

Carta sociale europea
Processo di Torino

Conferenza interparlamentare sulla Carta sociale europea

Forum di Torino sui diritti sociali in Europa

17 e 18 marzo 2016, Torino, Italia

Discorsi ufficiali e interventi

*Le opinioni contenute in questa pubblicazione
rappresentano il punto di vista degli autori e non
riflettono necessariamente la posizione ufficiale
del Consiglio d'Europa.*

Fanno fede i discorsi pronunciati.

La riproduzione dei testi è autorizzata a
condizion e di citare il titolo completo e la fonte:

Consiglio d'Europa. In caso di uso a fini
commerciali o nel caso di traduzioni verso lingue
non ufficiali del Consiglio d'Europa, rivolgersi
a: publishing@coe.int.

Foto copertina:

© Shutterstock, Consiglio d'Europa

Copertina:

Servizio produzione documenti e pubblicazioni
(SPDP), Consiglio d'Europa

© Consiglio d'Europa, novembre 2016
Stampato nei laboratori tipografici
del Consiglio d'Europa

Indice

INTRODUZIONE di Riccardo PRIORE, Coordinatore del Processo di Torino per la Carta sociale europea, Consiglio d'Europa	4
CONFERENZA INTERPARLAMENTARE SULLA CARTA SOCIALE EUROPEA, 17 MARZO 2016 Discorsi ufficiali.....	8
Piero FASSINO, Sindaco di Torino, Italia.....	9
Mario MARAZZITI, Presidente della Commissione affari sociali della Camera dei Deputati, Italia ..	11
Gabriella BATTAINI-DRAGONI, Vice-Segretario Generale del Consiglio d'Europa	14
Michele NICOLETTI, Presidente della Delegazione Italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e Relatore Generale della Conferenza di alto livello sulla Carta sociale europea, Torino 2014	19
Silvia Eloisa BONET, Membro del Consiglio Generale di Andorra, Relatrice dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul "Il Processo di Torino : rinforzare i diritti sociali in Europa"	24
FORUM DI TORINO SUI DIRITTI SOCIALI IN EUROPA, 18 MARZO 2016 Discorsi ufficiali e interventi	29
Piero FASSINO, Sindaco di Torino, Italia.....	30
Gabriella BATTAINI-DRAGONI, Vice-Segretario Generale del Consiglio d'Europa.....	32
Jean-Paul FITOUSSI, Professore di Economia all'Instituto di Studi politici, Parigi	35
Olivier DE SCHUTTER, Professore di Diritto all'Università di Lovanio e al Collegio d'Europa, Membro del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite.....	39
Rudi DELARUE, Rappresentante della Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione, Commissione europea.....	61
Andrey ISAEV, Vice Presidente della Duma di Stato, Federazione Russa.....	63
Angelo FARRUGIA, Presidente della Camera dei Deputati, Malta	66
Giuseppe PALMISANO, Presidente del Comitato europeo dei Diritti sociali, Consiglio d'Europa....	69
Georgios KATROUGALOS, Ministro del Lavoro, della Sicurezza sociale e della Solidarietà sociale della Repubblica ellenica.....	71
Cesare DAMIANO, Presidente della Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, Italia	73
Note.....	76

Introduzione

di Riccardo PRIORE

Coordinatore del Processo di Torino per la Carta sociale europea - Dipartimento della Carta sociale europea, Direzione generale Diritti dell'Uomo e Stato di diritto, Consiglio d'Europa

La Conferenza interparlamentare sulla Carta sociale europea e il Forum di Torino sui diritti sociali in Europa (Torino, 17-18 marzo 2016) sono stati organizzati nell'ambito del Processo di Torino, avviato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa in occasione della Conferenza di alto livello sulla Carta sociale europea (Torino, 17-18 ottobre 2014) - di seguito indicata come « Torino 1 »¹.

Tramite « Torino 1 », evento organizzato dal Consiglio d'Europa in collaborazione con la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea e la Città di Torino, è stata richiamata l'attenzione dei Governi dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e delle autorità dell'Unione europea sull'importanza di garantire e promuovere i diritti sociali stabiliti dai trattati della Carta sociale europea in un contesto internazionale denso di sfide il cui esito è, in larga parte, legato all'attuazione di tali diritti.

« Torino 1 » ha anche rappresentato un'occasione per ribadire l'unità dei diritti umani e la loro indivisibilità, e sottolineare che i diritti sociali garantiti dalla Carta sociale europea sono parte integrante dei diritti umani, al pari dei diritti civili e politici garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

Su queste basi, « Torino 1 » ha saputo stimolare un dibattito politico tra i rappresentanti dei Governi interessati e la conseguente individuazione di una serie di obiettivi per il Processo di Torino, poi inclusi nella relazione finale della stessa Conferenza e nel piano di azione a questa collegato, elaborati dall'On. Michele Nicoletti, Presidente della Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa – di seguito indicata come « Relazione Nicoletti ».

In seno al Consiglio d'Europa, la « Relazione Nicoletti » ha rappresentato un punto di partenza per le discussioni avviate a livello intergovernativo (nel quadro del Comitato dei Ministri) ed interparlamentare (nell'ambito dell'Assemblea parlamentare) in riferimento all'obiettivo prioritario del Processo di Torino: rafforzare il sistema dei trattati della Carta sociale europea in seno all'Organizzazione e nei suoi rapporti con il diritto dell'Unione europea.

Gli obiettivi enunciati nella « Relazione Nicoletti » sono stati ripresi anche dalla Conferenza sul « Futuro della protezione dei diritti sociali in Europa », organizzata a Bruxelles il 12 e 13 febbraio 2015 dalla Presidenza belga del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Questo evento ha permesso di approfondire e arricchire la discussione avviata in occasione di « Torino 1 », sul piano sia politico che accademico². I dibattiti della Conferenza di Bruxelles sono stati sintetizzati, per temi, in un documento elaborato da un gruppo di esperti presieduto dal Coordinatore generale della Rete accademica per la Carta sociale europea e i diritti sociali ("Documento di Bruxelles"). Il "Documento di Bruxelles", comunicato al Comitato dei Ministri dalla stessa Presidenza belga, è stato riconosciuto come un importante contributo al Processo di Torino.

