

CENTRO INTERUNIVERSITARIO
SUL DIRITTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI ECONOMICHE

DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA

Collana diretta da

G. ADINOLFI - S.M. CARBONE - F. MUNARI - G. SACERDOTI - M. VELLANO - G. VENTURINI

Lorenza Mola

LA CARTA SOCIALE EUROPEA E IL CONTROLLO INTERNAZIONALE SULLA SUA APPLICAZIONE



G. Giappichelli Editore – Torino

Premessa

A più di sessant'anni dalla sua apertura alla firma, avvenuta a Torino il 18 ottobre 1961, la Carta sociale europea costituisce lo strumento internazionale di riferimento della tutela dei diritti economici e sociali a livello regionale europeo. La Carta, indicata come il “*pendant*” della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) nell'ambito del Consiglio d'Europa, esprime la sintesi delle tutele costituzionali dei diritti sociali nello spazio giuridico europeo ed è altresì la principale fonte di ispirazione dei diritti sociali enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nella Carta riveduta del 1996, trova riconoscimento un ampio spettro di diritti sociali, dai diritti legati al lavoro, alla formazione professionale e alle pari opportunità ai diritti alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale, alla salute, all'abitazione, alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale, come anche ai diritti alla protezione di particolari categorie di persone vulnerabili, quali le persone con disabilità, le persone anziane, i bambini e gli adolescenti, i migranti.

Gli avvenimenti e gli sviluppi che hanno interessato l'Europa negli ultimi quindici anni hanno proiettato in primo piano la protezione enunciata e garantita dalla Carta sociale europea. In riferimento è alle conseguenze della crisi economica e finanziaria del 2007 sul godimento dei diritti economici e sociali di molta parte della popolazione, soprattutto delle persone più vulnerabili; l'impatto delle misure di bilancio improntate all'“austerità”, adottate in reazione alla crisi dei debiti sovrani in alcuni Stati europei; le ricadute delle riforme del mercato del lavoro sollecitate da quelle stesse crisi: in queste circostanze, è venuta in evidenza la garanzia della Carta sociale europea – in particolare nei confronti dei diritti alla sicurezza sociale, alla protezione sociale e all'assistenza medica, alla formazione professionale e alla tutela in caso di licenziamento illegittimo – quale parametro internazionale a cui la condotta degli Stati contraenti deve conformarsi.

L'arrivo, in Europa, di flussi di rifugiati, migranti economici e sfollati ha interrogato la società degli Stati europei sulla garanzia, anche a livello regionale, di un nucleo minimo inderogabile dei diritti economici e sociali inerenti alla dignità umana. Durante la pandemia da COVID-19, la Carta ha indicato in che misura dev'essere riconosciuta la tutela della salute, pur in un contesto di emergenza pubblica, in Europa. Il dinamismo delle condizioni in cui l'individuo realizza la propria persona nella società, nella sfera economica e sociale, sollecita ad ag-

giornare il catalogo dei diritti umani riconosciuti nella Carta sociale europea per includervi, ad esempio, il diritto a un ambiente salutare e sostenibile, diritti dei lavoratori in forme non convenzionali di occupazione, quali i lavoratori delle piattaforme digitali o della *gig-economy*, tutele legate all'affermazione della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale.

Le tutele poste dalla Carta sociale europea mirano a indirizzare l'azione degli Stati e del Consiglio d'Europa nello sviluppo del progresso sociale, riconoscendo alle organizzazioni sindacali e alle altre organizzazioni non governative, nazionali ed europee, un ruolo preminente. Queste ultime sono valorizzate nel sistema convenzionale della Carta, che le coinvolge anche nelle procedure di garanzia degli obblighi assunti dagli Stati contraenti, sul piano internazionale. Essa prevede, infatti, che le parti sociali e i rappresentanti della società civile partecipino con osservazioni e informazioni alla procedura in cui è fatto obbligo agli Stati di inviare rapporti statali periodici affinché l'organo di esperti indipendenti, il Comitato europeo dei diritti sociali, valuti la conformità della situazione interna rispetto agli impegni gravanti in capo a ciascuno Stato da un punto di vista giuridico e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa intervenga sul piano politico con risoluzioni e raccomandazioni. In seguito all'introduzione di una nuova procedura, nel 1995, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni non governative possono presentare reclami collettivi nei confronti degli Stati che vi abbiano aderito, per contestare la mancata osservanza della Carta in riferimento a una determinata situazione interna.

Questi mezzi di controllo dell'applicazione della Carta sociale europea negli Stati contraenti hanno permesso di sviluppare esperienza e competenza, a livello del Consiglio d'Europa e nei singoli Stati, sui diritti umani nelle materie della Carta. A differenza dei ricorsi nel sistema convenzionale della CEDU, le procedure di garanzia della Carta non hanno natura giudiziaria e non sfociano in atti giuridici formalmente vincolanti per gli Stati contraenti che ne sono destinatari. Gli obblighi di tutela dei diritti sociali, derivanti dalla Carta, ricevono però sistemazione nell'ordinamento giuridico degli Stati parte: i contenuti elaborati nell'attività di controllo possono essere tradotti nei rimedi giudiziari interni esperibili dagli individui. Nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, ad esempio, nel 2018 per la prima volta la Corte costituzionale italiana ha indicato esplicitamente nella Carta sociale europea una fonte internazionale di obblighi che costituiscono parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi, al pari della CEDU, e ha guardato alla prassi applicativa del Comitato europeo dei diritti sociali nel ricostruire il contenuto e la portata degli obblighi di tutela discendenti dalla Carta.

Tuttavia, proprio in virtù della diversa forma di garanzia predisposta dal sistema convenzionale, la Carta sociale europea è ritenuta uno strumento di tutela dei diritti umani meno effettivo della CEDU – in assenza, cioè, di un rimedio giudiziario accessibile agli individui contro uno Stato per lamentare una negazione del godimento dei propri diritti umani in violazione del trattato. Allo stesso

tempo, le procedure di controllo della Carta sociale europea estendono il proprio ambito di applicazione al novero più vasto e avanzato di diritti economici e sociali che siano riconosciuti in uno stesso strumento pattizio. La procedura dei reclami collettivi, che pur trae ispirazione dalla procedura sulla libertà sindacale nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), si presenta unica per forma ed estensione rispetto alle altre procedure internazionali attivabili da soggetti privati, nel campo dei diritti economici e sociali.

