tra gli Stati e all'interno di ciascuno di essi, rispetto alle regole del mercato e della concorrenza, per evitare che l'*Europa sociale*, eterna cenerentola rispetto alle ragioni dell'ortodossia macroeconomica e agli imperativi della globalizzazione dei mercati, soccomba nella percezione e nelle speranze dei cittadini, sopravvivendo soltanto nei sogni e negli scritti degli studiosi.

## 2. Una prima reazione: sviluppare le tecniche interpretative del CEDS.

Per dare ordine all'esposizione, occorre prendere spunto proprio dai lavori preparatori della CSE ad opera del Consiglio d'Europa a metà del secolo scorso e dal successivo *rilancio* della stessa durante gli anni Novanta. Da essi si evince, come si è anticipato, la complementarietà dei due strumenti (CEDU e CSE) in ordine all'oggetto (diritti civili e politici nella CEDU, diritti sociali nella CSE), che logicamente avrebbe dovuto comportare un identico metodo di controllo, o almeno controlli simili, per garantire i rispettivi diritti. Non è stato invece così, come è ormai risaputo, e anzi la volontà politica che è prevalsa a Torino nel 1961 ha dato vita ad un meccanismo di controllo così debole per la CSE da neutralizzare di fatto il suo ruolo per oltre un trentennio. Gli strumenti giuridici escogitati negli anni Novanta per rilanciare la Carta (in specie i reclami collettivi) ne confermano la complementarietà, rispetto alla CEDU, e la distinzione oggettiva, ma così facendo rischiano di approfondire la separazione dei due strumenti sul piano operativo; separazione che invece deve essere superata, nella prassi appunto, per far convergere entrambi i sistemi di controllo verso l'obiettivo ultimo: la pari tutela dei diritti fondamentali (indivisibili), civili, politici e sociali, che i rispettivi testi contemplano.

Ecco, allora, che, invece di preconizzare la trasformazione del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (il CEDS, l'organo che controlla il rispetto della CSE-CSER) in una Corte europea dei diritti sociali, parallela alla Corte EDU, o di ipotizzare l'assunzione da parte di quest'ultima del compito di assicurare la protezione giurisprudenziale anche dei diritti sociali<sup>21</sup>, o almeno della maggior parte di essi, si può anzitutto propendere per lo sviluppo del metodo interpretativo in tutte le sue sfaccettature: soluzione efficace ed immediatamente azionabile sul piano procedurale.

---

<sup>20</sup> Al riguardo, l'analisi più lucida e dettagliata rimane quella di O. DE SCHUTTER, *L'adhesion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée*, in <http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/2826/1/law04-11.pdf>. Più di recente cfr. ID., *Les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in <http://internationallawobserver.files.wordpress.com/2010/03/deschutteradhesionue-cedh18mars20102.doc>.

<sup>21</sup> L'altra soluzione, quella di inserire i diritti sociali nella CEDU, è fallita per l'evidente ostracismo di una parte degli Stati contraenti; ostracismo che si è manifestato nell'ambito di un gruppo di lavoro costituito *ad hoc*. Cfr. CDDH, *Rapport d'activité du groupe de travail sur les droits sociaux*, 17 juin 2005, GT-DH-SOC(2005)009, Addendum II, in [http://www.coe.int/t/f/droits\\_de\\_l%27homme/cddh/3\\_comit%E9s/01.%20comit%E9%20directeur%20pour%20les%20droits%20de%20l%27homme%20%28cddh%29/05.%20rapports%20de%20r%E9union/60thAddII\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/cddh/3_comit%E9s/01.%20comit%E9%20directeur%20pour%20les%20droits%20de%20l%27homme%20%28cddh%29/05.%20rapports%20de%20r%E9union/60thAddII_fr.asp).

Le tecniche interpretative adottate per favorire l'apporto garantistico della Corte EDU sono ormai un dato acquisito<sup>22</sup>, e tra esse spicca senza dubbio quella che impone agli Stati anche *obblighi positivi*<sup>23</sup> per meglio proteggere i diritti coinvolti, facendo perno, in particolare, sul *principio di effettività dei diritti umani*.

Tale dinamismo interpretativo può senza dubbio essere riprodotto dal CEDS a favore dei diritti sociali. Ed in effetti è quanto emerge fin dalla prima decisione di tale organo dopo l'entrata in vigore nel 1998 del Protocollo addizionale alla CSE, che ha consentito di presentare ad esso reclami collettivi adducendo violazioni della stessa e in seguito anche della CSER.

La decisione in cui traspare l'impiego della tecnica menzionata, che appunto si fonda sul principio di effettività dei diritti umani, è stata pronunciata dal CEDS nel 1999, in esito al reclamo della *Commission International des Juristes c. Portugal*<sup>24</sup> del 1998. Nel § 32 della pronuncia si afferma testualmente che: «l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des Droits de l'Homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs»<sup>25</sup>.

Al principio di effettività, il CEDS si richiama soprattutto per imporre agli Stati degli *obblighi di risultato* e non semplicemente *obblighi di mezzi* per garantire i diritti coinvolti. Nella decisione del 1999, il Comitato non si limita infatti a ricordare che il Portogallo deve rispettare la normativa implicata, ma si spinge a rammentare che occorre pervenire concretamente al risultato che essa impone<sup>26</sup>.

Anche nelle successive decisioni<sup>27</sup> il CEDS conferma tale orientamento interpretativo e, pur riconoscendo agli Stati un margine di apprezzamento nella scelta dei mezzi destinati a garantire i diritti protetti dalla Carta<sup>28</sup>, attraverso un approccio macroeconomico ben visibile<sup>29</sup>, si spinge sempre più a verificare l'effettività dei risultati

<sup>22</sup> In argomento, si veda F. SUDRE, *A propos du dynamisme interprétatif de la Cour européenne des Droits de l'homme*, in *La semaine juridique, Edition générale (JPC G)*, 2001, n. 335, p. 1365 ss.

<sup>23</sup> Il *leading case* è rappresentato dalla sentenza *Airey c. Irlande* (6289/73), laddove (§ 32) la Corte EDU afferma che: «si l'article 8 (art. 8) a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas d'astreindre l'État à s'abstenir de pareilles ingérences: à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale». Cfr. inoltre, per tutti, F. SUDRE, *Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme (RTDH)*, n. 23, 1995, pp. 363-384. L'opera più recente in merito a tale tecnica è di J.-F. AKANDJI-KOMBE, *Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Un guide pour la mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l'homme*, Précis sur les droits de l'homme, n. 7, Editions Du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, all'indirizzo: <http://echr.coe.int/NR/rdonlyres/37798829-2A4F-4737-9D56-E3BD989940B4/0/DG2FRHRHAND072006.pdf>.

<sup>24</sup> Si tratta della decisione sul reclamo n. 1/1998. Tutte le decisioni del CEDS sono facilmente reperibili nel sito della CSE, all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp).

<sup>25</sup> Nel prosieguo della decisione, allo stesso § 32, si afferma inoltre che: «l'application satisfaisante de l'article 7 ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée».

<sup>26</sup> Cfr. §§ 40 e 43: «Ces mesures ont entraîné une diminution progressive du nombre de jeunes travaillant illégalement, amélioration qui n'est pas contestée. Cependant, il est clair que le problème n'est pas réglé [...] les efforts doivent également être poursuivis pour accroître l'efficacité du contrôle exercé sur le travail des enfants dans le cadre de la famille et dans les domiciles privés, contrôle dont le Comité ne méconnaît pas la difficulté [...]».

<sup>27</sup> Cfr., ad es., *Autisme Europe c. France*, recl. n. 13/2002, § 53: «L'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte» e *Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, recl. n. 33/2006, § 61: «En ce qui concerne les moyens propres à progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte, le Comité tient à souligner que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte».

<sup>28</sup> Per alleggerire l'esposizione, spesso mi riferisco semplicemente alla «Carta», comprendendo in tale locuzione sia la CSE che la CSER. Cfr. *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, recl. n. 31/2005, § 35: «Le Comité considère que la jouissance effective des certains droits fondamentaux suppose une intervention positive de l'Etat : celui-ci doit prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités de ressources».

<sup>29</sup> Cfr. *Conclusions XVI-1, Observation interprétative de l'article 1 §1*, p. 9.

ottenuti, attenendosi minuziosamente ad un elenco di obblighi che esso stesso ha formulato, reputandoli essenziali ai fini del suo rispetto<sup>30</sup>.

Soggiacciono alle valutazioni del CEDS sia le normative interne sia le prassi<sup>31</sup> contrarie alla Carta, ma ovviamente anche le lacune legislative e amministrative, che si manifestano in particolare con l'assenza di misure appropriate, sia sul piano normativo che nella prassi<sup>32</sup>, suscettibili di vanificare l'esercizio dei diritti protetti<sup>33</sup>.

La valutazione del trattamento inappropriato di certe situazioni lascia così spazio all'individuazione di *discriminazioni dirette o indirette*<sup>34</sup>, in applicazione dell'art. E, Parte V, della CSER<sup>35</sup>. Tra le decisioni pronunciate in argomento dal CEDS, spicca quella in esito al reclamo collettivo n. 13/2002, promosso dall'*Association internationale Autisme-Europe (AIAE)* contro la Francia, nella quale si afferma testualmente (al § 52) che: «il faut non seulement, dans une société démocratique, percevoir la diversité humaine de manière

<sup>30</sup> Cfr., ad es., il § 29 della recente decisione sul recl. n. 53/2008 (*Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Slovenie*): «Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au Traité : a) de mettre en oeuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte, b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats, c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées, d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées, e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande».

<sup>31</sup> Cfr. la decisione del CEDS del 10 ottobre 2000, resa in esito al recl. n. 6/1999, *Syndicat national des professions du tourisme c. France*, § 26: «Le Comité rappelle que «l'objet et le but de la Charte, traité de protection des Droits de l'Homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs» (affaire 1/1998, Commission internationale de Juristes c. Portugal, par. 32). Il considère donc que l'application conforme de l'article 1 par. 2 ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective en pratique». E ancora: «L'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte» (*Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, recl. n. 13/2002, decisione del 4 novembre 2003, § 53).