¹ I principali documenti relativi a tale evento sono disponibili sul sito del Consiglio d'Europa www.coe.int/socialcharter. Sullo stesso sito sono disponibili ampie informazioni sul sistema dei trattati della Carta sociale europea e il Processo di Torino.

² I principali documenti relativi alla Conferenza di Bruxelles sono disponibili sul sito sopra menzionato.

Come ricordato nella « Relazione Nicoletti », tra le proposte avanzate in occasione di « Torino 1 » vi era anche quella di dedicare un evento del Processo di Torino alla dimensione parlamentare. Questa idea ha preso corpo tramite l'organizzazione della Conferenza interparlamentare sulla Carta sociale europea. Questa conferenza, tenuta a Torino, nella Sala del Consiglio della Città, il 17 marzo 2016, è stata seguita, il 18 marzo, dal Forum di Torino sui diritti sociali in Europa. Entrambi gli eventi – appresso indicati come « Torino 2 »³ - sono stati organizzati dal Consiglio d'Europa, la Città di Torino e la Camera dei Deputati italiana.

La decisione di organizzare « Torino 2 » ha tenuto conto della decisione dell'Assemblea parlamentare, coinvolta nella stessa Conferenza interparlamentare, di elaborare un rapporto politico dedicato al Processo di Torino, la cui presentazione è prevista per il 2017. Come è noto, sulla base di questo rapporto l'Assemblea parlamentare potrà decidere di indirizzare una raccomandazione al Comitato dei Ministri e una risoluzione rivolta agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Facendo seguito alla riunione dei rappresentanti dei Governi in occasione di « Torino 1 », l'obiettivo di « Torino 2 » era riunire i rappresentanti dei Parlamenti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa allo scopo di alimentare: 1) la discussione politica relativa all'accettazione del sistema di trattati della Carta sociale; 2) una maggiore considerazione delle sue disposizioni nell'ambito dei processi legislativi interni; 3) una migliore attuazione delle sue disposizioni a livello nazionale (tenendo tra l'altro conto delle conclusioni e decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali).

Sulla base di questo programma, in occasione della Conferenza interparlamentare un centinaio di parlamentari nazionali provenienti da 25 diversi Stati membri del Consiglio d'Europa hanno potuto confrontarsi sulla questione dell'attuazione della Carta sociale in riferimento alle importanti sfide globali che impegnano attualmente le autorità di diversi paesi sul piano socio-economico, e questo, in ambito sia nazionale che europeo.

In tale contesto, dopo gli interventi di benvenuto da parte delle autorità organizzatrici e l'intervento introduttivo dell'On. Nicoletti, nella sua qualità di Relatore generale di « Torino 1 », i parlamentari presenti - tra cui il Presidente della Duma di Stato della Federazione russa, il Presidente della Camera dei Rappresentanti di Malta, il Vice-Presidente dell'Assemblea generale della Turchia e la Vice-Presidente del Parlamento ungherese, nonché diversi presidenti di commissioni parlamentari competenti in materia di diritti sociali - hanno discusso come la realizzazione di questi diritti, garantiti dalla Carta sociale europea, possa contribuire a soluzioni positive in merito alle sfide sopra menzionate.

La discussione si è in particolare concentrata sul modo in cui il beneficio di diritti sociali pienamente realizzati possa contribuire ad uscire dalla crisi economica; a promuovere società nelle quali la radicalizzazione cessa di essere un punto di approdo per i giovani; ad aiutare i migranti ad integrarsi e a contribuire alla costruzione di società più forti, prospere e coese; ad accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e nel processo di costruzione europea. La questione dello sfruttamento delle ansie dei cittadini legate a taluni dei punti sopra evocati da parte di partiti politici pronti a fomentare pulsioni di rifiuto o chiusura in senso xenofobo e nazionalista a fini elettoralistici è stata pure oggetto di discussione durante la Conferenza interparlamentare. Lo scambio di opinioni su questi temi ha permesso di contestualizzare e alimentare la riflessione relativa alle iniziative e ai procedimenti che i Parlamenti nazionali potrebbero avviare in riferimento all'accettazione del

³ Documenti e informazioni a proposito della 'Conferenza interparlamentare sulla Carta sociale europea' e il 'Forum di Torino sui diritti sociali in Europa' sono disponibili sul sito sopraccitato.

sistema dei trattati della Carta sociale europea e alla maggiore considerazione delle sue disposizioni nei processi legislativi.

I dibattiti della Conferenza interparlamentare sono stati moderati dalla Relatrice del Parlamento europeo sull'attuazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2013-2014) e dal Presidente della sotto-commissione sulla Carta sociale europea dell'Assemblea parlamentare. Le conclusioni sono state affidate alla Relatrice della stessa Assemblea sul Processo di Torino.

Il Forum sui diritti sociali in Europa, tenuto il 18 marzo 2016 presso l'Aula magna dell'Università degli Studi di Torino, è stato un evento di natura pubblica e, per questo motivo, è stato trasmesso anche in diretta via *internet* (la registrazione video è disponibile sul sito sopra citato). Oltre ai diversi oratori e alle autorità italiane, hanno preso parte al Forum i partecipanti alla Conferenza interparlamentare, i Presidenti dei Gruppi di Relatori competenti del Comitato dei Ministri, i membri interessati dell'Assemblea parlamentare ed altre autorità del Consiglio d'Europa, tra cui il Comitato europeo dei Diritti sociali, la Presidenza del Comitato direttore dei diritti dell'Uomo e l'Ufficio di Presidenza del Comitato governativo della Carta sociale europea e del Codice europeo di sicurezza sociale.