La Carta sociale europea e le sue procedure di supervisione sono state oggetto di un'attenzione più limitata in passato, nelle opere generali sul diritto internazionale dei diritti umani e nel novero di studi dedicati ai meccanismi internazionali di garanzia, vuoi rispetto all'ambito istituzionale del Consiglio d'Europa (ove resta preminente l'attenzione per la CEDU) vuoi rispetto ad altri mezzi non giudiziari (*in primis*, le procedure del sistema dell'OIL e quelle dei principali trattati universali sui diritti umani) e anche rispetto all'ambito dei diritti umani economici e sociali (in particolare, a confronto del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali). Allo stesso tempo, la Carta ha ricevuto sin dai suoi albori analisi precise e sottili da parte di attenti ed esperti studiosi. L'introduzione della procedura dei reclami collettivi ha attirato un interesse crescente nei confronti della tutela materiale ai sensi della Carta e delle sue procedure di controllo, determinando la produzione di opere generali e approfondite da parte di qualificati conoscitori della prassi e autorevoli studiosi in dottrina, come anche di numerosi studi puntuali delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali. Ne è derivato un filone di studi, pluridisciplinari, sui contenuti dei diritti riconosciuti dalla Carta e, nella prospettiva dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, sul valore della Carta sociale europea e sugli effetti riconosciuti alle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali negli ordinamenti giuridici degli Stati contraenti. Minore appare, invece, la considerazione del sistema convenzionale della Carta tra gli studi sul ruolo degli attori non statali, in particolare le organizzazioni non governative, e sulla *strategic litigation* nel campo dei diritti umani.

Il presente lavoro si propone di indagare gli specifici mezzi di sorveglianza del sistema della Carta sociale europea dal punto di vista dell'effettività di questo sistema convenzionale, come contributo allo studio delle garanzie previste dai trattati sui diritti umani. Le procedure della Carta saranno analizzate nella loro ragion d'essere ed evoluzione (cap. 3), nella loro configurazione attuale (cap. 4) e nei loro effetti (cap. 5) tenuto conto della questione della "giustiziabilità" dei diritti economici e sociali e della responsabilità internazionale dello Stato per la violazione dei relativi obblighi. La Carta sociale europea, infatti, pur con caratteri propri e distinti, rappresenta una manifestazione dell'evoluzione contemporanea del diritto internazionale, che ha integrato la protezione dei diritti umani esprimendo il binomio "riconoscimento-garanzia" sul piano delle fonti convenzionali. Questo strumento pattizio si inserisce appieno, altresì, in quel processo, sviluppatosi a partire dal secondo dopoguerra, che vede la cooperazione internazionale nel

campo dei diritti umani affermarsi nell'ambito dell'organizzazione istituzionalizzata della cooperazione tra Stati per perseguire i fini e avvalendosi di organi e poteri dell'ente, oltre che di organi convenzionali propri (cap. 1). Le procedure di molti sistemi convenzionali nel campo dei diritti umani sono generalmente ricondotte alle nozioni di "garanzia internazionale", "controllo internazionale", "compliance". Si tratta di concetti che esprimono funzioni di accertamento e di attuazione delle regole nell'ordinamento giuridico internazionale: la loro articolazione concorre a identificare i mezzi con i quali è perseguita, e perseguibile, l'effettiva attuazione degli obblighi di un trattato sui diritti umani, in particolare sui diritti umani economici e sociali (cap. 2). L'analisi degli sviluppi delle fonti istitutive (cap. 3), delle componenti organiche e delle fasi di svolgimento (cap. 4) e degli effetti giuridici (cap. 5). del controllo della Carta sociale europea, nell'ottica della teoria giuridica dei diritti umani e della teoria dell'organizzazione internazionale, mette in evidenza come l'esperienza di cooperazione internazionale che si realizza attraverso la Carta sociale europea riesca ad essere effettiva nella tutela dei diritti economici e sociali – questione che ha plasmato sia la riflessione interna al Consiglio d'Europa sia l'attività del CEDS nell'esercizio del proprio mandato; la natura degli obblighi internazionali sulla protezione dei diritti economici e sociali ha indotto a configurare una garanzia complessa, in cui la sorveglianza sull'attuazione della Carta promuove e accerta la conformità delle situazioni interne rispetto alla Carta; allo stesso tempo, l'effettività della garanzia della Carta sociale europea risulta ancorata all'avallo politico delle ricostruzioni giuridiche raggiunte dall'organo di esperti indipendenti del trattato (cap. 6).

Le fonti e i documenti che ineriscono alla Carta sociale europea sono reperibili sul sito del Consiglio d'Europa; ove disponibili in raccolte e pubblicazioni, se ne fa riferimento nel testo.

Sigle e abbreviazioni

<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
ANESC	Academic Network on the European Social Charter/Réseau académique sur la Charte sociale européenne
<i>AJIL</i>	<i>American Journal of International Law</i>
<i>Annali ED</i>	<i>Annali della Enciclopedia del diritto</i>
Ass. parl.	Assemblea parlamentare
<i>ASIL Proceedings</i>	<i>Proceedings of the ASIL Annual Meeting</i>
<i>Austrian RIEL</i>	<i>Austrian Review of International and European Law</i>
<i>Baltic YIL</i>	<i>Baltic Journal of International Law</i>
<i>Cambridge YELS</i>	<i>The Cambridge yearbook of European legal studies</i>
CCAS	Commissione della Conferenza sull'applicazione degli standard dell'OIL
<i>CD</i>	<i>Les cahiers de droit</i>
<i>CDE</i>	<i>Cahiers de droit européen</i>
CDF	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo
CDI	Commissione di diritto internazionale
CDPD	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità
CEACR	Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL
CEAL	Carta europea dell'autonomia locale
CEDAW	Convenzione sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne

XVIII *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*

CEDS	Comitato europeo dei diritti sociali
CEDU	Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali
CEPT	Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CERI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
CG	Comitato governativo della Carta sociale europea
CI	<i>La Comunità internazionale</i>
CLM	Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti dei membri delle loro famiglie
CM	Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
Corte EDU	Corte europea dei diritti umani
CT	Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura
Cons. d'Eur.	Consiglio d'Europa
CS	<i>Comunicazioni e studi</i>
CSE	Carta sociale europea
CPT	Comitato europeo contro la tortura
CVDT	Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969
<i>D. disc. pubbl.</i>	<i>Digesto delle discipline pubblicistiche</i>
<i>D. disc. priv. (sez. civ.)</i>	<i>Digesto delle discipline privatistiche (sezione civile)</i>
DCSI	<i>Diritto comunitario e degli scambi internazionali</i>
<i>Dir. ec.</i>	<i>Il diritto dell'economia</i>
DPCE	<i>Diritto pubblico comparato ed europeo</i>
DU	<i>I diritti dell'uomo</i>
DUDI	<i>Diritti umani e diritto internazionale</i>
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
ED	<i>Enciclopedia del diritto</i>
EG	<i>Enciclopedia giuridica</i>
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>

ELR	<i>European Law Review</i>
ETS	<i>European Treaty Series</i>
FAO	Food and agriculture organization
<i>Forum QC</i>	<i>Forum di Quaderni costituzionali</i>
GCYILJ	<i>Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence</i>
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione
GU	<i>Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana</i>
GUUE	<i>Gazzetta ufficiale dell'Unione europea</i>
HRR	<i>Human Rights Review</i>
IO	<i>International Organization</i>
<i>J. Const. L. in ECE</i>	<i>Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe</i>
JCR	<i>Journal of Conflict Resolution</i>
JEDH	<i>Journal européen des droits de l'homme</i>
JIDS	<i>Journal of International Dispute Settlement</i>
JIEL	<i>Journal of international economic law</i>
JLE	<i>Journal of Legal Education</i>
JT	<i>Journal des tribunaux</i>
ICLQ	<i>International & Comparative Law Quarterly</i>
ICLR	<i>International Community Law Review</i>
IHRLR	<i>International Human Rights Law Review</i>
<i>King's LJ</i>	<i>King's Law Journal</i>
<i>Lav. e dir.</i>	<i>Lavoro e diritto</i>
<i>Leiden JIL</i>	<i>Leiden Journal of International Law</i>
LIEI	<i>Legal Issues of Economic Integration</i>
<i>Michigan JIL</i>	<i>Michigan Journal of International Law</i>
MPEPIL	<i>Max Planck Encyclopedia of Public International Law</i>
MPIL	Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law