<sup>32</sup> Si riporta l'intero § 47 della decisione del 3 giugno 2008, resa in esito al recl. n. 41/2007, promosso dal *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC)* contro la Bulgaria, in quanto rappresenta la sintesi più limpida delle tecniche e del dinamismo interpretativo che il CEDS è andato progressivamente elaborando nel corso degli ultimi anni per favorire l'effettività dei diritti sociali protetti dalla CSE-CSER: «En ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel le droit à l'éducation des enfants handicapés mentaux résidant dans les FEHM est mis en oeuvre de façon progressive, le Comité est conscient des contraintes financières rencontrées par la Bulgarie. Il observe que les progrès constatés ne sont que très lents et concernent principalement les dispositions législatives ou politiques (plans d'action) mais pas ou peu leurs mises en oeuvre. Certaines mesures concrètes auraient pu être prises sans coût excessif (comme l'information et la formation sur l'existence des nouvelles législations et des plans d'action en direction de tous les directeurs des FEHM ainsi que des responsables municipaux dont les centres et les écoles primaires dépendent). Les choix opérés par le Gouvernement ont abouti à la situation décrite ci-dessus (voir en particulier les §§ 43 et 45). Les progrès sont donc manifestement insuffisants au rythme actuel et il n'y a aucune espoir de voir la situation être conforme à l'article 17§2 dans un délai raisonnable. Le Comité considère donc que les mesures prises ne remplissent pas les trois critères rappelés ci-dessus, à savoir une échéance raisonnable, des progrès mesurables et un financement utilisant au mieux les ressources qu'il est possible de mobiliser. Au regard de cette situation, le Comité considère que les contraintes financières rencontrées par la Bulgarie ne sauraient justifier que le droit à l'éducation des enfants handicapés mentaux résidant dans les FEHM n'est pas mis en oeuvre».

<sup>33</sup> Cfr. *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, recl. n. 13/2002, decisione del 4 novembre 2003, § 54: «le Comité observe que, s'agissant des enfants et adultes autistes, la France n'a pas, en dépit d'un débat national vieux de plus de vingt ans sur l'importance du groupe concerné et les stratégies pertinentes de prise en charge, marqué des avancées suffisantes, même après la promulgation de la loi du 30 juin 1975 d'orientation des personnes handicapées, dans la prise en charge de l'éducation des personnes autistes». Si veda pure la decisione del 16 ottobre 2006, in esito al recl. n. 31/2005, che opponeva il *Centre européen des Droits des Roms (ERRC)* alla Bulgaria, laddove si afferma (al § 38) che: «En dépit de la volonté politique manifeste du Gouvernement d'améliorer la situation des Roms en matière de logement, tous ces programmes, de même que les mesures prises pour y donner effet, n'ont pas encore produit les résultats escomptés», nonché la recente decisione del 19 ottobre 2009, resa in merito al recl. n. 51/2008, che opponeva il *Centre européen des Droits des Roms (ERRC)* alla Francia (§ 41): «Le Comité dit par conséquent que la mise en oeuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage, constitue une violation de l'article 31§1 de la Charte révisée». Anche la Corte EDU, basandosi sul principio di effettività dei diritti, si spinge a valutare le inattività degli Stati. Cfr. *Airey c. Irlande* (6289/73), laddove (§ 32) si legge che: «Aux yeux de la Cour, Mme Airey ne saurait passer pour avoir subi de la part de l'Irlande une "ingérence" dans sa vie privée ou familiale: elle se plaint en substance non d'un acte, mais de l'inaction de l'État».

positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. A ce titre, le Comité considère que l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectives».

In linea con tali affermazioni, concernenti in specie le forme di discriminazione indiretta, si pone tutta la successiva giurisprudenza del Comitato, com'è ampiamente testimoniato dalle numerose decisioni sulla situazione dei Rom in vari Stati europei<sup>36</sup>.

Nonostante l'incombente pericolo di regressi giurisprudenziali, determinati da maggioranze fluttuanti in seno ad esso<sup>37</sup>, un ulteriore apporto interpretativo emerge chiaramente dalle decisioni del CEDS. Si tratta della definizione e dell'impiego del *criterio di ragionevolezza* per l'adozione e la valutazione delle misure statali necessarie ad un'effettiva protezione dei diritti sociali contemplati nella Carta.

Nell'alveo di questo approccio interpretativo si pongono varie pronunce<sup>38</sup>, tra le quali spiccano, per l'importanza dell'oggetto e per le evidenti ricadute sui sistemi nazionali di protezione sociale coinvolti, le decisioni sui reclami nn. 33 e 39/2006<sup>39</sup> in materia di diritto all'abitazione (art. 31 CSER).

Nella prima, al § 66, si legge che: «En ce qui concerne la définition des étapes - notion à laquelle d'autres organes de régulation d'instruments internationaux sont également très attentifs, il est essentiel que des échéances raisonnables soient fixées tenant compte à la fois certes des contraintes administratives mais aussi de ceux des

<sup>34</sup> Sulle quali si è pronunciata, con costante e copiosa giurisprudenza, la Corte EDU, favorendo le decisioni del CEDS, come del resto è testimoniato dall'espresso richiamo di essa nel recl. n. 13/2002, al § 52: «Le Comité observe en outre que le libellé de l'article E est très voisin de celui de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné dans son interprétation de l'article 14 que le principe d'égalité le sous-tendant implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et de traiter de manière différente des personnes en situation différente [*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV, § 44)]».

<sup>35</sup> Sulla necessità di combinare l'art. E della Parte V della CSER con le altre disposizioni della stessa, aventi ad oggetto i diritti sociali da proteggere, al fine di poterlo applicare come *clausola orizzontale*, si vedano le recenti affermazioni del CEDS nell'ambito della decisione del 19 ottobre 2009, in esito al recl. n. 51/2008, che opponeva il *Centre européen des Droits des Roms (ERRC)* alla Francia (§ 79): «L'article E complète les clauses normatives de la Charte révisée. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour "la jouissance des droits" qu'elle garantit. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si la situation en litige ne tombe pas sous l'empire de l'une au moins des dites clauses (CFDT c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, § 37)». Tali affermazioni riprendono, pressoché testualmente, quanto emerge dalla costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'interpretazione dell'art. 14 CEDU, anche se in una recente sentenza del 2009 (*Opuz c. Turquie*, 33401/02, § 183 ss.) si possono forse cogliere alcuni spunti per sostenere che tale disposizione è suscettibile di essere impiegata come autonomo parametro di giudizio, al fine di accertare una violazione della Convenzione.

<sup>36</sup> Cfr., nell'ordine, le decisioni sui reclami: n. 15/2003 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Grèce*); n. 27/2004 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Italie*); n. 31/2005 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie*); n. 44/2007 (*Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme (IHF) c. Bulgarie*); n. 46/2007 (*Centre européen des Droits des Roms c. Bulgarie*); n. 48/2008 (*Centre européen des Droits des Roms c. Bulgarie*); n. 51/2008 (*Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*). Sono invece pendenti i reclami n. 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*) e n. 61/2010 (*Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*).

<sup>37</sup> Accenna a tale pericolo, ritenendo che sia già verificabile all'interno del CEDS, J.-F. AKANDJI-KOMBE', *Charte sociale européenne*, in O. DE SCHUTTER (Coord.), cit., p. 153 s.

<sup>38</sup> Cfr. anche la decisione pronunciata in esito al reclamo dell'*Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, recl. n. 13/2002, decisione del 4 novembre 2003, § 53: «Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées».

<sup>39</sup> Le decisioni menzionate sono state rispettivamente rese su reclamo del *Mouvement international ATD-Quart Monde c. France* (n. 33/2006) e della *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France* (n. 39/2006).



besoins des populations concernées présentant un caractère d'urgence. On ne saurait quoi qu'il en soit reporter indéfiniment le terme des performances que les pouvoirs publics se sont assignées». E ancor prima (al § 62) si specifica che: «Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser»<sup>40</sup>. Nella seconda si afferma (al § 108), entrando nel merito delle situazioni in cui il diritto viene esercitato, che: «Pour ce qui est des conditions de vie dans les structures d'accueil, le Comité estime qu'elles doivent respecter la dignité des personnes et qu'un accompagnement doit être systématiquement proposé pour aider ceux qui s'y trouvent à acquérir la plus grande autonomie possible. Il rappelle également que les formules temporaires d'hébergement, fût-ce dans des conditions décentes, ne peuvent être considérées comme une solution satisfaisante et qu'il faut offrir à ceux qui y ont recours un logement d'un niveau suffisant dans un délai raisonnable».

Tale dinamismo interpretativo, per la piena realizzazione del principio di effettività dei diritti contemplati nella Carta, deve però trovare spazio anche sul piano soggettivo, cioè delle persone che da essa possono essere protette. Non c'è dubbio, infatti, che la CSE, anche nel testo riveduto, lascia emergere alcune evidenti lacune *ratione personae*, suscettibili di minarne la portata garantistica e l'universalismo. In particolare, stando al dettato della Carta, gli stranieri rientrerebbero nel suo ambito di applicazione «solo nella misura in cui si tratta di cittadini di altre Parti che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata»<sup>41</sup>; di conseguenza risulterebbero esclusi sia gli stranieri non appartenenti ad uno degli Stati parti sia i migranti irregolari appartenenti ad essi. Inoltre, la sua protezione potrebbe essere accordata anche soltanto alla «grande maggioranza dei lavoratori interessati»<sup>42</sup>, ritenendosi perciò soddisfatti gli impegni da essa derivanti in presenza di minoranze di lavoratori esclusi.

L'incongruenza di tali esclusioni, in uno strumento di garanzia dei diritti umani, è lampante ed ha condotto il CEDS, grazie alla presentazione di alcuni reclami collettivi, ad un'interpretazione coerente e foriera di ulteriori sviluppi positivi.

L'interpretazione letterale della Carta è stata superata per la prima volta con la decisione sul reclamo n. 14/2003, che opponeva la *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)* alla Francia. Nel reclamo si contestava la normativa francese in materia di cure mediche, in quanto lesiva dei diritti fondamentali dei migranti irregolari e dei loro figli. Il CEDS, fondando la propria decisione sul diritto alla vita e alla dignità<sup>43</sup>, ha scardinato il dettato formalmente ostativo della CSER, giungendo ad affermare che: «une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte»<sup>44</sup>.

E' dunque evidente che in tal modo sia gli stranieri non appartenenti agli Stati parti sia i migranti irregolari potranno giovare di tale interpretazione, che apre la strada ad ulteriori sviluppi, in quanto tutti i diritti garantiti dalla Carta risultano potenzialmente fruibili da parte di tali soggetti.

---

<sup>40</sup> Si tratta di un orientamento costante del CEDS. Si vedano, tra le altre, le decisioni assunte in merito ai reclami n. 27/2004 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Italie*) e n. 31/2005 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie*).

<sup>41</sup> Cfr. § 1 dell'Annesso alla CSER.

<sup>42</sup> Cfr. art. I, § 2, della CSER.

<sup>43</sup> Cfr. il § 30 della decisione: «elle porte atteinte à un droit qui revêt une importance fondamentale pour l'individu, puisqu'il est lié au droit-même à la vie et touche directement à la dignité de l'être humain. De surcroît, la restriction pénalise en l'occurrence des enfants qui se trouvent exposés au risque de ne pas pouvoir bénéficier d'un traitement médical». V. pure il § 31: «la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au coeur du droit européen positif en matière de droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des Droits de l'Homme – et les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine».

<sup>44</sup> Cfr. il § 32 della decisione menzionata.