A seguito degli interventi di benvenuto da parte delle autorità organizzatrici, il Forum ha rappresentato un'occasione per discutere pubblicamente dell'attuazione dei diritti sociali in riferimento alle sfide sopra descritte. Nel proprio intervento di apertura, la Vice-Segretario Generale del Consiglio d'Europa Gabriella Battaini-Dragoni ha espresso una serie di considerazioni di natura politica: a) il rispetto dei diritti sociali è l'antidoto che consente alle nostre società di restare unite e superare le difficoltà; b) il rispetto dei diritti sociali ripristina e rinforza la fiducia dei cittadini nei loro dirigenti politici e nello Stato; c) il rispetto dei diritti sociali è l'antidoto all'esclusione sociale, poiché contribuisce al reinserimento nella società delle persone vulnerabili ed emarginate; d) il rispetto dei diritti sociali è ancora più necessario in tempi di crisi e di difficoltà economiche che in tempi ordinari; concludendo che le società più forti e più solide sono quelle che sanno attingere ai talenti di tutti e sono in grado di mantenere alta la coesione sociale: società inclusive, democrazie inclusive, basate non soltanto sulle libertà politiche e civili, ma anche sui diritti sociali.

Il dibattito che è seguito, alimentato da politici, esperti e funzionari, ha potuto fondarsi sulle relazioni introduttive da parte di due accademici di fama internazionale che, dal proprio punto di vista - rispettivamente economico e giuridico - hanno condiviso con il pubblico e le autorità presenti le proprie preoccupazioni, ma anche le loro idee e proposte, in merito agli ostacoli da superare per fare in modo che la realizzazione dei diritti sociali possa contribuire alla costruzione di un'Europa più prospera, unita e solidale. In tale contesto, da un lato, sono state affrontati temi di natura economica, legati ai complessi rapporti tra crescita, costo del lavoro, investimenti, produttività, benessere, diritti sociali, capitale umano, governo dell'Europa e democrazia; dall'altro, questioni giuridiche connesse al problema dell'erosione e della frammentazione dello statuto dei lavoratori, alla crescita di ineguaglianze e discriminazioni in ambito lavorativo, alle difficoltà di accesso a diritti sociali fondamentali e, su un versante più specifico, alle divergenze tra diritto dell'Unione europea e Carta sociale.

Nel quadro della discussione, moderata dal Direttore del quotidiano « La Stampa », hanno preso la parola rappresentanti di Parlamenti nazionali e il Presidente del Comitato europeo dei Diritti sociali, che ha avanzato delle proposte concrete in vista di un rafforzamento del sistema della Carta sociale ed una migliore attuazione delle sue disposizioni. Il rappresentante della Commissione europea ha contribuito a questi scambi presentando l'iniziativa relativa alla costituzione di un « Pilastro europeo dei diritti sociali » e confermando l'intenzione della Commissione di rafforzare la propria collaborazione con il Consiglio d'Europa allo scopo di migliorare la sinergia tra il diritto dell'Unione

europea e la Carta sociale. A questo proposito, ha fatto riferimento alla designazione, in seno alla Commissione ed al Segretariato Generale del Consiglio d'Europa di funzionari "focal points".

Le conclusioni del Forum, presentate dal Presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati italiana (in sostituzione della Presidente della stessa Camera), sono state precedute da una serie di considerazioni sulle conseguenze delle politiche del rigore, da parte del Ministro del lavoro, della sicurezza sociale e della solidarietà sociale della Repubblica Ellenica, venuto al Forum per depositare lo strumento di ratifica della Carta sociale europea riveduta da parte della Grecia nelle mani della Vice-Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

È indubbio che gli eventi di « Torino 2 », generosamente ospitati, come nel caso di « Torino 1 » dal Sindaco Piero Fassino, hanno permesso di estendere e approfondire il Processo di Torino, rafforzando la sua considerazione all'interno del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea. Sulla base di questo risultato, ci si aspetta che i temi, gli approcci e le proposte formulate durante la Conferenza interparlamentare sulla Carta sociale europea e il Forum di Torino sui diritti sociali in Europa possano in qualche modo contribuire alle iniziative che i Parlamenti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa potranno concepire e mettere in atto al fine di realizzare gli obiettivi del Processo di Torino connessi alle proprie competenze istituzionali: innanzitutto una più estesa e approfondita accettazione della Carta sociale riveduta e del Protocollo sui reclami collettivi, nonché una maggiore considerazione delle disposizioni della Carta nei processi legislativi interni.

Ci si augura che la qualità dei dibattiti, testimoniata dai testi raccolti in questo volume, possa rappresentare uno stimolo o una fonte di ispirazione anche per i Governi, individualmente o collegialmente in seno al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Tenuto conto dell'importanza dei temi in discussione, sarebbe auspicabile che dopo averne convalidato i principali obiettivi, il Comitato dei Ministri facesse proprio il Processo di Torino, eventualmente attraverso le proprie Presidenze, in vista della loro piena realizzazione.

Per quanto riguarda l'Assemblea parlamentare, aldilà del suo attivo coinvolgimento negli eventi di « Torino 2 » appare significativo che, concludendo la Conferenza interparlamentare, la Relatrice sul Processo di Torino abbia comunicato la propria intenzione di prendere in considerazione i risultati della discussione per la preparazione del suo rapporto, al fine di assicurare che le sfide e le tematiche che sono state espone siano affrontate in un dibattito in seno all'Assemblea.

Parafrasando le parole usate dall'On. Nicoletti in occasione del suo intervento introduttivo alla Conferenza interparlamentare, si tratta di prendersi cura dei diritti sociali, non solo perché abbiamo a cuore il destino delle persone più deboli, ma anche perché abbiamo a cuore il destino del nostro Continente, perché crediamo che discutendo assieme di come tutelare la vita e la dignità delle persone e creando strumenti comuni, si rafforza tra noi quel tessuto comune di civiltà, quel modo di essere comune, che respiriamo nei 47 Stati che compongono il Consiglio d'Europa e che diciamo, appunto, europeo.