<i>Netherland YIL</i>	<i>Netherland Yearbook of International Law</i>
<i>Nordic JHR</i>	<i>Nordic Journal of Human Rights</i>
<i>OIDU</i>	<i>Ordine internazionale e diritti umani</i>
<i>OIL</i>	Organizzazione internazionale del lavoro
<i>OMS</i>	Organizzazione mondiale della sanità
<i>Oss. fonti</i>	<i>Osservatorio sulle fonti</i>
<i>PIDCP</i>	Patto internazionale sui diritti civili e politici
<i>PIDESC</i>	Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
<i>Rass. Lav.</i>	<i>La Rassegna del Lavoro</i>
<i>RCADI</i>	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye</i>
<i>Rev. int. Croix-Rouge</i>	<i>Revue internationale de La Croix-Rouge et bulletin international des sociétés de la Croix-Rouge</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue Générale de Droit International Public</i>
<i>RIT</i>	<i>Revue international du travail</i>
<i>Roma Tre LR</i>	<i>Roma Tre Law Review</i>
<i>RTDH</i>	<i>Revue trimestrielle des droits de l'homme</i>
<i>Suppl. Ord.</i>	Supplemento Ordinario
<i>UNESCO</i>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<i>UNTS</i>	<i>United Nations Treaty Series</i>
<i>Vanderbilt JTL</i>	<i>Vanderbilt Journal of Transnational Law</i>
<i>Yale JIL</i>	<i>Yale Journal of International Law</i>
<i>Yale LJ</i>	<i>Yale Law Journal</i>
<i>Yb ILC</i>	<i>Yearbook of the International Law Commission</i>
<i>ZaöRV</i>	<i>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg Journal of International Law</i>

Capitolo Primo

La Carta sociale europea e il diritto pattizio sui diritti umani

SOMMARIO: 1. La Carta sociale europea, strumento pattizio sulla protezione dei diritti umani economici e sociali nell'ambito del Consiglio d'Europa. – 1.1. Una pluralità di fonti pattizie coesistenti e coordinate. – 1.2. Un catalogo esteso di diritti e i relativi obblighi di tutela. – 1.3. Il meccanismo di accettazione positiva degli impegni sostanziali. – 1.4. La delimitazione su base della nazionalità delle persone protette. – 1.5. Le procedure dei rapporti statali e dei reclami collettivi. – 2. Le garanzie nei sistemi convenzionali sui diritti umani. – 2.1. Il binomio “riconoscimento-garanzia”. – 2.2. Riconoscimento, esigibilità e “giustiziabilità” dei diritti economici e sociali come diritti umani nel diritto internazionale. – 3. Le garanzie di obblighi convenzionali nell'ambito delle forme di organizzazione istituzionalizzata della cooperazione internazionale.

1. La Carta sociale europea, strumento pattizio sulla protezione dei diritti umani economici e sociali nell'ambito del Consiglio d'Europa

I diritti economici e sociali contemplati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹ furono per la prima volta tradotti in diritto internazionale pattizio sul piano regionale europeo, nella Carta sociale europea. La “Carta” è lo strumento principale con cui gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno convenuto di perseguire, sul fronte della tutela dei diritti umani economici e sociali, lo scopo di questa Organizzazione «di salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che rappresentano il loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale, in particolare mediante la difesa e lo sviluppo dei diritti umani e delle libertà fondamentali»². Il trattato originario, negoziato a

¹ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948, UN Doc. A/RES/217(III).

² Preambolo, Carta sociale europea del 18 ottobre 1961, ETS n. 35 (“CSE 1961”). Sotto il profilo soggettivo, la partecipazione alla cooperazione internazionale che si esprime nel sistema convenzionale della Carta sociale europea è configurata nei confronti dei soli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tra le opere generali sulla Carta sociale europea, cfr. G. PALMISANO, *L'Europa dei*

partire dal 1953 e aperto alla firma a Torino in occasione delle celebrazioni del centenario dell'Unità d'Italia, il 18 ottobre 1961, entrò in vigore il 26 febbraio 1965³. Nella "Carta di Torino" era riconosciuto un ampio spettro di diritti, ad uno standard di tutela piuttosto elevato. La Carta istituiva una procedura di supervisione dell'applicazione degli impegni assunti dagli Stati contraenti, che si basava sull'esame di rapporti statali periodici da parte di un Comitato di esperti (oggi denominato "Comitato europeo dei diritti sociali", CEDS) e di un Comitato governativo (composto da funzionari governativi degli Stati contraenti, CG) e sull'intervento degli organi politici del Consiglio d'Europa.

Lo strumento pattizio non si rivelò, tuttavia, efficace e la Carta rimase per lo più "dormiente" nei primi decenni di vita⁴. A cavallo degli anni Novanta del secolo scorso, nel contesto di un più ampio progetto di rilancio dell'azione del Consiglio d'Europa nella sfera sociale, la Carta conobbe un processo di riforma. Da un lato, i diritti riconosciuti furono estesi per mezzo di un Protocollo addizionale del 1988⁵ e della Carta sociale riveduta del 1996, che rafforzò anche i

diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea, Bologna, 2022; K. LUKAS, *The European Social Charter*, in C. BINDER et al. (eds), *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Cheltenham, 2020, p. 127 ss.; O. DÖRR, *The European Social Charter*, in S. SCHMAHL-M. BREUER (eds), *The Council of Europe: its laws and policies*, Oxford, 2017, p. 507 ss.; J. LUTHER-L. MOLA (eds), *Europe's Social Rights Under the 'Turin Process'*, Napoli, 2016; C. PANZERA et al. (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016; M. D'AMICO-G. GUIGLIA (eds), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014; M. D'AMICO-G. GUIGLIA-B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013*, Napoli, 2013; M. MIKKOLA, *Social Human Rights of Europe*, Porvoo, 2010; O. DE SCHUTTER (ed.), *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe*, Bruxelles, 2010; U. BECKER, *European Social Charter*, in MPEPIL, 2007; A. ŚWIĄTKOWSKI, *Charter of social rights of the Council of Europe*, Alphen aan den Rijn, 2007; O. PORCHIA, *Carta sociale europea*, in *D disc. pubbl.*, vol. II agg., Torino, 2005, p. 122 ss.; J.-F. AKANDJI-KOMBÉ-S. LECLERC (dir.), *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, 2001; J. DARCY-D.J. HARRIS, *The European Social Charter*, II ed., Charlottesville, 2001; D.J. HARRIS, *The European Social Charter*, Charlottesville, 1984; L. SBOLCI, *La Carta sociale europea*, in E. VITTA-V. GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali dei diritti dell'uomo*, Milano, 1981, p. 799 ss.; I. SCOTTO, *La Carta sociale europea*, in DCSI, 1979, p. 709 ss.; D.J. HARRIS, *The European Social Charter*, in ICLQ, 1964, p. 1076 ss.; G. CANSACCHI, *Considerazioni sulla Carta sociale europea*, in *Dir. ec.*, 1962, p. 263 ss.; G. BARILE, *La Carta sociale europea e il diritto internazionale*, in RDI, 1961, p. 624 ss.