L'apporto interpretativo del CEDS, *ratione personae*, viene inoltre completato da un'altra decisione, in esito al reclamo n. 27/2004, presentato dal *Centre européen des droits de l'homme* contro l'Italia. Da essa si ricava che il diritto sociale coinvolto (il diritto all'abitazione, ex art. 31 CSER) deve essere comunque garantito a tutti i soggetti, anche agli stranieri, qualora non si riesca a distinguere tra questi ultimi e i titolari "ordinari" del diritto<sup>45</sup>. E comunque, anche qualora si possano adottare politiche sociali diversificate, incombe pur sempre agli Stati garantire il rispetto della dignità umana di tutti i soggetti residenti sul loro territorio.

Un passo significativo verso la tutela dei migranti irregolari appartenenti agli Stati parti era già stato compiuto dal CEDS attraverso lo strumento delle *Conclusioni*, che esso formula dopo aver esaminato i rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare per consentirgli il controllo sulle rispettive situazioni nazionali. Nelle *Conclusioni XIII-1*, aventi ad oggetto il rapporto della Svezia per il 1990-1991, il CEDS, interpretando l'art. 18 della CSE, si era spinto infatti a precisare che tale disposizione, pur non avendo ad oggetto le norme sull'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato, non consente l'adozione di normative interne più favorevoli ai cittadini degli Stati parti già presenti sul territorio nazionale, in quanto essa è volta ad «assurer l'exercice effectif du droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire de toute autre Partie contractante». E pertanto: «le Comité a cru devoir souligner qu'une réglementation qui, par les effets combinés des différentes règles applicables à l'entrée, au séjour, à la résidence et à l'exercice d'une activité lucrative, aurait pour conséquence d'empêcher tout ressortissant d'une autre Partie contractante ne résidant pas sur le territoire de solliciter l'octroi d'un permis de travail (autre qu'un permis de courte durée), serait contraire à cette disposition de la Charte, alors même que la réglementation applicable aux résidents étrangers aurait par ailleurs atteint un degré suffisant de libéralisme», essendo del resto assai chiaro il contenuto della disposizione coinvolta: «I cittadini di una Parte contraente hanno il diritto di esercitare sul territorio di un'altra Parte ogni attività remunerativa su un piano di parità con i cittadini di quest'ultima».

La terza lacuna *ratione personae*, concernente le c.d. "minoranze lavoratrici", la cui tutela verrebbe meno nell'applicazione delle disposizioni richiamate dall'art. 33 della CSE e dall'art. I della CSER, secondo quanto è pure precisato dall'Annesso alla CSER a proposito degli artt. 21, 22 e 24 della stessa, è stata colmata dal CEDS con un'interessante decisione del 2001, pronunciata l'11 dicembre a definizione del reclamo n. 9/2000, che opponeva la *Confédération Française de l'Encadrement «CFE-CGC»* alla Francia. Il Comitato, infatti, scartando gli argomenti del Governo francese<sup>46</sup>, che si faceva scudo con la clausola della «grande maggioranza dei lavoratori interessati», per contrastare le contestazioni sindacali in ordine agli effetti negativi dell'applicazione della c.d. "legge sulle 35 ore" ("loi Aubry II") ai quadri d'azienda, conclude finalmente che: «compte tenu de la référence faite par ses propres termes aux travailleurs intéressés, l'application de l'article I de la Charte sociale révisée ne peut conduire à une situation où un nombre élevé de personnes, constituant une catégorie déterminée, serait délibérément exclue de l'application d'une règle de droit». Gli effetti distorsivi della clausola di cui si tratta sono stati in tal modo ridimensionati, in quanto essa non si applica alle persone che rientrano in una *categoria determinata*, seppure minoritaria rispetto alla grande maggioranza dei lavoratori interessati. In altri termini: la clausola della "grande

<sup>45</sup> Cfr. il § 18 della decisione sopra richiamata: «La circonstance invoquée par le Gouvernement italien qu'il serait impossible «de distinguer les comportements incriminés de manière à appliquer le principe de l'article 31 de la Charte aux seules personnes couvertes par la Charte elle-même» ne saurait dès lors faire obstacle à l'exercice des compétences du Comité en vue du respect de l'article 31 de la Charte. A supposer que, comme le Gouvernement le soutient, il soit impossible de distinguer les Roms pour lesquels la protection prévue par l'article 31 est obligatoire et ceux pour lesquels cette protection est facultative en vertu de l'Annexe (paragraphe 1<sup>er</sup>), le Comité n'aperçoit pas en quoi une telle circonstance serait de nature à dispenser un Etat d'assurer ladite protection».

<sup>46</sup> Cfr. il § 26 della decisione: «Le Gouvernement soutient en outre que la proportion des personnes concernées par les conventions de forfait en jours par rapport à la population salariée totale n'excèdera pas 5%. Par conséquent, il estime que la France a rempli les obligations de l'article 2 paragraphe 1 en raison de l'application de l'article I de la Charte sociale révisée».

maggioranza” non può consentire l’esclusione di alcune persone da parte del legislatore, soltanto perché appartenenti ad una determinata categoria, sia pure minoritaria, di lavoratori.

### 3. Una prospettiva “procedurale”: le interazioni tra Corte EDU e CEDS e l’armonizzazione giurisprudenziale.

Il mantenimento e il rafforzamento delle tecniche interpretative adottate dal CEDS dopo l’entrata in vigore nel 1998 del Protocollo addizionale, che consente la presentazione ad esso di reclami collettivi, non è tuttavia di per sé in grado di produrre gli effetti sperati di bilanciamento tra i due strumenti complementari di tutela dei diritti umani, essenzialmente per il fatto che i ricorsi alla Corte EDU sono individuali e suscettibili di sfociare in vere e proprie sentenze, al contrario di quanto è previsto in esito ai reclami al CEDS, ma anche in ragione della sovraesposizione mediatica che ha investito la CEDU e la stessa Corte di Strasburgo. Quest’ultima ha infatti acquisito un’enorme visibilità negli ultimi anni, grazie a sentenze “storiche” pronunciate su temi estremamente importanti e delicati per i cittadini europei: basti pensare alla recente decisione sull’esposizione del crocifisso nei luoghi pubblici e a quella sul matrimonio tra omosessuali<sup>47</sup>. Essa, tuttavia, come si è più sopra accennato, non sembra volersi fare sistematicamente carico della difesa di tutti i diritti sociali, fatta eccezione ovviamente per quelli che possono collegarsi a disposizioni della CEDU, in specie al Protocollo n. 1 e al Protocollo n. 12. La sua giurisprudenza al riguardo, nonostante lo consentano le tecniche e i metodi interpretativi che essa stessa ha elaborato, è attestata su una linea di netto *self-restraint*<sup>48</sup>.

Si tratta, allora, di individuare le peculiarità procedurali delle due istanze del Consiglio d’Europa, per verificare possibili interazioni e forme di armonizzazione giurisprudenziale.

Un primo aspetto, da evidenziare, è rappresentato dal fatto che il CEDS è chiamato a pronunciarsi su reclami collettivi che, in realtà, possono però riguardare soggetti perfettamente individuabili, i quali, per di più, pur avendo subito un pregiudizio, non sono tenuti a presentare alcuna prova: non devono cioè provare di essere delle “vittime” in senso proprio.

Un secondo aspetto è rappresentato dalla possibilità di presentare reclami collettivi al CEDS anche quando non siano state esaurite le vie nazionali di ricorso.

Se ne deduce che l’accesso al CEDS può risultare più agevole e precorrere i tempi dei ricorsi alla Corte EDU.

Nulla di nuovo e di eclatante, però, se ci si limita a tali costatazioni: resta il fatto che i ricorsi al CEDS non sono comunque giurisdizionali, in quanto le decisioni assunte da tale organo hanno un seguito eminentemente politico, essendo il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa competente a “sanzionare” gli Stati parti, attraverso risoluzioni e semplici raccomandazioni, dalle quali in realtà emerge l’intento degli stessi di non rendere giustiziabili i diritti sociali protetti dalla CSER<sup>49</sup>.

La debolezza dei ricorsi al CEDS potrebbe però essere colmata attraverso l’applicazione mirata dell’art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, dal quale si evince che «Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato, senza

<sup>47</sup> Cfr., rispettivamente, *Lautsi c. Italie* (30814/06) e *Schalk and Kopf v. Austria* (30141/04).

<sup>48</sup> E’ convinto che la Corte EDU non si impegnerà più di tanto J.-F. AKANDJI-KOMBE’, *Charte sociale européenne*, cit., p. 159 s. Un’interessante analisi sulle prospettive di intervento della Corte EDU è stata effettuata da F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l’homme: un exercice de «jurisprudence fiction»?*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme (RTDH)*, n. 55, 2003, p. 755-779.

<sup>49</sup> Cfr. F. SUDRE, *Le protocole additionnel à la CSE prévoyant un système de réclamation collective*, in *Revue générale de droit international public (RGIDP)*, 1996, n. 3, pp. 715-739. Anche J.-F. AKANDJI-KOMBE’, *Charte sociale européenne*, cit., p. 155, sottolinea che il Comitato dei Ministri ha assunto risoluzioni e raccomandazioni ambigue e soprattutto si erge ad istanza (politica!) di secondo grado, cioè d’appello, senza averne ovviamente titolo, rispetto alle decisioni del CEDS.

discriminazione alcuna, fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione». Se si ammette che ogni testo normativo, sia interno che internazionale, possa ricadere nell'ambito di applicazione del Protocollo, compresa la CSER, si conviene sul fatto che la Corte EDU potrebbe essere chiamata a giudicare eventuali discriminazioni nel godimento dei diritti sociali protetti dalla Carta. In tal caso, però, qualora il CEDS si sia già pronunciato in merito alla stessa situazione, avendo per di più definito il contenuto e il perimetro del diritto sociale in causa, potrebbero emergere contraddizioni giurisprudenziali perniciose, da evitare assolutamente, per non incorrere in una dannosa perdita di credibilità di entrambe le istanze internazionali di fronte ai cittadini.

D'altra parte, anche se le decisioni del CEDS non possiedono gli stessi effetti giuridici delle sentenze della Corte di Strasburgo, un contrasto tra una decisione del Comitato, avente ad oggetto un diritto civile o politico combinato con un diritto sociale, alla luce del principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, e una sentenza della Corte EDU sortirebbe gli stessi effetti negativi. Di recente, ad esempio, il CEDS, pronunciandosi sulla violazione dell'art. E della CSER, in combinato con l'art. 30 della stessa, si è così espresso<sup>50</sup>: «Le Comité estime que la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30».