In tale contesto, come evocato a conclusione dei lavori del Forum, ci si augura che l'iniziativa della Commissione europea in vista della costituzione di un « Pilastro europeo dei Diritti Sociali » possa fare attribuire una « tripla A sociale » all'Unione europea, assicurando che i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale funzionino in modo equo in tutti i suoi 28 Stati membri. In questa prospettiva, sarebbe auspicabile che la Carta sociale europea riveduta e la procedura dei reclami collettivi venissero riconosciute, rispettivamente, come *base* e *capitello* del Pilastro.

Ma, aldilà di ogni metafora, tutto questo, insieme ad altri temi e proposte, farà forse parte di « Torino 3 ».

Conferenza Interparlamentare sulla Carta sociale europea

17 marzo 2016

Discorsi ufficiali

Piero FASSINO

Sindaco Di Torino, Italia

Discorso di apertura

Buongiorno a tutti. Benvenuti nella nostra città. Un caloroso benvenuto a tutti i parlamentari delle delegazioni dei 47 Paesi del Consiglio d'Europa.

Un benvenuto particolare desidero rivolgere al Presidente della Duma della Federazione russa. Desidero inoltre ringraziare il Presidente della Commissione Affari Sociali della Camera, Mario Marazziti, la Vice Segretaria Generale del Consiglio d'Europa, Gabriella Battaini Dragoni, che ha voluto ed impostato questo incontro, ed il Presidente della delegazione parlamentare italiana al Consiglio d'Europa, Michele Nicoletti.

Questo appuntamento, chiamato "Torino 2", segue a circa un anno di distanza un appuntamento analogo – primo incontro di questa natura – che noi abbiamo organizzato in questa città e dedicato appunto ai diritti sociali ed al loro rispetto nell'ambito dei nostri Paesi, e non solo nei nostri Paesi.

Torino è la città in cui è stata firmata, il 18 ottobre 1961, la Carta sociale europea. Da allora è stata spesso sede di appuntamenti, di conferenze, di incontri dedicati alla Carta ed al suo stato di attuazione. Quella di oggi è appunto una conferenza interparlamentare dedicata ad essa ed è l'espressione del Forum di Torino sui diritti sociali in Europa, che a partire dall'anno scorso abbiamo istituito.

La Carta sociale europea è uno dei documenti fondamentali per la vita nel nostro continente e regola soprattutto l'applicazione dei diritti che investono la vita delle nostre comunità, delle nostre nazioni, delle nostre famiglie e delle nostre persone. Con la Carta il Consiglio d'Europa ha voluto offrire a tutti i Paesi membri del nostro continente, una tavola di diritti fondamentali che sono essenziali per la convivenza civile e la piena affermazione di una vita democratica in cui sia garantita l'uguaglianza di diritti. Sono i diritti sul lavoro, nella società, di parità di genere, del riconoscimento della soggettività di ogni persona.

E se noi guardiamo alle Costituzioni che regolano la vita delle nazioni europee, vediamo che in quelle dei Paesi membri del Consiglio d'Europa vi sono sanciti proprio i diritti della Carta. Possiamo quindi ben dire che la Carta è una delle fonti di diritto fondamentali per ogni Paese in materia di diritti sociali e democratici. Tuttavia questo non significa che tali diritti siano automaticamente riconosciuti e applicati, perché sappiamo che il loro concreto riconoscimento ed applicazione è legato alla condizione sociale, politica ed economica di ciascun Paese.

Veniamo da anni di crisi economica profonda che ha investito tutto il mondo e in particolare ha fatto sentire i suoi effetti sull'Europa. Sappiamo che i periodi di crisi economica e sociale sono anche periodi di indebolimento dei diritti.

Quando il lavoro ed il suo reddito diventano meno certi, quando le condizioni di vita quotidiana sono esposte maggiormente alle incertezze causate da una crisi economica e sociale, il rispetto di tali diritti si indebolisce. Dunque non è un fatto formale e rituale interrogarsi oggi, dopo anni di crisi, su quale sia lo stato di applicazione e di attuazione dei principi sanciti dalla Carta, e quale sia l'impegno che richiama le responsabilità di ognuno di noi nel tutelare e rispettare tali diritti. Tanto più importante diventa questa riflessione nel momento in cui noi tutti abbiamo presente come la crisi

solleciti ripiegamenti di tipo nazionalistico, l'emergere di movimenti populistici, pulsioni di intolleranza, che sono tutte manifestazioni in contraddizione con i principi della Carta sociale europea, che ne rappresentano un'insidia alla sua applicazione.

Abbiamo presente il modo travagliato e complesso con cui il nostro continente sta affrontando il tema dell'emigrazione, sia quella di natura economica, sia quella legata all'esplosione di crisi e di conflitti, in particolare nel bacino del Mediterraneo – e non solo - che provocano ondate di rifugiati. Siamo altrettanto consapevoli di come questo tema delicato e difficile nella sua gestione abbia un impatto forte nella vita e nella nostra società. Abbiamo assistito con preoccupazione al manifestarsi, dinanzi a questo fenomeno, di ripiegamenti, di atteggiamenti di chiusura, all'emergere di pulsioni che cavalcano umori egoistici e intolleranti, che rappresentano non soltanto un aggravamento nella possibilità di gestione dei fenomeni migratori, ma costituiscono una negazione dei diritti fondamentali dei cittadini – a cui dovrebbero essere assicurati pari garanzie - e che sono appunto presenti nella Carta. Quindi, interrogarsi oggi con rappresentanti dei Parlamenti di ogni Paese, ha un significato preciso, legato alle nostre agende attuali.