³ L'entrata in vigore conseguì al deposito degli strumenti di ratifica da parte di Regno Unito, Norvegia, Svezia, Irlanda e Germania. L'Italia firmò la Carta sociale europea il 18 ottobre 1961 e vi si vincolò con l. 3 luglio 1965 n. 929, di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea adottata a Torino il 18 ottobre 1961 (GU n. 193 del 3 agosto 1965, Suppl. Ord.). La Carta sociale europea del 1961 è in vigore per l'Italia dal 21 novembre 1965. Sulla cerimonia di apertura alla firma del trattato, a Palazzo Madama, v. R. PURPURA, *La elaborazione della Carta sociale europea*, in *Rass. Lav.*, 1961, vol. II, p. 1505 ss., pp. 1505-1506; R.G. CREMADES, *La carta sociale europea*, in *Nuevos estudios sobre la integracion europea*, Zaragoza, 1967, p. 39 ss., p. 39.

⁴ V. O. DE SCHUTTER, *The Two Lives of the European Social Charter*, in O. DE SCHUTTER (ed.), *The European Social Charter*, cit., p. 11 ss.; *infra*, cap. III, § 3.

⁵ Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, ETS n. 128, entrato in vigore il 4 settembre 1992,

corrispondenti obblighi di tutela⁶. Dall'altro lato, la procedura dei rapporti statali fu riformata e, con Protocollo del 1995, venne introdotta una procedura opzionale di reclami collettivi⁷.

Come si cercherà di evidenziare nel seguito del paragrafo, la Carta presenta connotati peculiari nel panorama dei sistemi convenzionali sui diritti umani, sotto il profilo delle fonti pattizie, dell'ampiezza dei diritti riconosciuti, dell'estensione del vincolo di ciascuna parte contraente, del novero dei beneficiari e delle procedure di garanzia approntate: ogni elemento, in sé e nella sua interconnessione con gli altri, costituisce una manifestazione specifica della volontà e dello sforzo di affermare a livello internazionale, in uno strumento vincolante, la protezione dei diritti economici e sociali.

1.1. Una pluralità di fonti pattizie coesistenti e coordinate

La protezione dei diritti economici e sociali che è detta afferire alla "Carta sociale europea" discende in realtà da una pluralità di trattati, tra cui sussistono rapporti tali da rendere appropriato – e in un certo senso inevitabile, per non incorrere in riferimenti imprecisi al dato giuridico – il ricorso all'espressione "sistema delle fonti pattizie" (o sistema convenzionale) della "Carta sociale europea".

Diversamente da altri regimi convenzionali di protezione dei diritti umani, che si siano evoluti sul piano del diritto pattizio attraverso protocolli apposti ad un unico trattato, nel sistema della Carta si è venuta a creare e permane un doppio, possibile fondamento pattizio del vincolo degli Stati: il trattato aperto alla firma a Torino nel 1961 (la Carta "originaria") e il trattato aperto alla firma a Strasburgo nel 1996 (la Carta sociale europea riveduta). Al trattato più risalente afferiscono tutti i Protocolli operanti: quello, già citato, del 1988, che amplia il novero dei diritti riconosciuti e dei relativi obblighi di tutela; quello del 1991,

che estende i diritti garantiti dalla Carta del 1961 ("Prot. 1988"). L'Italia, per il quale il Protocollo è in vigore dal 26 maggio 1994, lo ha firmato il giorno dell'apertura alla firma e ha provveduto alla sua ratifica ed esecuzione con l. 28 agosto 1997 n. 298 (GU n. 215 del 15 settembre 1997, Suppl. Ord.)

⁶ Carta sociale europea (riveduta) del 3 maggio 1996, ETS n. 163, entrata in vigore il 1° luglio 1999 ("CSE 1996"). L'Italia ha aderito a questo trattato con l. 9 febbraio 1999 n. 30, di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996 (GU n. 44 del 23 febbraio 1999, Suppl. Ord. n. 38); la Carta riveduta è entrata in vigore nei confronti dell'Italia il 1° settembre 1999. Sulle implicazioni derivanti dalla conclusione della Carta riveduta per gli Stati vincolati alla Carta del 1961, *infra*, § 1.1.

⁷ Protocollo addizionale dell'11 novembre 1995, ETS n. 158, entrato in vigore il 1° luglio 1998, che istituisce una procedura di reclami collettivi ("Prot. 1995"). L'Italia ha aderito al Protocollo con l. 18 agosto 1997 n. 298, di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale della Carta sociale europea che prevede un sistema di reclami collettivi (GU n. 215 del 15 settembre 1997, Suppl. Ord.); il Protocollo è entrato in vigore nei confronti dell'Italia il 1° luglio 1998.

che contiene emendamenti migliorativi della supervisione dell'applicazione della Carta, sia con riguardo agli organi coinvolti sia rispetto all'allora unica procedura esistente, quella di esame dei rapporti statali⁸; infine, il Protocollo del 1995, già menzionato, che introduce una seconda procedura di controllo basata su reclami collettivi. Come meglio si vedrà, il Protocollo del 1991 non ha (ancora) raggiunto il numero delle ratifiche pari a quello degli Stati contraenti della Carta, necessario per la sua entrata in vigore, ma riceve, in larga misura, applicazione provvisoria in virtù di una decisione del Comitato dei Ministri dello stesso anno⁹. L'adesione agli altri due Protocolli è opzionale: il Protocollo del 1988 è entrato in vigore nel 1992, quello del 1995 nel 1998. Il trattato più recente – la Carta sociale europea riveduta – amplia e approfondisce la disciplina originaria. La Carta del 1996, infatti, si sovrappone alla Carta del 1961 e al Protocollo del 1988 quanto ai diritti là riconosciuti, pur riformulando in senso rafforzativo alcune disposizioni¹⁰; riconosce ulteriori diritti¹¹; contiene alcune nuove disposizioni generali, tra le quali una clausola di non discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti (contemplata, nella Carta del 1961, nel Preambolo)¹²; opera un rinvio agli strumenti della Carta del 1961 per incorporarne le disposizioni concernenti organi e procedure¹³.

I due trattati, dunque, rimangono strumenti distinti, a sé stanti, entrambi in vigore. La ratifica della Carta sociale europea riveduta da parte di uno Stato contraente della Carta originaria non comporta una denuncia di questa. Sul piano contenutistico, la configurazione degli obblighi discendenti in capo a ciascuno degli Stati che sono parti contraenti ad entrambi i trattati è regolata dal secondo trattato. In proposito, la Carta sociale riveduta contiene una disposizione (l'art. B, par. 2) ai sensi della quale l'accettazione di obblighi ai sensi di quel trattato comporta la cessazione dell'applicazione, in capo allo Stato interessato, delle disposizioni corrispondenti nella Carta originaria (lo stesso valendo per il Protocollo del 1988)¹⁴.