Di conseguenza, avendo appurato che la normativa francese discrimina tra i nomadi e gli altri soggetti, compresi quelli senza fissa dimora, nel disciplinare il loro diritto di voto, imponendo ai primi il domicilio ininterrotto per almeno tre anni in un Comune e consentendo invece ai secondi di votare nel Comune in cui si trovano da almeno sei mesi, fissando inoltre al 3% la quota massima dei soggetti privi di residenza o domicilio che possono votare nell'ambito di ogni singolo Comune, ha concluso che: «104. le fait de limiter à 3% le nombre de personnes ayant le droit de vote a pour conséquence d'exclure une partie des électeurs potentiels. En pratique, cette limitation touche les gens du voyage. Le Comité considère la fixation d'un tel seuil à un niveau aussi bas conduit à un traitement discriminatoire dans l'accès au droit de vote des gens du voyage et, par conséquent, est un facteur de marginalisation et d'exclusion sociale. [...] Le Comité dit que la situation constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 30 pour les deux griefs».

A questo punto, qualora la Corte EDU si pronunciasse diversamente<sup>51</sup>, su un ricorso individuale avente ad oggetto la stessa normativa statale, è evidente che il clamore mediatico sarebbe enorme e rischierebbe di inficiare, seppure soltanto di fatto, il seguito della sentenza.

Ecco, dunque, che di fronte a tali possibili scenari occorre pensare ad un coordinamento tra le due vie di ricorso, sfruttandone nel contempo le peculiarità sul piano materiale e temporale.

Si potrebbe, ad esempio, prevedere la possibilità per la Corte EDU e per il CEDS di intervenire reciprocamente nei rispettivi procedimenti. In tal modo, dando facoltà ad

<sup>50</sup> Il passo riportato nel testo è tratto dal § 99 della decisione del 19 ottobre 2009 in merito al recl. n. 51/2008, che opponeva il *Centre européen des Droits des Roms (CEDR)* alla Francia, ed è immediatamente preceduto dalle seguenti considerazioni: «99. Le Comité rappelle que les mesures prises pour une approche globale et coordonnée de lutte contre l'exclusion sociale doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels d'exclusion. (Conclusions 2003, France, article 30, p. 227)».

<sup>51</sup> Il parametro di giudizio della Corte EDU sarebbe, verosimilmente, l'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, in combinato disposto con l'art. 14. In argomento si veda, per altro, il noto caso *Matthews c. Royaume-Uni* (24833/94).

entrambe le istanze di partecipare reciprocamente al procedimento in corso di fronte all'altra, attraverso il meccanismo dell'«intervento di terzi»<sup>52</sup>, si potrebbero evitare decisioni contraddittorie e, anzi, si potrebbe nello stesso tempo favorire un'armonizzazione giurisprudenziale estremamente utile sul piano della effettiva tutela dei diritti fondamentali, pur sempre indivisibili, similmente a quanto sta accadendo tra la Corte EDU e la CGUE.

D'altronde, non va neppure dimenticato che alcuni diritti sociali sono contemplati da entrambi i testi internazionali, e quindi, in assenza di un'efficace armonizzazione tra la Corte EDU e il CEDS, il rischio di pericolosi contrasti giurisprudenziali, a prescindere dall'applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 12 della CEDU, può concretizzarsi. Si pensi, in particolare, alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, contemplata dall'art. 4 della CEDU e dall'art. 1, § 2, della CSER, secondo l'interpretazione del CEDS; alla libertà di costituire e aderire a sindacati, di cui trattano l'art. 11 CEDU e l'art. 5 CSER; al diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, previsti dagli artt. 12 e 13 CSER, riconosciuti dalla Corte EDU in base all'art. 1 del Protocollo n. 1<sup>53</sup>; al diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica, sancito dall'art. 16 CSER e in parte ricavabile dall'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo<sup>54</sup>.

E' comunque significativo che proprio di recente sia il CEDS che la Corte EDU abbiano iniziato a richiamare reciprocamente, nella propria giurisprudenza, le rispettive decisioni sugli "omologhi" diritti<sup>55</sup>.

#### **4. Le prospettive della Carta alla luce del nuovo art. 117, primo comma, della Costituzione.**

L'auspicabile coordinamento tra il CEDS e la Corte EDU sul piano procedurale e l'indispensabile armonizzazione delle loro decisioni, cui si è appena accennato, sono senza dubbio strumenti utili, per certi aspetti irrinunciabili, per ottimizzare la tutela dei diritti sociali a livello internazionale. Essi, allo stesso tempo, accanto alle altre soluzioni fin qui

<sup>52</sup> L'art. 36 della CEDU, infatti, così dispone: «1. Per qualsiasi questione all'esame di una Camera o della Grande Camera, un'Alta Parte contraente il cui cittadino sia ricorrente ha diritto di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze. 2. Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze. 3. Il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha diritto di pre-sentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze in tutte le cause all'esame di una Camera o della Grande Camera». Per quanto concerne, invece, il CEDS, l'omologa disposizione del regolamento interno (art. 32) dovrebbe essere integrata in tal senso; al riguardo non dovrebbero però esserci difficoltà, in quanto si tratta soltanto di una normativa interna, nella piena disponibilità dell'organo.

<sup>53</sup> L'art. 1 del Protocollo n. 1 riconosce ad ogni persona il diritto al rispetto dei suoi beni patrimoniali. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo (Cfr. *Stec et autres c. Royaume-Uni*, 65731/01 e 65900/01, e in particolare la Decisione sulla ricevibilità) ha ritenuto che tra i diritti patrimoniali debbano essere incluse anche le prestazioni sociali, quindi tutte le forme di assistenza sociale, anche quelle che non si basano su un precedente rapporto di contribuzione. La giurisprudenza della Corte EDU a tale proposito è analizzata da G. CINELLI, *I "diritti sociali" nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/CINELLI\\_testo.pdf](http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/CINELLI_testo.pdf). Sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento a tale disposizione del Protocollo n. 1, in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, si veda la recente sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 187 del 2010, alla luce delle sentenze della stessa Corte n. 348 e n. 349 del 2007.

<sup>54</sup> Cfr. la sentenza *Connors c. Royaume-Uni* (66746/01), § 67 ss.

<sup>55</sup> Cfr., ad esempio, i §§ 37 e 58 della decisione CEDS dell'11 dicembre 2009, pronunciata in esito al recl. n. 49/2008 dell'*International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERRIGHTS)* contro la Grecia, avente ad oggetto la violazione dell'art. 16 della CSER, in parte corrispondente all'art. 8 CEDU. Reciprocamente, si veda il § 22 della recente sentenza della Corte EDU nel caso *Vörður Ólafsson v. Iceland* (20161/06), avente ad oggetto l'art. 11 CEDU, corrispondente all'art. 5 della CSER. In argomento, si veda anche la giurisprudenza citata da F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, p. 12 s., in [http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Carla\\_sociale\\_Oliveri\\_1.pdf](http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Carla_sociale_Oliveri_1.pdf). Cfr. pure le sentenze della Corte EDU citate da C. O' CINNEIDE, *Social Rights and the European Social Charter – New Challenges and Fresh Opportunities*, in O. DE SCHUTTER (Coord.), *The European Social Charter*, cit., p. 179, nt. 14.

richiamate, costituiscono i presupposti essenziali per un'efficace protezione di tali diritti negli ordinamenti nazionali, grazie al seguito che le rispettive pronunce possono o debbono avere sul piano interno, a seconda di quanto è stabilito al riguardo nell'atto internazionale di cui si tratta e soprattutto dalle norme costituzionali sulla sua diretta applicazione.

A tale ultimo riguardo, non va sottaciuto che negli ordinamenti di molti Stati dell'UE continua purtroppo a porsi il problema della diretta applicabilità e della giustiziabilità<sup>56</sup> della Carta sociale europea. In mancanza di scelte lungimiranti, come quelle della maggioranza degli Stati contraenti<sup>57</sup>, che tramite le rispettive Costituzioni hanno sostanzialmente riconosciuto effetto diretto alla CSE e/o alla CSER nei singoli ordinamenti, la loro giustiziabilità non può in effetti che risultare problematica.

La stessa adesione dell'UE alla Carta sociale europea, analogamente a quanto stabilito dal Trattato di Lisbona a proposito della CEDU (art. 6.2), avrebbe bensì maggiormente garantito i diritti sociali, in particolare quelli non contemplati nella Carta di Nizza, ma non ne avrebbe comunque consentito, di per sé, la diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri. L'adesione dell'UE, infatti, non comporterebbe l'equiparazione della CSER al diritto comunitario, bensì – semplicemente – l'utilizzabilità delle sue norme quali «principi generali» del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 6.3 del Trattato di Lisbona, al pari delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si noti, inoltre, che la stessa CSER, nella Parte V, all'art. I, dedicato all'attuazione degli impegni sottoscritti, afferma, nel primo paragrafo, che le sue disposizioni devono essere attuate da leggi, regolamenti e accordi tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali<sup>58</sup>, prima di poter essere invocate di fronte alle autorità nazionali, comprese quelle giudiziarie. E tale scelta viene confermata anche nell'Annesso alla CSER (art. N della

<sup>56</sup> La distinzione tra *diretta applicabilità* e *giustiziabilità* della Carta consente di evitare l'equivoco in cui la dottrina più antica spesso è caduta, ritenendo che la mancanza di effetto diretto ne inibisse anche la giustiziabilità, cioè il controllo normativo e la sua invocabilità in giudizio. La distinzione emerge invece chiaramente in: O. DE SCHUTTER, *La garantie des droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in J.-Y. CARLIER, O. DE SCHUTTER (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son apport à la protection des droits de l'Homme en Europe. Hommage à Silvius Marcus Helmons*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 117-147; J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *Avant propos sur l'inscription des droits sociaux dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Préalables méthodologiques sur la justiciabilité des droits sociaux*, in *Cahiers de la Recherche en droits fondamentaux*, n. 3, 2004, pp. 83-92. E' per altro ormai abbastanza diffusa l'opinione che la giustiziabilità dei diritti sociali venga negata per ragioni più politiche che giuridiche. In tal senso, si veda L. JIMENA QUESADA, *Sistema europeo de derechos fundamentales*, Colex, Madrid, 2006, p. X. Si veda pure l'interessante ricostruzione diacronica della dottrina relativa alla Carta sociale europea di C. NIVARD, *Le discours sur les droits sociaux dans la doctrine relative à la Charte sociale européenne*, in *Droits des pauvres, pauvres droits? Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux Axe I: Doctrines & Acteurs*, Working Paper octobre 2009, <http://www.droits-sociaux.u-paris10.fr/index.php?id=143>, p. 11 del rapporto dell'A., da cui emerge inequivocabilmente che i pregiudizi e gli ostacoli alla piena giustiziabilità dei diritti sociali non nascono più dalla dottrina ma «demeurent portés par les représentants étatiques au Conseil de l'Europe. Le débat contradictoire se situerait plutôt à leur niveau».