I parlamentari che sono qui discuteranno cose che sono nella loro agenda e nell'agenda dei loro Paesi. Da questa Conferenza possono venire quindi indicazioni molto utili per rilanciare con forza la centralità dei diritti della Carta, la loro attualità, insieme all'invito per i Parlamenti ed i Governi a riconoscere tali diritti e mettere in campo tutte le politiche che ne consentano un concreto esercizio da parte dei cittadini. Avremo due giornate di lavoro in cui ognuno potrà portare il suo contributo per fare sì che questa sede possa essere luogo di confronto, di riflessione ed elaborazione di proposte utili a tutti noi.

Non posso che ringraziarvi nuovamente per aver scelto di essere ospiti di questa città, e mi auguro che il soggiorno possa anche essere un'occasione per conoscerla. E' una città che ha conosciuto negli ultimi 20 anni una grande trasformazione, dopo essere stata per oltre un secolo la principale città industriale e manifatturiera d'Italia.

Oggi Torino continua ad essere una grande città industriale, ma il suo profilo si è allargato a tutto ciò che è economia della conoscenza. E' sempre più sede di attività legate alla tecnologia, all'innovazione, alla ricerca scientifica e industriale, è una grande città universitaria che investe molto nella formazione. E' anche una grande capitale di cultura, una città che ha da poco scoperto una vocazione turistica, diventando una delle principali città turistiche italiane, e questo è un profilo del tutto nuovo. Ciò dimostra come le identità non sono mai statiche, ma possono cambiare, evolvere, diventando occasioni di lavoro, di investimento, terreno favorevole alla creazione di valore e all'affermazione di diritti che sono fondamentali per tutti noi.

Grazie davvero. Vi ospitiamo con grande amicizia e speriamo che vi innamorate un po' della nostra città e che ci possiate ritornarvi spesso. Sempre vi accoglieremo con simpatia ed amicizia.

Grazie nuovamente.

Mario MARAZZITI

Presidente della Commissione affari sociali della Camera dei Deputati, Italia

Discorso di apertura

La Conferenza interparlamentare che oggi ho l'onore di introdurre dopo le parole non di circostanza di Piero Fassino, fa parte del cosiddetto "PROCESSO DI TORINO", avviato nell'ottobre del 2014, sempre a Torino, per iniziativa del sindaco Fassino e del Segretario Generale Jagland. Vi porto i saluti della Presidente della Camera Laura Boldrini e i miei personali.

Ringrazio davvero gli organizzatori dell'evento oggi qui presenti insieme a me: la ViceSegretaria Generale del Consiglio d'Europa Gabriella Battaini-Dragoni e il sindaco Fassino che è anche un protagonista della nostra storia democratica recente. Un ringraziamento vorrei rivolgere anche al Presidente della Delegazione italiana presso il Consiglio d'Europa, on. Nicoletti, che insieme alla presidenza della Camera ha promosso questa iniziativa ed ha svolto le Conclusioni due anni fa.

L'evento di questi giorni è arricchito da questa Conferenza interparlamentare, che per la prima volta riunisce i presidenti delle Commissioni competenti nel merito dei 47 paesi membri del Consiglio d'Europa. Ritengo infatti importante il coinvolgimento parlamentare oltre che quello governativo. L'attuazione dei Trattati spetta sì al Governo, ma è il Parlamento che nella fase ascendente del processo decisionale legislativo deve controllare il rispetto delle norme contenute nei Trattati internazionali.

I Parlamenti, lasciatemi dire, sono davvero l'espressione più diretta della partecipazione dei cittadini alla vita politica. Credo vi sia bisogno non solo di una diplomazia parlamentare, per rafforzare la cooperazione e collaborazione tra i governi ed i Paesi. Ma in democrazie mature i Parlamenti diventano il luogo dove le classi dirigenti, le leaderships, per essere tali, hanno la possibilità e la responsabilità di resistere, in tempi di crisi, a spinte populiste, plebiscitarie o autoritarie. Senza i pesi e i contrappesi e senza esercizio e luoghi di mediazione, sulla spinta di opinioni pubbliche che possono ondeggiare, fino a rischio di trasformarsi da leaderships in "followships". I parlamenti invece aiutano ad essere questo luogo filtro, questo luogo di costruzione e di mediazione e rinnovo continuo dell'essere democratici. È una sfida attualissima per le nostre democrazie, tutte, in questo tempo.

Esprimo apprezzamento per l'ampia partecipazione all'iniziativa: sono infatti qui rappresentati 30 paesi sui 47 del Cde. Permettetemi di salutare tra noi, come se salutassi personalmente ognuno di voi presidenti, almeno le Eccellenze Serghei Naryshkin, Presidente della Duma russa e Angelo Farrugia, Speaker della Camera dei Rappresentanti maltese. Vorrei anche fare un applauso a tutti noi, se possibile!

Di fronte a difficoltà dell'Europa di oggi occorre uno scatto in avanti dell'Europa politica. Ne ha bisogno il mondo. Pena l'irrelevanza o il declino.

Comprendo le difficoltà di questi tempi di alcuni Paesi membri dell'Unione. Ma dalla crisi si esce con più Europa, non con meno Europa. Se alcuni Paesi vogliono temporaneamente attenuare il tasso di responsabilità europea comune, ritengo si debba legittimamente pensare che temporaneamente possano partecipare in misura proporzionalmente ridotta anche ai benefici dell'Europa, se così vogliono, e senza drammi.

La crisi che si è registrata in Europa negli anni recenti ha rivelato delle differenze nei modi di protezione degli Stati dei diritti fondamentali, in particolare dei diritti sociali. Ma noi abbiamo bisogno dei diritti sociali europei e abbiamo bisogno degli stati di diritto. La crisi, in particolare, ha reso evidente proprio l'importanza dei diritti sociali e della Carta europea.

Attualmente si sta diffondendo sempre di più la convinzione politica che il rispetto dei diritti sociali fondamentali costituisca il miglior modo per aumentare la partecipazione dei cittadini ai processi democratici, la loro fiducia nell'integrazione europea e la lotta al fondamentalismo al radicalismo favorendo i processi di inclusione e coesione sociale. L'obiettivo del Processo di Torino è quindi proprio quello di mettere la Carta Sociale Europea al centro della scena politica europea.