Sul piano soggettivo, dunque, in assenza di una regola ostativa nel diritto consuetudinario e nel diritto pattizio rilevante, uno Stato non ancora vincolato ad alcuna tra la Carta del 1961 e quella del 1996 può scegliere di ratificare solo il primo trattato, oppure uno Stato già vincolato ad entrambi i trattati può de-

⁸ Protocollo di modifica del 21 ottobre 1991 ('Protocollo di Torino'), ETS n. 142, applicato in parte, provvisoriamente, riguardante il meccanismo di controllo ("Prot. 1991").

⁹ Più in dettaglio, *infra*, cap. III, § 3.1.

¹⁰ Explanatory Report to the European Social Charter (revised) (di seguito: "Rapp. espl. Carta 1996"), par. 8: v. il testo in CONSIGLIO D'EUROPA, *European Social Charter-Collected Texts*, VII ed., Strasbourg, 2015, p. 153 ss.

¹¹ *Infra*, § 1.2.

¹² Art. E, Carta 1996.

¹³ Artt. C e D, Carta 1996.

¹⁴ Art. B, par. 2, Carta 1996.

nunciare il secondo, rimanendo così vincolato solo al primo¹⁵. Tuttavia, in seguito all'apertura alla firma, il 3 maggio 1996, della Carta sociale europea riveduta, si nota la tendenza degli Stati membri del Consiglio d'Europa non precedentemente vincolati alla Carta del 1961 ad aderire unicamente alla Carta riveduta¹⁶, anche se alcuni Stati hanno aderito alla Carta del 1961 anche dopo l'apertura alla firma della Carta del 1996¹⁷. Tra gli Stati contraenti di entrambi i trattati, successivamente al 1996 tre Stati hanno provveduto a ratificare prima l'uno poi l'altro¹⁸.

Sul piano teorico, si pone la questione della configurazione dei diritti e degli obblighi intercorrenti tra uno Stato contraente di entrambi i trattati e uno Stato contraente solo del primo. La previsione, già menzionata, di cui all'articolo B, paragrafo 2 della Carta riveduta, volta a far 'prevalere' in capo a uno Stato contraente di entrambe le Carte il contenuto più articolato e avanzato delle disposizioni della seconda rispetto alle corrispondenti disposizioni della prima non vincola quello Stato, in base al dato pattizio, nei suoi rapporti con gli Stati parti unicamente alla prima. Peraltro, l'estensione del contenuto più elaborato e rafforzato dei diritti sanciti nella Carta del 1996 ai diritti riconosciuti nella Carta del 1961, così da vincolare a quello anche gli Stati contraenti del solo trattato più risalente, può avvenire sul piano interpretativo, in particolare nella prospettiva dell'interpretazione evolutiva di un trattato sui diritti umani. Su questo aspetto, come si vedrà¹⁹, si è pronunciato il Comitato europeo dei diritti sociali.

La scelta di mantenere una duplice fonte convenzionale ha dettato le scelte di politica redazione sopra considerate. La prospettiva, peraltro, in cui venne introdotta la Carta del 1996 era quella di una sua sostituzione alla prima quale strumento convenzionale del Consiglio d'Europa in materia di diritti economici e sociali²⁰. La progressiva conclusione da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa della Carta sociale europea riveduta è obiettivo conclamato nel

¹⁵ Entrambi i trattati contengono una clausola di denuncia: art. 37, Carta 1961 e art. M, Carta 1996; *infra*, cap. IV, § 1.3.

¹⁶ Si tratta di Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Estonia, Georgia, Lituania, Republic of Moldova, Montenegro, Romania, Russia, Serbia, Slovenia, Ucraina.

¹⁷ Hanno ratificato esclusivamente la Carta del 1961: Islanda, Lussemburgo, Polonia e Regno Unito; sono internazionalmente vincolati alla Carta del 1961 e al suo protocollo del 1988: Croazia, Repubblica ceca, Danimarca.

¹⁸ È il caso di Austria, Belgio, Cipro, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta, Macedonia del Nord, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Turchia. Lo stato delle firme e delle ratifiche ai vari testi pattizi della Carta sociale europea è mantenuto aggiornato alla seguente pagina del sito del Consiglio d'Europa: www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications.

¹⁹ *Infra*, cap. III.

²⁰ Rapp. espl. Carta 1996, par. 8: «The instrument has been drafted in such a way as to be autonomous, but with the same supervisory machinery as the Charter. It does not conflict with the Charter but is intended to eventually replace it».

Preambolo della Carta sociale riveduta²¹ e nell'ambito dei successivi processi politici volti a perlustrare terreni di riforma e a proporre modifiche rafforzative del sistema della Carta sociale europea²².

In conclusione, il processo formale di progressiva sostituzione della Carta riveduta alla Carta del 1961, auspicato ai fini del rafforzamento della tutela dei diritti economici e sociali nella sfera del Consiglio d'Europa, riposa su uno specifico atto di volontà di ciascuno Stato contraente. Esso richiede infatti la ratifica della Carta riveduta, in conformità alle previsioni costituzionali di ciascuno Stato. Fintantoché permarrà la duplicità delle fonti pattizie di tutela, si pone la questione della modalità con cui possa essere ulteriormente ampliato il catalogo dei diritti riconosciuti dando a tutti gli Stati contraenti di almeno una delle Carte la possibilità di vincolarsi alle nuove norme. A tal fine, allo stato attuale sembrerebbe necessario introdurre due Protocolli addizionali identici, ciascuno relativo a una Carta. È probabile che la questione si ponga per la prima volta in un prossimo futuro, considerata la recente prefigurazione dell'opportunità di inserire, nell'ambito pattizio della Carta, il riconoscimento di un diritto ad un ambiente sano e sostenibile²³.

1.2. Un catalogo esteso di diritti e i relativi obblighi di tutela

Nella Carta del 1961, il catalogo dei diritti venne costruito essenzialmente a partire dalla ricognizione dei testi internazionali disponibili (in particolare le Convenzioni dell'OIL²⁴, la Dichiarazione universale dei diritti umani e le prime stesure del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. "PIDESC") e da una rilevazione delle tutele costituzionali e delle legislazioni e prassi nazionali degli Stati che all'epoca erano membri del Consiglio d'Europa, tramite l'invio di questionari ai governi e la discussione in un organo ausiliario del Comitato dei Ministri²⁵. Il catalogo incluso nella Carta del 1961 elenca di-

²¹ Preambolo, Carta 1996: «Recognising the advantage of embodying in a Revised Charter, designed progressively to take the place of the European Social Charter, the rights guaranteed by the Charter as amended, the rights guaranteed by the Additional Protocol of 1988 and to add new rights».

²² *Infra*, cap. III.

²³ Ass. parl., Racc. (2021) 2211, Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe, 29 settembre 2021, par. 3.2.

²⁴ N. VALTICOS, *L'influenza delle Convenzioni e delle Raccomandazioni internazionali del lavoro sulla Carta sociale europea*, in *Rass. Lav.* 1961, vol. II, p. 1585 ss.