<sup>57</sup> Analizzando il sito della Carta ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/CountryTable\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/CountryTable_fr.asp)), si desume che si tratta: del Principato d'Andorra, dell'Armenia, dell'Azerbaïdjan, della Bosnia-Erzegovina, della Bulgaria, della Repubblica Ceca, di Cipro, della Croazia, della Lettonia, della Lituania, del Lussemburgo, della «Ex Repubblica jugoslava di Macedonia», del Montenegro, dell'Olanda, del Portogallo, della Romania, della Slovenia, della Spagna, della Turchia e dell'Ucraina. Per quanto riguarda il Belgio, si è resa possibile l'incorporazione automatica nel diritto interno grazie ad una sentenza della Corte di cassazione del 27 maggio 1971 (*Arrêt Le Ski*). In Francia, una recente pronuncia della Corte di cassazione (Camera sociale) francese ha riconosciuto la diretta applicabilità del PIDESC nell'ordinamento interno, allontanandosi in tal modo dall'orientamento del Consiglio di Stato e della stessa Corte di cassazione, contrari alla diretta applicabilità dei trattati internazionali e in specie della stessa CSER. Cfr. la sentenza del 16 dicembre 2008, *Eichenlaub c./ Axia France*: «Mais sur le moyen de pur droit, relevé d'office après avis donné aux parties: Vu l'article 6.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, ensemble l'article 75, alinéa 3, du code du commerce local applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ; Attendu que le premier de ces textes, directement applicable en droit interne [...]».

<sup>58</sup> Il tenore letterale del § 1 dell'art. I CSER è il seguente: «Fatti salvi i mezzi di attuazione enunciati in questi articoli, le disposizioni pertinenti degli articoli da 1 a 31 della parte II della presente Carta sono attuate da: *a* la legislazione o la regolamentazione; *b* le convenzioni stipulate tra datori di lavoro o organizzazioni di datori di lavoro e organizzazioni di lavoratori; *c* una combinazione di questi due metodi; *d* altri mezzi appropriati».

Parte VI), parte integrante della stessa: «S'intende che la Carta contiene impegni giuridici a carattere internazionale la cui applicazione è sottoposta unicamente al controllo di cui alla parte IV». Tale controllo, come s'è accennato, viene esercitato sia attraverso i *rapporti*, che periodicamente gli Stati sono tenuti a sottoporre al CEDS, sia per mezzo dei *reclami collettivi*. Le decisioni rese dal CEDS in merito a tali reclami sono poi trasmesse al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che – come si è anticipato – può dare loro seguito con *risoluzioni* o *raccomandazioni*, basate però su considerazioni di evidente natura politica. Il fatto, poi, che pure l'art. 12 del Protocollo addizionale alla CSER, concernente i reclami collettivi, riaffermi il carattere internazionale degli impegni giuridici degli Stati contraenti, non fa che approfondirne i limiti giuridici, ostacolando anzi ulteriormente l'efficacia diretta delle decisioni del CEDS e delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri negli ordinamenti nazionali.

La situazione dell'Italia, in seguito alla ratifica della CSER nel 1999<sup>59</sup>, era dunque simile a quella che si evince dall'insieme delle disposizioni appena richiamate, cioè caratterizzata dall'assenza di precettività diretta della Carta e dalla limitata giustiziabilità dei diritti riconosciuti dalla medesima, consistente nella possibilità di rivolgersi all'istanza competente per ottenere un'interpretazione conforme della legislazione interna (successiva) alle sue norme. In altri termini: la Carta sarebbe dotata di *giustiziabilità normativa* ma non di *giustiziabilità soggettiva*<sup>60</sup>.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost., che al primo comma prevede espressamente in capo al legislatore il rispetto degli obblighi internazionali, e in seguito alle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007<sup>61</sup>, sembrano però aprirsi nuove prospettive<sup>62</sup>.

La prima prospettiva, che si pone nell'ottica delle fonti internazionali pattizie, consente di collocare le leggi che hanno recepito la CSE e la CSER nel nostro ordinamento come fonti interposte nel giudizio di costituzionalità delle leggi e coinvolge pertanto sia il giudice delle leggi che i giudici comuni.

La Corte Costituzionale, premesso che in passato aveva reputato le disposizioni della CEDU, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, dello stesso rango della legge ordinaria che le rendeva esecutive nel nostro ordinamento, a seguito della riformulazione dell'art. 117, primo comma, Cost. ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, ha infatti ritenuto che l'ingresso delle norme CEDU nel diritto interno avvenga sulla scorta della nuova disposizione, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma recettizia della CEDU, e dunque con gli «obblighi internazionali» di cui al predetto articolo, viola per ciò stesso il nuovo parametro costituzionale.

La logica interpretativa della Corte non apre, però, ad un generale e generalizzato rinvio mobile alle norme internazionali di volta in volta coinvolte, vale a dire a tutto il diritto internazionale pattizio inerente alla “materia costituzionale” della tutela dei diritti umani, e

<sup>59</sup> Cfr. la legge 9 febbraio 1999, n. 30. La CSER è entrata in vigore nel nostro ordinamento il 1° settembre 1999.

<sup>60</sup> Entrambe le espressioni corrispondono alla traduzione letterale delle omologhe locuzioni, «*justiciabilité normative*» e «*justiciabilité subjective*», coniate dalla dottrina francese, in considerazione di quella tedesca che colloca i diritti sociali tra i principi, per distinguere il controllo di conformità di una norma rispetto ad un'altra (costituzionale o internazionale), da parte di un giudice, dalla possibilità di invocare in giudizio la tutela di un diritto (soggettivo), ovviamente in base ad una norma intesa a proteggere una posizione individuale (o collettiva) di vantaggio. Cfr., per tutti, D. ROMAN, *Les droits sociaux: des droits à part entière? Éléments pour une réflexion sur la nature et la justiciabilité des droits sociaux*, in P. DU CHEYRON, D. GÉLOT (coord.), *Droit et Pauvreté*, 2007, [http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/livre\\_entier\\_web.pdf](http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/livre_entier_web.pdf), p. 48 ss.

<sup>61</sup> Sentenze capostipiti di una giurisprudenza costituzionale ormai costante. Cfr. infatti le sentt. nn. 39 del 2008 e 239, 311 e 317 del 2009, nonché le recenti sentt. nn. 93, 187 e 196 del 2010.

<sup>62</sup> In questa sede, passo subito ad illustrare le prospettive che ritengo possano conseguire all'accennata riformulazione del primo comma dell'art. 117 Cost., alla luce dell'orientamento giurisprudenziale che si è imposto a partire dal 2007 con le ben note sentenze “gemelle” della Corte costituzionale, segnalo però una precedente ordinanza (di inammissibilità) emanata dalla stessa Corte, la n. 434 del 2005, in cui vengono compendiate le diverse interpretazioni del primo comma dell'art. 117 Cost. in rapporto proprio alla CSER (art. 4, § 2). Nell'ordinanza, in particolare, emergono sinteticamente gli opposti argomenti che la dottrina ha da tempo elaborato per negarne l'efficacia diretta.

quindi pure alla CSE e alla CSER, per quanto interessa in questa sede<sup>63</sup>. La Corte, infatti, nega efficacia diretta alle disposizioni internazionali pattizie nel nostro ordinamento, non potendole collocare nell'ambito di applicazione degli artt. 10 e 11 Cost.; e dunque impedisce al giudice comune di disapplicare, o meglio di non applicare, le norme legislative ordinarie, successive<sup>64</sup>, in contrasto con le norme di legge che hanno recepito gli accordi internazionali, ivi comprese quelle concernenti la CSE e la CSER. L'asserita incompatibilità tra tali fonti normative non produce problemi di successione delle leggi nel tempo, o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica, ma si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi.

Il giudice nazionale, tuttavia, non deve necessariamente sollevare una questione di legittimità costituzionale, ogni qual volta si presenti un'antinomia fra norme interne e norme internazionali (*rectius*: norme recettizie di norme internazionali<sup>65</sup>), dovendo invece tentare di risolverla in via interpretativa. Spetta dunque al giudice comune interpretare la norma interna in modo conforme alle disposizioni della CSE e della CSER, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dal dettato delle norme. Soltanto qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione sub-costituzionale recettizia, interposta, egli dovrà investire la Corte Costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale, rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.

Ulteriore risvolto della ricostruzione della Corte, che emerge specialmente nella sent. n. 348 del 2007, è che, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale (in questa sede le norme recettizie della CSE e della CSER), a sua volta in contrasto con la Costituzione, si impone l'esigenza «assoluta e inderogabile» che le norme sub-costituzionali siano esse stesse conformi a Costituzione, e che quindi tale conformità sia vagliata dalla Corte ogni volta che si ponga un caso di contrasto tra norme interposte e norme legislative interne.

La Corte costituzionale è bensì chiamata a procedere ad una interpretazione "internazionalmente" orientata, ma deve prioritariamente effettuare una interpretazione "bilanciata" tra conformità a Costituzione e conformità all'atto internazionale pattizio implicato. In concreto, potrebbe ritenere prevalenti sull'obbligo internazionale interessi costituzionalmente garantiti. Si pensi, ad esempio, alle tematiche sensibili di cui si è recentemente discusso, come i matrimoni tra omosessuali e l'eutanasia.

Si tratta, insomma, sia di una *prospettiva verticale*, in quanto la normativa di adattamento al diritto internazionale pattizio viene posta un gradino sopra alle altre disposizioni legislative, pur non essendo elevata allo stesso rango delle norme costituzionali, sia di una *prospettiva orizzontale*, giacché si sollecita un bilanciamento fra obblighi derivanti dalle norme internazionali pattizie e interessi costituzionalmente tutelati, soprattutto in quei settori in cui le disposizioni internazionali lasciano agli Stati un maggiore margine di apprezzamento.

Tale doppia prospettiva, che sembra oscurare definitivamente quella, ormai svanita dopo le sentenze n. 348 e n. 349, dell'immediata applicabilità (non solo in funzione

---

<sup>63</sup> Concordo, pertanto, con chi ritiene che non sia seriamente concepibile che l'intera congerie degli obblighi internazionali debba provocare l'entrata in gioco dell'art. 117 Cost., provocando le imponenti conseguenze indicate dalla Corte costituzionale. Cfr., per tutti, L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, n. 2, p. 305 s.

<sup>64</sup> Sulla sorte delle leggi precedenti, si veda invece la sent. n. 39 del 2008 della Corte costituzionale, la quale sembra implicitamente assoggettare anch'esse allo scrutinio della Corte.