Le migrazioni sono al Centro oggi dell'Agenda europea, come conferma il terzo Consiglio europeo a Bruxelles su questo tema in poche settimane, che si sta svolgendo proprio mentre noi parliamo.

I flussi migratori impongono di mettere i diritti sociali al primo punto dell'agenda politica.

La storia d'Europa ha visto epoche, soprattutto di crisi economica o transizioni, in cui addirittura i pogrom hanno macchiato i nostri territori, fino agli Urali. L'Europa è cresciuta, è nata sul rifiuto della guerra, del totalitarismo, sul sogno e la necessità di una democrazia inclusiva, sulla dolorosa e irripetibile memoria della Shoah, e alimentandosi ieri e oggi di una storia dove cristianesimo e valori laici ed umanistici, pluralismo e convivenza - una nuova democrazia umanistica e umanitaria - sono diventati parte del DNA europeo è un bene per il mondo.

Per questo i diritti sociali oggi mi sembra che costituiscano davvero il centro della sfida dell'Europa e del CDE. O si radicano, o c'è un ritorno indietro. Lo dico pensando ai diritti sociali dei rom, primi cittadini europei ma senza stato, troppo spesso, ancora, trattati più come problema che come persone, profughi o precari permanenti, marginali anche se primi europei. Penso alla sfida epocale, non congiunturale, delle migrazioni forzate: 60 milioni di persone nel mondo. Pochi milioni alle porte del nostro continente.

Molti di questi profughi sono profughi anche per errori nostri. Pensiamo che la base per l'inizio di una soluzione politica nel conflitto siriano, politica e non militare, attivata oggi, esisteva già cinque anni fa, prima che tra Siria ed Iraq ci fossero 400.000 morti, di 11 milioni di profughi interni ed esterni, prima di un salto di qualità terribile nel terrorismo mondiale, prima di Daesh.

Non possiamo cedere alla tentazione della paura quando parliamo di diritti sociali. Le vittime di terrorismo nel mondo lo scorso anno sono state 32.700. Più di 30 mila in Pakistan, Irak, Siria, Nigeria, India, ed altri paesi non occidentali. 96 vittime su cento non sono occidentali, come in Tunisia, Costa d'Avorio e Turchia, proprio in questi giorni. A loro va il nostro pensiero.

L'alternativa di medio e lungo periodo di fronte anche alla sfida terrorista sono i diritti sociali. Nell'immediato la risposta è non cedere alla paura ed alla predicazione dell'odio, "non essere come loro, o come loro ci vorrebbero" . Mentre andiamo su Marte, ha ricordato ieri il Presidente del Consiglio, Renzi, l'Europa rischia di soffocare tra muri e fili spinati. Non possiamo tornare indietro rispetto a Schengen. Sarebbe come costruire la propria prigione da soli. L'Europa invecchia, ha bisogno di altri, o perde anche la memoria di sé. O va avanti o si ferma e invecchia a Idomeni o a Calais. Ripeto: democrazia umanista ed umanitaria. Il dovere di accogliere e proteggere. Per non celebrare il declino.

Cittadinanza europea, asilo europeo, Trattato di Dublino da riscrivere: status di rifugiato europeo, solidarietà positiva e non solo negativa, gestione comune delle frontiere, dell'accoglienza, dei rimpatri.

E' miope, in questo momento, che siano stati destinati tre miliardi per l'emergenza profughi in Turchia, e solo 2 miliardi siano l'investimento per 23 paesi africani e nordafricani.

Un primo varco, positivo, in Europa è stato creato poche settimane fa con il primo corridoio umanitario un'iniziativa di società civile, Comunità di Sant'Egidio, Chiese evangeliche e Tavola Valdese – qui in Piemonte i Valdesi hanno la loro patria storica- insieme al Ministero degli Esteri. Spero possa essere un esperimento contagioso, ha utilizzato l'art. 25 del Regolamento dei visti europei del 2009, che offre la via giuridica per portare via da guerra e disperazione le persone, senza farle morire in mano a trafficanti, concede un visto a validità territoriale limitata, cioè eccezionale, che è in deroga per motivi umanitari. Un precedente di questo tipo è già stato sperimentato per il Kosovo.

Il Processo di Torino sostiene anche l'idea che promuovere i diritti sociali come parte integrante di un sistema che si basi sul rispetto del diritto, della democrazia e dei diritti umani, anche degli altri. La Carta può quindi considerarsi a pieno titolo la "Costituzione Sociale dell'Europa".

Il Processo di Torino rappresenta un'opportunità, dobbiamo passare da una dichiarazione di principi, a livello nazionale ed europeo, ad azioni politiche mirate. Ci auguriamo che da questo incontro possa crescere il numero di ratifiche della Carta Sociale rivista (1996) da parte di Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'Ue; l'accettazione di più articoli della Carta da parte di Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'Ue; un maggior numero di ratifiche del Protocollo Addizionale. Un altro obiettivo chiave è quello di assicurare maggiore considerazione della normativa della Carta, soprattutto le interpretazioni di tali norme da parte del Comitato europeo dei Diritti sociali.

È un piano ambizioso. È un Piano necessario. Per questo è l'unico piano perché l'unico piano realistico. È nelle nostre ed è nelle vostre mani. Buon lavoro, di cuore.

Gabriella BATTAINI-DRAGONI

Vice-Segretario Generale del Consiglio d'Europa

Discordo di apertura

Difficoltà economiche e crisi dei rifugiati: una duplice sfida per i diritti sociali

Come può cambiare il mondo in meno di due anni.

Quando abbiamo lanciato il processo di Torino, nell'ottobre 2014, per rafforzare i diritti sociali in Europa il nostro continente stava ancora cercando di riprendersi dalla crisi finanziaria globale.

E continua tuttora a farlo.