²⁵ V. i molti e vari testi che furono presi in considerazione per l'elaborazione di una risalente bozza della Carta all'interno dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, in Ass. cons., *Commiss. questioni sociali*, AS/Soc (6) 30Rev., Memorandum by the Secretariat of the Committee on the Preliminary Draft of the Social Charter prepared by the Working Party, 5 luglio 1955 (il cui testo è riprodotto in CONSIGLIO D'EUROPA, *Charte sociale européenne-Recueil des travaux*

ciannove diritti²⁶. I diritti dei lavoratori comprendono diritti individuali e diritti a esercizio collettivo: i primi sono enunciati agli articoli 1 (diritto al lavoro), 2 (diritto ad eque condizioni di lavoro), 3 (diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro), 4 (diritto ad un'equa retribuzione), 10 (diritto alla formazione professionale), i secondi agli articoli 5 (diritti sindacali) e 6 (diritto di negoziazione collettiva). Sono inoltre enunciati diritti a prestazioni sociali: 9 (diritto all'orientamento professionale), 11 (diritto alla protezione della salute), 12 (diritto alla sicurezza sociale), 13 (diritto all'assistenza sociale e medica), 14 (diritto ad usufruire di servizi sociali), 16 (diritto della famiglia a una tutela sociale giuridica ed economica), 17 (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela sociale giuridica ed economica). Infine, alcuni diritti riguardano la protezione di gruppi specifici: 7 (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela), 8 (diritto delle lavoratrici madri a una tutela), 15 (diritto delle persone [con disabilità] all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità), 18 (diritto all'esercizio di una attività a fini di lucro sul territorio delle altre Parti), 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza)²⁷.

Il Protocollo del 1988 include quattro nuovi diritti, tre dei quali inerenti al lavoro e un quarto su un ulteriore gruppo vulnerabile: il diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso; il diritto all'informazione ed alla consultazione; il diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro; il diritto delle persone anziane ad una protezione sociale (artt. 1-4, Prot. 1988, numerati da 20 a 23 nella Carta riveduta). Il processo che condusse all'elaborazione e alla conclusione del Protocollo addizionale in parola ricevette impulso politico dalla Dichiarazione sui diritti umani del 1978 degli Stati membri del Consiglio d'Europa, si innestò su lavori e proposte interni al Consiglio d'Europa e fu condotto da un organo *ad hoc* in consul-

préparatoires, vol. II, Strasbourg, 1955, p. 98 ss., p. 104 ss.): «The preliminary draft Charter was drawn up in the light of (a) the indications given in the preliminary report on the preparation of a Social Charter submitted to the Assembly on 23rd September 1954 (Doc.312); (b) the draft Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, drawn up by the United Nations Human Rights Commission; (c) various international texts, charters, declarations and constitutions, reproduced in Doc. AS/Soc (6) 23 (Documentary Note on the economic and social rights set forth in some international instruments) such as: (i) the United Nations Universal Declaration on Human Rights, (ii) European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, (iii) The Philadelphia Declaration concerning the aims and Purposes of the International Labour Organisation, as well as the latter's Constitution, (iv) the American Declaration of the Rights and Duties of Man, Bogota, (v) the Inter-American Charter of Social Guarantees, Bogota, (vi) the Geneva Declaration of the Rights of the Child and similar provisions in some national constitutions».

²⁶ La ripartizione che segue è ripresa da U. BECKER, *European Social Charter*, cit., par. 21-22.

²⁷ I titoli degli articoli sono tratti dalla versione non ufficiale in lingua italiana della Carta sociale europea riveduta, pubblicata sul sito del Consiglio d'Europa (www.rm.coe.int/168007cf95).

tazione con l'ETUC, l'UNICE e l'Assemblea parlamentare²⁸. L'elaborazione del Protocollo prendeva in considerazione gli sviluppi intercorsi nella legislazione lavoristica e nella definizione delle politiche sociali, specialmente nell'ambito dell'allora Comunità economica europea²⁹.

La Carta riveduta rafforza la tutela dei diritti economici e sociali alla luce dei seguenti criteri direttivi, adottati dai suoi redattori: il livello di protezione non avrebbe dovuto essere alterato in senso riduttivo rispetto a quello garantito dalla Carta del 1961; si sarebbe dovuto tener conto degli sviluppi intercorsi sul piano dei diritti sociali, come riflessi in altri strumenti internazionali e nelle legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa; avrebbero dovuto ricevere considerazione i problemi sociali non trattati in altri strumenti; i cambiamenti avrebbero dovuto essere significativi; infine, si sarebbe dovuto intervenire tenendo in considerazione il principio di eguaglianza tra uomini e donne³⁰. Come già osservato, la tutela dei diritti economici e sociali risulta così rafforzata, nella Carta del 1996 rispetto al sistema pattizio della Carta del 1961, in due direzioni. Da una parte, il trattato del 1996 incorpora i diritti già contemplati dalla Carta sociale europea del 1961 e dal Protocollo del 1988, per alcuni dei quali rielabora il contenuto al fine di stabilire una tutela più avanzata e articolata³¹. Dall'altra parte, la Carta sociale riveduta amplia il catalogo dei diritti inserendone ulteriori otto: il diritto a una tutela in caso di licenziamento (art. 24), il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro (art. 25), il diritto alla dignità sul lavoro (art. 26), il diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento (art. 27), il diritto dei rappresentanti ei lavoratori ad una tutela nell'ambito dell'impresa ed agevolazioni da concedere loro (art. 28), diritto all'informazione e alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi (art. 29), diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30), diritto all'abitazione (art. 31).

Non rientrano invece nella lista dei diritti espressi dalla Carta, a tutt'oggi, il diritto a partecipare alla vita culturale e a beneficiare del progresso scientifico, il diritto all'istruzione e quello a godere della proprietà (già riconosciuti nella CEDU), nonché il diritto al cibo, almeno non esplicitamente rispetto al diritto all'assistenza sociale, o il diritto al tempo libero³².

²⁸ Explanatory Report to the 1988 Additional Protocol ("Rapp. esp. Prot. 1998"), parr. 1-9 (v. il testo in CONSIGLIO D'EUROPA, *European Social Charter-Collected Texts*, cit., p. 129 ss.).

²⁹ *Ivi*, par. 13.

³⁰ Committee on the European Social Charter (Charte-rel), Final Activity Report, CM(94)168, 18 novembre 1994, par. 8 e Rapp. espl. Carta 1996, cit., par. 7.

³¹ V. Rapp. espl. Carta 1996, cit., parr. 19-80: gli articoli interessati sono gli artt. 2, 3, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19. Gli articoli del Protocollo addizionale del 1988 non subiscono modifiche.

³² Sui diritti non inclusi nello strumento del 1961, cfr. D.J. HARRIS, *The European Social Charter* (1964), cit., p. 1077. Manca, inoltre, nell'impianto convenzionale e nella prassi applicativa della Carta sociale europea, un "diritto" a una vita dignitosa, quale sviluppato invece in altri contesti

Entrambi i trattati, e invero anche il Protocollo addizionale del 1988, si compongono di un Preambolo, di una Parte Prima, il cui testo non è articolato, enunciativa dei diritti, di una Parte II, con testo articolato, in cui sono posti i corrispettivi obblighi di tutela dei diritti enunciati nella Parte I, di una Parte III, sugli impegni assunti dagli Stati contraenti, di una Parte IV relativa al meccanismo di controllo e di una Parte V contenente disposizioni generali e finali.