<sup>65</sup> Nelle sentenze richiamate, la Corte, privilegiando l'aspetto sostanziale, si riferisce all'incompatibilità della disposizione interna con la norma del trattato, anche se, sul piano formale, la norma del trattato rileva per il nostro diritto in quanto contenuta nella legge di recepimento. Nel presente lavoro si adotta la stessa impostazione della Corte, secondo cui la norma internazionale pattizia non è mai efficace a prescindere dalla procedura di adattamento, con la conseguenza che eventuali questioni di legittimità costituzionale possono porsi soltanto dopo che sia intervenuto l'atto che recepisce nell'ordinamento interno la norma internazionale. Dal punto di vista teorico, si ritiene pertanto necessario il procedimento di adattamento, e quindi la norma interposta è costituita dall'atto legislativo di adattamento.



parametrica) nell'ordinamento interno delle norme internazionali pattizie<sup>66</sup>, anche se non ritualmente recepite, lascia comunque aperti alcuni importanti spazi di intervento al giudice comune, il quale, privato della possibilità di disapplicare le norme interne confliggenti con norme internazionali pattizie, conserva pur sempre la possibilità di intervenire sulle lacune e sulle inazioni del legislatore nazionale: direttamente, con lo strumento dell'*interpretazione conforme*<sup>67</sup>; indirettamente, adendo la Corte costituzionale nell'intento di ottenere sentenze di accoglimento manipolative (per quanto qui più interessa *additive di prestazione e additive di principio*), che si insinuino «nella parte in cui» non è stato previsto qualcosa dallo stesso legislatore.

Contrariamente a quanto potrebbe sembrare, il giudice delle leggi lascia quindi al giudice comune la possibilità, se non di introdurre nuove categorie di diritti, almeno di dare nuovi contenuti a quelli esistenti, facendolo altresì partecipe e, in un certo senso, coautore del procedimento ermeneutico volto a rendere pienamente efficaci alcuni diritti opinabilmente disciplinati dalla legislazione ordinaria o addirittura non adeguati dal legislatore nazionale agli obblighi internazionali assunti dallo Stato. Si tratta, dunque, di un pieno riconoscimento dell'intervento dei giudici comuni, in applicazione della tecnica della c.d. "giustiziabilità normativa", che consente di valutare e promuovere sia la coerenza dell'ordinamento sia la coerenza tra gli obiettivi della Carta e i mezzi apprestati per realizzarli, e che non impedisce loro di fare ricorso anche al *criterio di specialità*, inteso nella sua accezione comune e cioè come criterio di risoluzione delle antinomie normative tra una legge generale e una legge che si rivolge a categorie speciali di soggetti o di oggetti.

Rispetto alle sentenze "gemelle" del 2007, contribuisce ulteriormente a definire il ruolo dei giudici interni la sent. n. 317 del 2009, nella quale la Corte riconosce, anzitutto, di essere vincolata alle opzioni interpretative costituenti «diritto vivente». Vale a dire che, quando nella giurisprudenza ordinaria si è formato un vero e proprio *diritto vivente*, essa ritiene di dover incentrare le proprie valutazioni nell'interpretazione dominante sulla norma impugnata. Si tratta, nel contempo, di un'affermazione essenziale per delimitare, o ripristinare, le competenze della Corte di cassazione, riconoscendole pienamente il suo ruolo nomofilattico nell'interpretazione dei testi normativi<sup>68</sup>.

Dalla sentenza testé menzionata emergono, in secondo luogo, il ruolo e la definizione del giudizio di "bilanciamento", come operazione valutativa tra *norme-principio* poste sui vari livelli di garanzia, che la stessa Corte costituzionale ritiene spettare primariamente al legislatore e in seconda battuta a sé stessa; mentre lo spazio riconosciuto al giudice comune viene limitato all'interpretazione costituzionalmente e internazionalmente conforme.

Si evince, inoltre, dalla medesima pronuncia, che il giudice ordinario, proprio nell'ambito dell'interpretazione conforme e prima ancora del giudice delle leggi, è altresì chiamato ad applicare il *principio di massima espansione dei diritti*. Nel senso che, con riferimento al singolo diritto, il confronto tra tutela internazionale e tutela interna dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo di potenzialità insite nelle norme interne che hanno ad

---

<sup>66</sup> Rispetto a quanto ho sostenuto più sopra, non mi occupo ulteriormente in questa sede delle norme CEDU e della loro diretta applicabilità dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Si vedano, in proposito, le prime discutibili sentenze dei giudici amministrativi: TAR Lazio, n. 11984/2010 del 18 maggio 2010; Consiglio di Stato, sent. 2 marzo 2010, n. 1220; e i dubbi della dottrina: cfr. A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in <http://www.neldiritto.it/appdottrina.asp?id=5272>.

<sup>67</sup> Vari esempi di interpretazione conforme si rinvengono nella giurisprudenza italiana ed europea. Cfr., al riguardo, F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività*, cit., p. 13 s.

<sup>68</sup> Si noti, per altro, che la stessa Corte di cassazione ha ormai condiviso la ricostruzione delle competenze effettuata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 317 del 2009, come viene confermato dalla sua recente pronuncia n. 2352 del 2010 (Cfr. 5. A. in fine): «La filonomachia della Corte di Cassazione include anche il processo interpretativo di conformazione dei diritti nazionali e costituzionali ai principi non collidenti ma promozionali del Trattato di Lisbona e della Carta di Nizza che esso pone a fondamento del diritto comune Europeo».

oggetto i medesimi diritti<sup>69</sup>. Soltanto nell'ipotesi di impossibilità di una interpretazione conforme, non potendo pervenire ad interpretazioni smaccatamente additive del dettato normativo interno, scatta l'obbligo di adire la Corte costituzionale, il cui compito è comunque di non consentire che continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano una norma di cui venga accertato il *deficit* di tutela riguardo ad un diritto fondamentale; ma ciò potrà conseguire solo all'esito di un suo giudizio di bilanciamento con gli altri diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione.

La seconda prospettiva che sembra profilarsi è invece intesa ad andare oltre il vincolo negativo che si evince dall'art. 117 Cost., consistente nel divieto di adottare norme, per così dire, "anti-internazionali", e vede la CSE e la CSER rafforzare sensibilmente il proprio ruolo garantistico nel nostro ordinamento, in virtù del vincolo positivo che la medesima disposizione costituzionale pone al legislatore, obbligandolo<sup>70</sup> – e quindi non più soltanto "facoltizzandolo" – ad attuare gli impegni assunti con l'entrata in vigore delle rispettive Carte.

E' forse la prospettiva più "intrigante", in quanto, pur confermando lo spazio ermeneutico del giudice comune, chiamato per primo all'interpretazione conforme, ne apre uno chiaramente manipolativo a favore di quello costituzionale.

Con ciò non si vuole affermare che il vincolo derivante dagli obblighi internazionali si possa interpretare nel senso che lo Stato sia sempre obbligato a dare esecuzione ai trattati stipulati e ratificati nel rispetto delle disposizioni costituzionali, configurando dunque il primo comma dell'art. 117 Cost. una *clausola di adattamento automatico*, o semiautomatico, in quanto realizzato obbligatoriamente ma, in ogni caso, tramite una legge di esecuzione. Si intende piuttosto sostenere che la portata innovativa della disposizione costituzionale di cui si tratta risiede *anche* nell'obbligo per il legislatore ordinario di dare attuazione ad un trattato internazionale per la cui operatività sia necessario il complemento di una normazione interna, quando sia già intervenuto l'ordine di esecuzione, disposto con *clausola per relationem* nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica o con apposita e distinta legge<sup>71</sup>, e a condizione che l'atto sia entrato in vigore. L'ordine di esecuzione precede infatti l'entrata in vigore dell'accordo, che si verifica soltanto al termine del procedimento di ratifica.

La Corte costituzionale, accertata l'entrata in vigore del trattato<sup>72</sup>, non potrà dunque lamentare l'assenza di parametri legislativi di giudizio, in quanto l'ordine di esecuzione, dato per legge con procedimento ordinario o speciale, a quel punto è in grado di esplicitare tutta la propria efficacia, attestando inequivocabilmente la volontà dello Stato di dare seguito nell'ordinamento interno agli obblighi internazionali sottoscritti<sup>73</sup>. L'eventuale necessità di ulteriori apporti normativi ad opera del legislatore statale, in specie in funzione di adattamento, non inibisce comunque l'intervento manipolativo della Corte.

---

<sup>69</sup> Tra le più recenti pronunce dei giudici di merito che riflettono chiaramente l'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale sopra descritto, con limpidezza di argomentazioni intese a giustificare l'adozione di un'interpretazione conforme basata sul principio di massima espansione dei diritti, si veda l'esemplare sentenza del Tribunale di Novara del 1° marzo 2010, R.G. 926/2009.

<sup>70</sup> L'esistenza di un simile obbligo "positivo" di attuazione è del resto già stata affermata dalla Corte costituzionale prima del 2001, con riguardo alla posizione delle Regioni (cfr. sent. n. 124 del 1990), sicché sembrerebbe oggi coerente la sua estensione allo Stato.

<sup>71</sup> Anche se nella prassi corrente, per lo più, con la medesima legge viene autorizzata la ratifica del trattato e viene disposto l'ordine di esecuzione del medesimo, ciò non toglie che si debbano tenere distinti i due contenuti legislativi: di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione degli obblighi internazionali pattizi.

<sup>72</sup> La Corte, a partire dall'ordinanza n. 282 del 1983, sostiene che «il riferimento all'attuazione degli accordi internazionali "stipulati" dallo Stato e non anche "ratificati" non potrebbe certo legittimare un'esecuzione [...] prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano» (Cfr. sent. n. 379 del 2004, punto 3. del *Considerato in diritto*), confermando in tal modo il rapporto di precedenza giuridica tra efficacia della ratifica del trattato a livello internazionale, da parte dello Stato, ed operatività dell'ordine di esecuzione all'interno dell'ordinamento nazionale.

<sup>73</sup> In effetti, quando uno Stato recepisce un impegno pattizio manifesta una doppia volontà giuridica: assumere degli impegni internazionali; disciplinare al proprio interno la materia coinvolta, secondo quanto previsto nell'accordo.

Per quanto riguarda, poi, il giudice interno, è evidente che non si tratta di applicare o non applicare direttamente le norme di un trattato internazionale, ma, in presenza dell'ordine di esecuzione, appurata l'entrata in vigore dell'atto, di intervenire con gli strumenti che gli competono, affinché le norme pattizie coinvolte risultino effettivamente operanti nel nostro ordinamento.

In altri termini, l'effettività del trattato può bensì dipendere da ulteriori interventi normativi interni<sup>74</sup>, ma è innegabile che, con la sua entrata in vigore, in presenza dell'ordine di esecuzione dato con legge, l'obbligo di risultato contratto nell'ordinamento internazionale viene trasferito anche in quello interno e si impone a tutti gli organi competenti ad attuarlo, compresi quelli giurisdizionali<sup>75</sup>.