Effettivamente, solo l'estate scorsa abbiamo assistito allo stallo tra Bruxelles e Atene, che ha portato l'Eurozona – ancora una volta – sull'orlo del collasso e oggi, le nostre sfide economiche rimangono enormi.

Sono state però superate almeno sulle prime pagine dei nostri quotidiani dalla crisi dei rifugiati che sta mettendo a dura prova la solidarietà e la generosità europea.

Quando è stato avviato il processo di Torino, io, come molti, pensavo che dovessimo dare la priorità ai diritti sociali per tutelare i meno fortunati nelle nostre società in un periodo di prolungata austerità.

Ne sono ancora convinta, ma credo anche che la ragione per impegnarsi nuovamente a favore dei diritti sociali sia diventata ancora più profonda.

Perché, non solo molti dei nostri cittadini si trovano a dovere fronteggiare l'attuale crisi economica ma ora assistono anche all'arrivo massiccio di migranti e rifugiati.

La migrazione non è una nuova sfida: le nostre società sono da tempo diventate sempre più diversificate.

Tuttavia, l'ansia pubblica ha ora raggiunto livelli massimi.

E mentre il dibattito sulle migrazioni può essere dominato oggi da questioni relative alle quote e ai controlli alle frontiere domani lo sarà da interrogativi sull'esistenza di abbastanza posti di lavoro o sulle capacità di accoglienza delle scuole, delle strutture abitative, sulle possibilità di accesso a cure sanitarie e alla previdenza sociale.

I populisti e gli xenofobi sfruttano la situazione, dicendo ai cittadini che i nuovi arrivati prenderanno i loro posti di lavoro e le loro case e fomentano risentimento e gelosia nei confronti degli stranieri.

Ed è quindi più importante *che mai* proseguire invece politiche e approcci che contribuiscano a mantenere unite le nostre società.

Laddove i sistemi politici sono in grado di offrire diritti sociali – senza discriminazioni – le tensioni e le gelosie saranno ridotte.

Tutto dipende da come riusciamo a ricostruire un clima di fiducia nelle istituzioni statali, compresi i parlamenti.

E inoltre, se le nostre nazioni si adoperano insieme per garantire i diritti sociali, attraverso la nostra Carta sociale europea in quanto complemento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per la salvaguardia dei diritti civili e politici con tutele per i gruppi vulnerabili, [compresi anziani, bambini, persone con disabilità] [e, tengo a sottolinearlo, migranti e rifugiati] non potrà essere che positivo per rilanciare ugualmente il nostro progetto europeo oggi sotto attacco.

Mantenere lo slancio

Tenendo presente tutto ciò, sono fortemente incoraggiata dalla vostra presenza qui oggi.

Abbiamo realizzato alcuni progressi significativi dall'avvio del processo di Torino:

- ▶ Ratifica della Carta sociale riveduta da parte della Grecia, per esempio.
- ▶ Accettazione di nuovi articoli da parte del Belgio, altro esempio.

43 dei 47 stati membri sono ormai Parti contraenti del Trattato originale del 1961, oppure del testo riveduto.

Continuiamo a lavorare in stretta collaborazione con l'Unione Europea, in particolare, ad esempio, sui piani attuali per emendare la direttiva sui lavoratori distaccati.

A Strasburgo, il nostro Comitato dei Ministri ha approvato lo stanziamento nel bilancio 2016/17 di maggiori risorse per le attività legate alla Carta.

L'Assemblea parlamentare, dal canto suo, ha iniziato a preparare il proprio rapporto politico sul processo di Torino.

Sylvia Eloisa Bonet è stata nominata relatrice e ci presenterà più tardi le sue conclusioni.

Ascolteremo tra breve anche Michele Nicoletti, Presidente della delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare e Relatore generale della Conferenza di Alto livello sulla Carta sociale europea il cui rapporto ci fornisce una road map essenziale per il proseguimento dei nostri lavori.

La necessità di un impegno politico

Abbiamo quindi mantenuto lo slancio.

La verità, tuttavia – come è noto a voi tutti – è che i nostri sforzi per integrare maggiormente la Carta sociale nel tessuto nazionale degli Stati membri dipende, in definitiva, dalla volontà politica.

Il processo di Torino richiede un rinnovato sostegno e, in quanto parlamentari, in quanto legislatori e responsabili dei programmi d'azione, il vostro impegno è decisivo.

Vi rivolgo pertanto una richiesta diretta:

- ▶ Promuovete la Carta; diventate i suoi convinti sostenitori nei vostri rispettivi paesi; utilizzate il processo di Torino per trasformare le dichiarazioni di principio in riforme concrete.

La Carta sociale rimane l'insieme di diritti sociali internazionali giuridicamente vincolanti più completo e di più ampia portata nel mondo.

È sostenuta da un solido ed efficace sistema di monitoraggio garantito dal Comitato europeo dei diritti sociali.

Rappresenta un valido strumento per costruire società più inclusive e socialmente coese.

In un periodo di frammentazione e di ansia in Europa, tale aspetto non deve essere sottovalutato.

Utilizzare la Carta per costruire società socialmente coese

Vi esorto quindi ad utilizzare la Carta e il Processo di Torino, in due modi.

Innanzitutto, mandate un messaggio chiaro e rassicurante ai vostri cittadini:

- ▶ Dimostrate la vostra determinazione a garantire che, nonostante le pressioni esercitate sulle vostre economie e alle vostre frontiere – *nessuno* sia escluso.
- ▶ Fate pressione per la ratifica della Carta riveduta, qualora il vostro Stato non lo avesse ancora fatto.
- ▶ Se l'ha ratificata, fate pressione perché accetti un numero maggiore di disposizioni della Carta.
- ▶ Fate pressione per un'effettiva attuazione delle conclusioni e delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.
- ▶ E, se non appartenete a uno dei quindici Stati membri che hanno ratificato la procedura dei reclami collettivi, fate ugualmente pressione sul vostro paese per ottenere che lo faccia.