In questi testi, dunque, vi sono due Parti riguardanti il contenuto materiale della Carta. La Parte I contiene un elenco numerato di diritti e principi, a ciascuno dei quali la Parte II fa corrispondere un obbligo dettagliato³³. Se il catalogo in sé è privo di carattere precettivo, esso è però oggetto di un vincolo da parte degli Stati contraenti³⁴. L'elenco dei diritti e dei principi nella Parte I è preceduto da un testo introduttivo secondo il quale le parti contraenti «accept as the aim of their policy, to be pursued by all appropriate means, both national

regionali (v., ad es., F. COSTAMAGNA, *Corte interamericana e tutela dei diritti economici, sociali e culturali: il diritto ad una 'vida digna'*, in F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella Comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 137 ss.).

³³ Il testo articolato della Parte II segue la numerazione dell'elenco dei diritti della Parte I.

³⁴ V., in tal senso, l'intervento del membro britannico del Comitato sociale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e delegato alla Conferenza tripartita dell'OIL, in CONSIGLIO D'EUROPA, *Charte sociale européenne-Recueil des travaux préparatoires*, vol. V, Strasbourg, 1958, p. 407: «The Ministers contemplated, therefore, that there should be a statement of general principles, in any case, whether or not there were to be binding obligations as well. The Committee drafted these general principles and they form Part I of the draft. But they are more than just principles set down at the beginning of a document and tucked away in a preamble to be forgotten afterwards. There is an obligation written into the Charter, for all Members who ratify it to make a declaration that these rights and principles are rights and principles which they accept as aims of their social policy». V., altresì, lo studio preparato dalla Direzione ricerca del Segretariato del Consiglio d'Europa, spec. le conclusioni 4 e 5, *ivi*, vol. III, p. 823 ss. Cfr., in dottrina, G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali*, cit., p. 43 ss.; U. BECKER, *European Social Charter*, cit. par. 13, secondo il quale la Parte I ha valore di dichiarazione politica e non ha effetti vincolanti; G. GAJA, *Lavoro (disciplina internazionale)*, in *ED*, 1973, p. 620 ss., da p. 629, il quale in nota 46 osserva che le formule dell'*incipit* del Preambolo e della clausola sugli Impegni della Carta del 1961 prospetterebbero l'assunzione di obblighi, seppur generici e non significativi, ma poi esclude che si tratti di veri e propri obblighi, anche alla luce dell'esclusione della Parte I dal controllo di cui alla Parte IV. Cfr. la lettura di G. CANSACCHI, *Considerazioni*, cit., p. 9, che individua nei punti dell'elenco «direttive» o «mète» che non si limitano a rivolgere inviti o raccomandazioni al governo bensì pongono obblighi positivi, essenzialmente quello «di emanare entro termini ragionevoli una legislazione sociale e previdenziale adeguata alle mète indicate» e quello «di non emanare ulteriormente leggi in contrasto con le direttive accettate». Tuttavia, come si evince dalla formulazione del secondo obbligo, l'A. ritiene che questi obblighi divengano efficaci solo nei limiti delle disposizioni accettate della Parte II. Si tratta di una posizione minoritaria. L'aspetto più interessante di questa lettura emerge laddove l'A., nel sostenere la natura di «veri e propri obblighi giuridici a carattere positivo» delle direttive di cui alla Parte I della Carta, individua altresì il diritto degli altri Stati contraenti «di elevare protesta in merito [alla condotta di uno Stato che si esplicasse in contrasto con tali direttive] allegando una flagrante inadempienza dell'accordo» (p. 9). In questo modo, viene configurata l'invocazione della responsabilità internazionale di uno Stato contraente da parte degli altri, nel silenzio dei testi della Carta su procedure interstatali di controllo o soluzione di controversie (*infra*, cap. V, § 3).

and international in character, the attainment of conditions in which the following rights and principles may be effectively realized». Inoltre, la clausola sugli «Impegni» nella Parte III vincola ciascun contraente a considerare la Parte I come una dichiarazione degli obiettivi che perseguirà con tutti i mezzi appropriati³⁵. In virtù di questo obbligo, il valore della Parte I risulta rafforzato ai fini applicativi ed interpretativi³⁶ degli obblighi gravanti sugli Stati ai sensi della Parte II. Ciò è tanto più rilevante, per la tutela di diritti interrelati e interdipendenti, a fronte della possibilità, prevista in capo alle parti contraenti, di impegnarsi a rispettare un sottoinsieme degli obblighi della Parte II corrispondenti ai diritti enunciati nella Parte I³⁷.

Un tale impianto sul riconoscimento dei diritti, dicotomico ma interrelato, si presta a riflettere la concezione dei diritti sociali come diritti non immediatamente esigibili dal singolo, ma godibili solo a fronte di un intervento dello Stato volto alla predisposizione e all'erogazione di un sistema di sicurezza sociale e di prestazioni sociali³⁸. I lavori preparatori della Carta del 1961 testimoniano la pervasività di questa concezione all'epoca dell'incipiente formulazione di un diritto internazionale vincolante sulla protezione dei diritti umani economici e sociali nell'Europa occidentale – e a sua volta, come si vedrà, questa concezione incide sull'individuazione del metodo di controllo dell'attuazione degli obblighi internazionalmente assunti³⁹. La compresenza di due Parti distinte in cui sono declinati diritti umani e corrispondenti obblighi trova altresì una lettura nel filone del costituzionalismo europeo: nelle Costituzioni della nuova Europa emergente dal primo conflitto bellico mondiale e in quelle degli Stati del Consiglio d'Europa nel Secondo dopoguerra, le garanzie dei diritti sociali risultano intrecciate ai doveri di solidarietà, che dall'ambito interindividuale vengono «resi pubblici» e «istituzionalizzati»; in virtù di un prin-

³⁵ Art. 20, par. 1, lett. a), Carta 1961; art. 5, par. 1, lett. a), Prot. 1988; art. A, par. 1, lett. a), Carta 1996: «Each of the Parties undertakes: a) to consider Part I of this Protocol as a declaration of the aims which it will pursue by all appropriate means, as stated in the introductory paragraph of that part».

³⁶ Sul valore interpretativo della Parte I v., tra altri, G. BARILE, *La Carta sociale europea*, cit., p. 628 ss. G. GAJA, *op. ult. cit.*, nota 46, osserva, tuttavia, che la formulazione generica dei principi nella Parte I non la rende molto rilevante ai fini interpretativi degli obblighi delle disposizioni della Parte II, di cui costituisce il contesto (art. 31, par. 1, CVDT). L'organo di esperti indipendenti della Carta sociale europea, incaricato di esaminare le situazioni interne dal punto di vista giuridico, ha sviluppato l'argomento della necessaria interpretazione contestuale degli obblighi della Parte II rispetto ai diritti elencati nella Parte I (v., *infra*, cap. V, § 2.2).