Si noti, per altro, che se si accoglie questa interpretazione dell'art. 117, primo comma, Cost., essendo altresì necessario coordinare tale norma costituzionale con l'art. 80 Cost., gli obblighi internazionali capaci di produrre le conseguenze che si evincono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale risultano soltanto quelli recepiti nell'ordinamento interno con legge ordinaria recante l'ordine di esecuzione. Infatti, se l'approdo parlamentare è previsto come necessario dalla Costituzione per tutti i trattati il cui adattamento nell'ordinamento interno comporta la modifica di atti legislativi preesistenti, a maggior ragione deve essere ritenuto indispensabile qualora dall'obbligo internazionale si vogliano trarre le ben più impegnative conseguenze che la Corte costituzionale ha dedotto dall'art. 117, primo comma, Cost., prima fra tutte l'illegittimità costituzionale di ogni norma interna con esso contrastante. Del resto, è difficile pensare che un obbligo internazionale non eseguito con legge, e quindi privo secondo l'impostazione tradizionale della forza di modificare la legislazione precedente, possa vincolare l'attività del futuro legislatore, o addirittura condizionare la legittimità costituzionale di leggi ad esso precedenti, comportando il conseguente obbligo del giudice di adire la Corte costituzionale.

In tale prospettiva, si può poi aggiungere che il giudice comune, nell'ambito dell'interpretazione conforme che gli compete, seguendo la logica ermeneutica che si evince dalla giurisprudenza costituzionale, non solo applica le disposizioni di legge che meglio si attagliano al trattato, in ottemperanza al primo comma dell'art. 117 Cost. (essendo già intervenuto l'ordine di esecuzione ed avendone accertata l'entrata in vigore), nei limiti del rispettivo tenore letterale, ma dà anche seguito ai principî emergenti dalle eventuali sentenze additive della Corte, perseguendo allo stesso tempo il principio di massima espansione dei diritti, cui pure è tenuto.

Nel suo complesso, si tratta di una prospettiva che corrisponde alla configurazione "forte" dei diritti sociali, che li proietta verso una piena giustiziabilità, prescindendo da qualsiasi deferenza verso le decisioni legislative e sostituendo all'inazione (relativa) del legislatore l'intervento giurisdizionale<sup>76</sup>. Intervento che, in capo al giudice comune, sia prima che dopo l'intervento del giudice delle leggi, risulta in ogni caso interpretativo e

<sup>74</sup> Si può, infatti, dare esecuzione ad un trattato anche attraverso una pluralità di atti esecutivi: cfr. la sent. n. 223 del 1996 della Corte costituzionale.

<sup>75</sup> Non v'è dubbio, per altro, che l'efficacia di un atto internazionale dipenda dalla sua *ratifica*, sulla quale viene a fondarsi l'operatività interna dell'*ordine di esecuzione*: occorre, quindi, verificare sempre se lo Stato italiano si sia *effettivamente* impegnato a livello internazionale, attraverso il completamento del procedimento di ratifica, ivi compreso il deposito dello strumento di ratifica presso il depositario, ex art. 16 della Convenzione di Vienna. A tale proposito, è emblematico il trattamento dilatorio che l'Italia ha riservato alla Convenzione di Oviedo. Cfr. S. PENASA, *Alla ricerca dell'anello mancante: il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0007\\_penasa.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0007_penasa.pdf).

<sup>76</sup> Cfr. M. TUSHNET, *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*, in *Texas Law Review*, 2004, n. 82, p. 1900, che richiama in proposito la celebre decisione della Corte Suprema USA, del 1962, *Baker v. Carr*. Occupandomi essenzialmente delle prospettive della CSE-CSER nel nostro ordinamento, mi limito a richiamare la letteratura giuridica in lingua italiana che si è occupata dell'omissione del legislatore e rinvio semplicemente alle citazioni bibliografiche contenute nel Quaderno predisposto dalla Corte costituzionale italiana in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee, tenutasi a Vilnius dal 2 al 7 giugno 2008, dedicato, appunto, ai *Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in [http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/STU199\\_Omissione\\_legislatore.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/STU199_Omissione_legislatore.pdf), p. 24 s.

applicativo<sup>77</sup>, mentre diventa creativo (in specie additivo di prestazione o di principio) ad opera della Corte costituzionale, la quale per altro non si trova di fronte ad un'omissione assoluta del legislatore ordinario, già intervenuto in sede di adattamento dell'ordinamento interno all'atto internazionale coinvolto, ma soltanto ad una sua azione incompleta. Talché, si potrebbe forse anche definire l'intervento del giudice delle leggi, riprendendo l'espressione dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'inattività del legislatore regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige, come «giudizio per mancato adeguamento», rispetto ad un obbligo di risultato che è stato accettato dallo Stato sia a livello internazionale che interno.

Argine invalicabile, per l'azione "additiva di adeguamento" della Corte, resta comunque la discrezionalità del legislatore, qualora la si evinca apertamente. Si noti, però, che la Corte, pur non essendo legittimata a scegliere, di fronte a più addizioni possibili costituzionalmente consentite, può in ogni caso indirizzare «moniti» e «inviti» al legislatore<sup>78</sup>, anche quando rigetta una questione di legittimità costituzionale o la dichiara inammissibile, ottenendo, per lo più, l'esito "voluto".

Una terza prospettiva, se tale la si può ancora definire, coincide con la tecnica dei richiami *ad abundantiam*, che continuano ad essere presenti nella giurisprudenza dei giudici nazionali. Si tratta, come è noto, di riferimenti normativi aggiuntivi, per rafforzare le argomentazioni della sentenza, che già dispone di sufficienti basi nel diritto interno<sup>79</sup>. Tali richiami, con carattere solo aggiuntivo al nucleo della motivazione, non assumono quindi rilevanza decisiva, ma contribuiscono a diffondere in ambito giudiziario e nell'opinione pubblica la consapevolezza della tutela multilivello dei diritti fondamentali, esponendo al tempo stesso i governanti ad una forma indiretta di delegittimazione, qualora dalle sentenze si evinca che i giudici non sono stati in grado di pervenire alla massima garanzia dei diritti (sociali) coinvolti a causa delle inadempienze del legislatore interno.

C'è infine da notare, sul piano legislativo, che, grazie al riassetto delle competenze intervenuto con la riforma del Titolo V della Seconda parte della Costituzione, alle Regioni è stata attribuita, tra l'altro, la competenza a dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali incidenti su materie loro assegnate, «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato» (art. 117, comma 5, Cost.). L'art. 6.1 della Legge n. 131 del 2003 attua la prescrizione costituzionale, disponendo che le Regioni e le Province autonome provvedono «direttamente» all'esecuzione e all'attuazione dei soli accordi internazionali ratificati dall'Italia, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i quali, nei successivi trenta giorni, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni concernenti il potere sostitutivo dello Stato, che la stessa legge (artt. 8.1, 8.4 e 8.5) prevede in attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost.

Le Regioni, pertanto, in materie di loro competenza, quali ad esempio l'assistenza sociale, potrebbero intervenire con proprie leggi per dare attuazione alla CSER, che all'art. 13 contempla, appunto, il diritto all'assistenza sociale e medica e nell'art. 14 riconosce il diritto ad usufruire di servizi sociali, introducendo alcune disposizioni per assicurarne l'effettivo esercizio.

---

<sup>77</sup> I giudici comuni, infatti, come si è detto, sono soltanto chiamati ad effettuare una *reductio ad legitimitatem*, mediante l'uso dell'interpretazione estensiva e/o dell'integrazione analogica, e a dare seguito ai principî desumibili dalle eventuali sentenze additive della Corte costituzionale, nelle more dell'intervento legislativo.

<sup>78</sup> Tra le sentenze più significative, contenenti moniti e/o inviti al legislatore, in questa sede merita di essere citata la n. 61 del 2006, che, pur dichiarando inammissibile la q.l.c., ha sottolineato i vincoli convenzionali al cui rispetto il legislatore era – ed è – tenuto.

<sup>79</sup> A mero titolo esemplificativo, si citano le seguenti pronunce: Trib. Roma – II Sezione civile – Ord. Proc. n. 69789/2002; Trib. Cagliari – Sez. civile – Ord. Proc. n. 2563/2005; Trib. Napoli – Sez. lavoro – Sent. 22 aprile 2009, in [http://www.bin-italia.org/UP/doc\\_istituz/sentenza%20pilota.pdf](http://www.bin-italia.org/UP/doc_istituz/sentenza%20pilota.pdf); Trib. Novara, Sent. 1° marzo 2010, in <http://dejure.giuffre.it>; Cass. civile, Sez. lavoro, 19 luglio 2007, n. 16017 (*Soc. Alitalia c. Soc. A.G. e altro*); Cass. civile, Sez. lavoro, 1° febbraio 2006, n. 2245 (*Ama c. Stentella*); Cass. Civile, Sez. lavoro, 21 agosto 2004, n. 16538; Cons. Stato, Sez. VI, 17 maggio 2010, n. 3054; nonché Corte cost.: n. 163 del 1983, n. 86 del 1994 e n. 46 del 2000.

A quanto risulta, nessuna Regione è finora intervenuta in attuazione della CSER e l'unico provvedimento legislativo nel quale si cita la CSE – la Legge n. 11 del 2007 della Regione Campania, recante disposizioni proprio in una materia che avrebbe consentito ben altro approccio («Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328») – si limita ad affermare (nel primo comma dell'art. 1) che esso: «ispirandosi ai principi della Costituzione, della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, della Carta sociale europea e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, disciplina la programmazione e la realizzazione di un sistema organico di interventi e servizi sociali».

## 5. Alcune considerazioni per (non) concludere.

Da quanto si è tentato di far emergere nel presente lavoro, si evince che alla Carta sociale europea (CSE-CSER), pur non essendo riconosciuta diretta efficacia, può essere attribuito notevole rilievo giuridico nel nostro ordinamento, anche in assenza dell'adesione ad essa da parte dell'UE. Della sua *giustiziabilità normativa* non si può infatti dubitare e, se si accede all'interpretazione dell'art. 117, primo comma, Cost. sostenuta in questa sede, anche la *giustiziabilità soggettiva* può essere ormai a portata di mano<sup>80</sup>, potendo conseguire all'esito di un *giudizio per mancato adeguamento* di fronte alla Corte costituzionale, basato – come si è detto – sull'obbligo di risultato contratto dallo Stato nell'ordinamento internazionale e reso legislativamente esecutivo in quello interno.

Per il giudice nazionale, la via principale da percorrere è comunque quella tracciata dalla Corte costituzionale, nel senso dell'interpretazione conforme che garantisca il più alto tenore di protezione offerto dal sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali, in applicazione del principio di massima espansione degli stessi.

La medesima *ratio* – a ben vedere – può essere rinvenuta anche nell'art. 53 della Carta di Nizza, se se ne accoglie una lettura garantistica assai semplice, che rende operativo ed esplicito nell'ordinamento multilivello il principio di massima espansione e tutela dei diritti; un'interpretazione per altro diversa da quella illustrata all'inizio del presente lavoro (al § 1). Tale norma prevede, semplicemente, che dal confronto sinergico tra diritto interno, diritto di fonte convenzionale e internazionale e diritto dell'Unione, anche alla luce della stessa Carta, debba emergere, prevalendo necessariamente, la disposizione più protettiva in materia di tutela dei diritti fondamentali.