³⁷ *Infra*, § 1.3.

³⁸ *Infra*, § 2.2.

³⁹ D'altronde, l'articolazione in due Parti del contenuto materiale della tutela offerta dalla Carta riprende la proposta britannica con cui si cercava di superare, nel dibattito sulla natura da conferire alla Carta, le resistenze di altri Stati membri del Consiglio d'Europa ad elaborare disposizioni vincolanti corredate da obblighi di attuazione e da un meccanismo di controllo (*supra*, nota 34, e R. PURPURA, *La elaborazione della Carta sociale europea*, cit., p. 1520).

cipio strutturale di solidarietà nell'ordinamento, che «salda i doveri di solidarietà [del governo] con i rispettivi diritti sociali», «i doveri di solidarietà si trasformano in garanzie di rispetto e riconoscimento anche di legittime pretese di solidarietà e di diritti sociali»⁴⁰.

In tale ultima prospettiva, e tenendo conto delle modalità con cui furono selezionati i diritti ai fini della prima redazione e dei successivi ampliamenti del catalogo, la Carta sociale europea emerge come sintesi ricognitiva dei diritti e dei doveri sociali attraverso l'Europa in uno «standard costituzionale comune minimo di tutela di un'esistenza sociale dignitosa della persona»⁴¹. In quest'ottica si può richiamare la dichiarazione del Vertice dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa di Varsavia del 2005, secondo la quale la Carta sociale europea riveduta dovrebbe essere considerata «the minimum core of social rights which all member states should guarantee»⁴². Una tale lettura della Carta come «costituzione sociale per l'Europa»⁴³, peraltro, va temperata con le implicazioni che discendono dall'essere, la Carta, uno strumento pattizio, così come evidenziano la pluralità delle sue fonti, l'accettazione *à la carte* degli obblighi di tutela⁴⁴ e il carattere opzionale di una delle procedure di controllo dell'applicazione degli impegni assunti.

Infine, per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi assunti, nell'ordinamento interno, ai sensi dell'art. I della Carta del 1996, alle disposizioni della Carta viene data applicazione con legislazione o regolamentazione; convenzioni tra datori di lavoro o loro organizzazioni e organizzazioni di lavoratori; una combinazione dei due metodi; «altri mezzi appropriati»⁴⁵. La natura degli obblighi posti dalla Carta non è definita nel testo del trattato: non esiste, in particolare, una clausola parallela all'articolo 2, par. 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, secondo la quale ogni Stato contraente «si impegna ad operare (...) con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto»⁴⁶. Nel novero

⁴⁰ J. LUTHER, *I diritti umani sociali non sono insostenibili nell'Unione europea*, in *Lex Social* 2/2018, p. 106 ss., in cui cfr. cenni al principio di solidarietà nelle costituzioni europee e riferimenti dottrinali quanto alla sua concettualizzazione.

⁴¹ *Ivi*, p. 124.

⁴² Warsaw Declaration, Varsavia, 16-17 maggio 2005, www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_en.asp. Altresì, v. Presidenza belga del Consiglio d'Europa, Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015 (sugli autori del documento e su contesto e obiettivi della sua elaborazione, *infra*, cap. III, § 3.3): «The European Social Charter represents the most up-to-date expression of the European perception of social rights».

⁴³ O. DE SCHUTTER (ed.), *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe*, cit.

⁴⁴ *Infra*, § 1.3.

⁴⁵ L'«applicazione» nell'ordinamento interno degli impegni assunti costituisce l'oggetto vero e proprio del controllo operato nelle procedure di garanzia della Carta: *infra*, cap. IV, §§ 3.1 e 4.1.

⁴⁶ V., in proposito, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, General Comment No. 3,

degli articoli della Parte II della Carta, alcune clausole formulano obblighi precettivi, di risultati o di mezzi, mentre altre elaborano obblighi a carattere programmatico⁴⁷. L'organo di esperti istituito dalla Carta al fine della supervisione dell'attuazione degli impegni da parte degli Stati contraenti, dal canto suo, ha considerato che laddove la Carta pone un obbligo di mezzi invece che di risultato, gli sforzi richiesti agli Stati devono essere adeguati alla situazione dell'ordinamento⁴⁸. Inoltre, il CEDS configura un obbligo di realizzazione graduale e progressiva nei riguardi di alcuni diritti riconosciuti nella Carta che comportano una realizzazione «exceptionally complex and particularly expensive to resolve»⁴⁹. Il CEDS ha enucleato quattro elementi di un tale obbligo: in questi casi, secondo il CEDS, la Carta consente un'attuazione «within a reasonable time, with measurable progress and to an extent consistent with the maximum use of available resources [and mindfulness] of the impact that [choices] will have for groups with heightened vulnerabilities as well as for other persons affected»⁵⁰. In riferimento a ciascuno di questi elementi, il CEDS ha precisato quali metodi di attuazione sono conformi con la Carta. Nel complesso, gli Stati godono di un certo margine di apprezzamento nel raggiungere nel tempo la piena realizzazione del diritto in questione, ma devono fissare scadenze ragionevoli che tengano conto dei vincoli dell'ordinamento, da un lato, e, dall'altro lato, dei bisogni dei gruppi di persone per le quali una determinata tutela è urgente, non potendo in ogni caso differire a tempi indefiniti il raggiungimento degli obiettivi che si sono dati⁵¹. Il CEDS ritiene altresì che gli obblighi di attuazione progressiva compor-

'The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)', 14 dicembre 1990, Doc. E/1991/23.

⁴⁷ In dottrina, cfr. R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela e promozione dei diritti economici, sociali e culturali*, in F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali*, cit., p. 3 ss., il quale individua anche nella Carta disposizioni che pongono obblighi «precettivi, immediati e completi» – di risultato o di mezzi (*due diligence*) –, e disposizioni a carattere programmatico, che prospettano un obbligo con un'altra struttura, «generale e complesso, "a realizzazione progressiva"». V., ad es., le formulazioni impiegate nell'art. 12 della Carta sociale europea sul diritto alla sicurezza sociale (corsivo aggiunto): «With a view to ensuring the effective exercise of the right to social security, the Parties undertake: 1. to establish or maintain a system of social security; 2. to maintain the social security system at a satisfactory level at least equal to that necessary for the ratification of the European Code of Social Security; 3. to endeavour to raise progressively the system of social security to a higher level; 4. to take steps, (...)».

⁴⁸ CEDS, *Conclusions I (1969)*, Statement of Interpretation on Article 1§1; *Conclusions III (1973)*, Statement of Interpretation on Article 1§1; *Conclusions 2002*, Statement of Interpretation on Article 1§1 (cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, Strasbourg, 2018 (di seguito: "Digest"), p. 56.

⁴⁹ CEDS, dec. 5 dicembre 2007, *International Movement ATD Fourth World v. France*, reclamo n. 33/2006, par. 65. Cfr. G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali*, cit., p. 107 ss.

⁵⁰ CEDS, dec. 4 novembre 2003, *International Association Autism-Europe v. France*, reclamo n. 13/2002, par. 53.

⁵¹ CEDS, dec. 5 dicembre 2007, *International Movement ATD Fourth World v. France*, cit.,