Sul piano giurisprudenziale si tratta quindi di favorire un'osmosi tra i diversi cataloghi dei diritti, salvaguardando allo stesso tempo la protezione più approfondita che un valore può avere in uno strumento diverso dalla Carta di Nizza, come ad esempio la Carta sociale europea; e dunque si tratta di garantire il massimo pluralismo nella tutela dei diritti fondamentali in Europa.

Sta di fatto, però, che oltre un certo limite i giudici non possono andare: la CSER non contiene disposizioni analoghe a quelle della CEDU<sup>81</sup>, circa l'efficacia e il seguito delle decisioni dei suoi organi di controllo; e comunque essa dispone soltanto di un'"arma" quasi giurisdizionale. A meno che siano gli stessi Stati a predisporre le condizioni giuridiche per rendere pienamente efficaci le decisioni del CEDS.

Ad ogni buon conto, i nostri giudici dovrebbero iniziare a prendere in seria considerazione la giurisprudenza del CEDS nelle proprie sentenze<sup>82</sup>, così come spesso

<sup>80</sup> Ciò non significa che la Carta sociale europea attribuisca direttamente dei diritti soggettivi, invocabili in giudizio dal singolo, e cioè che sia dotata della c.d. *giustiziabilità soggettiva*.

<sup>81</sup> Cfr. artt. 41 e 46 CEDU.

<sup>82</sup> E' paradigmatica, in proposito, una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 15 maggio 2009, n. 3029) in tema di abusi edilizi comportanti la demolizione dell'abitazione di alcune famiglie Sinti. Di fronte al richiamo dei ricorrenti alle norme e alla giurisprudenza relative alla Carta sociale europea, e dinanzi alla precisazione che «La violazione edilizia oggetto dell'ordinanza impugnata è stata necessitata dalla urgenza di garantire una sia pur precaria e disagiata soluzione abitativa per le famiglie degli appellanti, non essendo stato possibile reperire soluzioni alternative

fanno a proposito della Corte EDU. Anzi, le stesse risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che come si è detto fanno seguito alle decisioni del CEDS sui reclami collettivi, dovrebbero essere evidenziate nei giudicati interni, in specie quando siano in contrasto con quanto sostenuto dal CEDS, e a maggior ragione quando da esse emerga la necessità per lo Stato contraente di adeguare la propria legislazione interna, per evitare violazioni della Carta. I giudici comuni, per contro, continuano a manifestare scarso interesse per la Carta, anche dopo l'entrata in vigore del novellato primo comma dell'art. 117 Cost.

Prescindendo dalla loro attenzione per la CSER, si può d'altro canto notare che essi seguitano a percorrere senza alcuno sforzo la "vecchia" strada dell'interpretazione conforme, ignorando quella "nuova", inaugurata dalle sentenze costituzionali del 2007, comportante la proposizione della questione di costituzionalità, come dimostra la stessa mancanza di questioni di legittimità aventi come unico parametro interposto un trattato internazionale diverso dalla CEDU<sup>83</sup>. Il rischio è allora che il giudice comune, assorbito dal proprio ruolo ermeneutico *secundum Constitutionem*, rafforzato dalle recenti pronunce del giudice delle leggi, risolva da solo i problemi di costituzionalità. D'altronde, venendo costantemente spronato ad effettuare esercizi ermeneutici in tal senso, si è forse convinto che è sempre possibile riportare una legge nell'alveo dei principi costituzionali, evitando – e purtroppo impedendo – così alla Corte di operare.

Ai giudici tutti, comunque, incombe l'onere maggiore in questa fase di ulteriore attecchimento dei diritti sociali attraverso gli obblighi internazionali che discendono dalla Carta sociale europea; fase in cui, a ben vedere, può risultare ancora utile la "vecchia" proposta – per certi aspetti riduttiva e perfino "pericolosa"<sup>84</sup> – di riformulare tali diritti, non solo sul piano del diritto positivo ma anche su quello ermeneutico, trasformandoli da diritti con obblighi positivi, per il legislatore, a diritti con obblighi negativi, per lo Stato<sup>85</sup>. Si pensi, ad esempio, alla libertà di procurarsi da sé il proprio sostentamento (l'autodeterminazione

---

sul libero mercato, né tantomeno coinvolgere l'autorità preposta al reperimento di altre soluzioni», il giudice amministrativo si è limitato ad affermare sbrigativamente che: «per quanto attiene alla ritenuta violazione di norme e convenzioni internazionali, concretatesi in una sostanziale discriminazione nei confronti delle comunità nomadi, ne va ritenuta la irrilevanza, atteso che la questione oggetto di giudizio esula da tali temi, rientrando nella materia urbanistico-edilizia» (Cfr. ult. capoverso del punto 3.1. della Parte in diritto).

<sup>83</sup> Cfr. E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in [http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/lamarque\\_definitivo\\_6112009.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/informazione/file/lamarque_definitivo_6112009.pdf), p. 10 s. È emblematica, in tal senso, la lunga catena di pronunce in materia di criteri di calcolo del compenso per lavoro straordinario, in cui la Corte di cassazione respinge come manifestamente infondate, con motivazioni assai succinte e a volte ripetute alla lettera, le questioni di costituzionalità della normativa interna, eccepite in relazione al parametro interposto costituito dalla Carta sociale europea. Dopo aver appurato che la disciplina italiana è conforme al dettato dell'art. 36 Cost., infatti, il giudice di legittimità si libera facilmente dei dubbi relativi al parametro interposto, attribuendo al testo della Carta il semplice valore di conferma della norma costituzionale e argomentando, ad esempio, che la stessa «prevede la maggiorazione per lavoro straordinario, nel caso non negata ai lavoratori» (Cass. civile, Sez. lav., 17 aprile 2009, n. 9238), o «conferma il principio del diritto a tale maggiorazione, ma nulla stabilisce sull'entità della stessa» (Cass. civile, Sez. lavoro, 15 gennaio 2008, n. 649), oppure ancora, affermando che «a questo riguardo rileva la distinzione tra straordinario legale e contrattuale, e che i vincoli derivanti dalla Carta riguardano soltanto quello legale» (Cass. civile, Sez. lavoro, 15 marzo 2010, n. 6264). Analogamente, con disparate argomentazioni, si vedano anche, fra le tante, le sentenze della Cass. Civile, Sez. lavoro: 15 gennaio 2008, n. 650; 18 gennaio 2008, n. 1080; 21 gennaio 2008, n. 1199; 22 gennaio 2008, n. 1332 e n. 1333; 24 gennaio 2008, n. 1571 e n. 1572; 26 marzo 2008, n. 7880; 8 aprile 2008, n. 9132; 28 luglio 2008, n. 20519; 8 settembre 2008, n. 22608; 9 settembre 2008, n. 23120, n. 23121 e n. 23122; 15 dicembre 2008, n. 29297; 19 luglio 2007, n. 16017; 1° febbraio 2006, n. 2245.

<sup>84</sup> Se è vero che, in tal modo, il diritto sociale non è tutelato autonomamente ma, per lo più, come auto-limite del diritto economico implicato o come realizzazione del principio di non discriminazione, è altrettanto certo che gli effetti che ne discendono sono – nella maggior parte delle situazioni – gli stessi che si avrebbero nel caso in cui il giudice lo tutelasse direttamente, con la conseguenza che si perviene comunque al risultato di riconoscere (e a volte integrare) la garanzia del diritto sociale in questione. Ciò non toglie, però, che i diritti sociali debbano essere anzitutto tutelati di per sé, per evitare – e questo è il vero pericolo – che si giunga a sminuirne irrimediabilmente il significato e la portata. Si pensi, ad esempio, che cosa accadrebbe del diritto al lavoro, se venisse semplicemente omologato al diritto di lavorare o alla sola protezione dei lavoratori attraverso il principio di non discriminazione.

<sup>85</sup> A.W. HERINGA, *Droits sociaux et Etat de droit*, in *La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, pp. 217-219.

è espressione della dignità umana) e alle conseguenze di una tale “conversione” sul significato caritatevole e paternalistico del diritto all’assistenza sociale, nell’ambito del più ampio e comprensivo diritto alla protezione e alla sicurezza sociale, finanche sulla portata del diritto al lavoro, in tutte le sue complesse accezioni e interrelazioni.

Ciò che più conta, però, è che ad ogni livello i diritti sociali vengano sistematicamente considerati come situazioni giuridiche oggettivamente e soggettivamente giustiziabili, anche prescindendo dalla loro concreta regolazione legislativa, essendo strumentali alla realizzazione dei valori e dei principi indivisibili e universali che costituiscono il nucleo assiologico dell’ordine costituzionale europeo, e non siano invece concepiti come posizioni meramente funzionali all’esercizio delle libertà economiche.

Alla luce di quanto si è cercato di appurare in questa sede, ai diritti sociali che sono stati proiettati nel nostro ordinamento attraverso la Carta sociale europea – per contribuire all’inveramento di valori universali irrinunciabili e indefettibili, tra i quali primeggia il valore della dignità (personale e sociale) e al quale fanno corona la libertà (dal bisogno e dalla povertà), l’eguaglianza (formale e sostanziale), la solidarietà e la giustizia (sociale) – non sembra che ormai possano essere posti ostacoli suscettibili di condizionarne indefinitamente l’effettività<sup>86</sup>. Che altro dire, per (non) concludere con ottimismo<sup>87</sup>?

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell’Università degli Studi di Verona.

---

<sup>86</sup> E’ stato di recente presentato dal *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) al CEDS un reclamo (il n. 58/2009) avente ad oggetto la situazione dei Rom e dei Sinti nel nostro Paese, nel quale si reputano violati gli artt. 31 (Diritto all’abitazione), 16 (Diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica), 19 (Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all’assistenza) e 30 (Diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale) della CSER, in combinato con l’art. E della stessa (divieto di discriminazioni). Tale reclamo, dichiarato ricevibile l’8 dicembre 2009, è suscettibile, se accolto, di ingenerare nel nostro ordinamento reazioni normative e giudiziarie di non poco conto, come quelle che si sono avute, del resto, in Francia a margine delle decisioni del CEDS sui reclami n. 33/2006 e 39/2006. Alludo, in particolare, all’adozione della c.d. «Loi DALO» sul diritto all’abitazione.

<sup>87</sup> Forse basta ricordare ciò che diceva già sessant’anni or sono Jacques Maritain nel suo celeberrimo *Man and the State* (University of Chicago Press, Chicago, 1951, p. 104): «[...] it is obvious that human reason has now become aware not only of the rights of man as a human and civic person, but also of his rights as social person engaged in the process of production and consumption, especially of his rights as a working person».