Secondo questa procedura, gli organi rappresentativi, come le ONG internazionali, i sindacati e le organizzazioni datoriali possono presentare reclami al Comitato europeo dei diritti sociali a nome di vittime che altrimenti non potrebbero fare sentire la loro voce.

È stata utilizzata per la prima volta dalla Commissione internazionale dei giuristi per evidenziare la questione della pratica del lavoro minorile.

Si trattava infatti di minori che non avrebbero certo potuto adire la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Eppure, grazie alla procedura dei reclami collettivi, è stato posto fine allo sfruttamento e le pratiche sono state modificate, il che ha aiutato non un solo bambino, ma moltissimi altri.

Si tratta di un'innovazione importante e pionieristica, e ha bisogno del vostro sostegno.

In secondo luogo, utilizzate la Carta per aiutare ad integrare nelle vostre società gli individui ed i gruppi più vulnerabili; coloro che sono più a rischio di emarginazione.

La crisi dei rifugiati ne è un esempio calzante.

Sappiamo che molte delle persone che arrivano in Europa vivono in condizioni di povertà – tutti noi abbiamo visto le notizie trasmesse dai media.

Ma, nonostante le pressioni sugli Stati per individuare e smistare queste persone, occorre promuovere un certo numero di principi e di norme.

E non dobbiamo dimenticare: molti di questi richiedenti asilo sono qui per rimanere.

Sono futuri membri delle nostre società ed è nel nostro interesse aiutarli, quanto prima, a diventare autonomi.

Per questo, ad esempio, il Comitato europeo dei diritti sociali è stato chiaro: chiunque entri in Europa – migrante, migrante irregolare, richiedente asilo, rifugiato, appartenente a qualsiasi gruppo o categoria – ha diritto a fruire di un certo numero di condizioni di vita essenziali, mentre si trova sul territorio di uno stato.

Ciò prevede, come minimo, soluzioni abitative sicure e pulite, cibo, abiti e assistenza medica, per tutti. E, naturalmente, la Carta prevede un insieme di diritti più ampi per i migranti che hanno ottenuto la residenza legale, per i rifugiati riconosciuti e per gli apolidi.

Altrimenti come possono iniziare la loro nuova vita? Come possono persino iniziare il loro percorso per diventare cittadini attivi e autonomi, in grado di lavorare e dare il loro contributo alla società?

La Carta e le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali possono essere invocate quando vediamo individui respinti ai margini della società, verso l'emarginazione, e ci adoperiamo per reinserirli nella società.

Le suddette decisioni sono una risorsa preziosa per i parlamentari che utilizzano il loro diritto di chiedere conto al potere esecutivo.

Sulla loro base, potete essere ancora più fiduciosi sul fatto che le misure da voi sostenute promuovano la coesione sociale, rispettino le norme internazionali e quindi resistano alla prova del tempo.

L'interesse del sistema della Carta è che si tratta di uno strumento dinamico, adatto ad essere utilizzato in modo pratico dagli Stati membri.

In sintesi

Per concludere, prima di dare inizio alle discussioni approfondite, ritengo che sia utile per noi tenere presente l'unica domanda essenziale che ci ha riunito qui oggi; la domanda che sta alla base dell'intero Processo di Torino:

Che tipo di società stiamo cercando di costruire?

In un momento di grande pressione e di mutamenti in Europa, di incertezze economiche e di cambiamenti demografici, cosa possiamo fare per garantire che le nostre società emergano indenni da tale situazione, più forti e più resistenti di prima?

Al Consiglio d'Europa lo indichiamo chiaramente: le società più forti, più resistenti e più coese sono le società inclusive.

Sono le *democrazie* inclusive, formate da individui che non solo godono di libertà civili e politiche ben tutelate ma anche di sicurezza sociale ed economica, grazie alla quale possono realizzare il loro potenziale; sono individui i cui diritti sociali sono reali e applicati; questa, per noi, è la vera libertà.

È un'ambizione che supera i confini nazionali e gli schieramenti di partito; e sono molto grata a tutti voi per la vostra presenza qui oggi e per il vostro supporto mentre ci sforziamo di renderla una realtà.

Il tempo e l'impegno che avete riservato a questo obiettivo fanno la differenza.

Vi auguro buon lavoro per la nostra conferenza.

Michele NICOLETTI

Presidente della Delegazione Italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e Relatore Generale della Conferenza di alto livello sulla Carta sociale europea, Torino 2014

Relazione introduttiva

Grazie signor Sindaco, grazie per l'ospitalità e la sensibilità che costantemente dimostra nei confronti dei temi del Consiglio d'Europa e in particolare nella Carta sociale e dei diritti in essa contenuti.

Grazie all'onorevole Marazziti e alla Vice Segretario Generale Battaini Dragoni per le parole che hanno pronunciato in quest'aula e che non sono state solo formule di saluto ma hanno già offerto dei contributi significativi alla riflessione di questi due giorni.

Grazie a tutti voi, in particolare ai Presidenti delle Camere russa e maltese e poi a tutti i Presidenti delle Commissioni dei Paesi membri e loro rappresentanti per aver accolto questo invito ad essere qui a ragionare assieme sull'attualità della Carta Sociale.

Come è stato detto non è un momento facile quello che noi stiamo attraversando. Anche la prima conferenza di Torino, nel 2014, era profondamente segnata dagli effetti della crisi economica perdurante sul nostro continente, che ha fatto pagare un prezzo altissimo proprio alle persone più deboli e ha in qualche modo messo in discussione una molteplicità di diritti sociali. Ci sono ancora gli effetti di quella crisi ed a questi si è aggiunta la tragedia, che voi avete ricordato, dei profughi e dei migranti. La più grande tragedia umanitaria dopo la fine della Seconda guerra mondiale, che solo in parte riguarda l'Europa perché si estende in tutto il mondo. Io penso che ognuno di noi è consapevole del fatto che domani, davanti alla Storia, sarà questo l'evento che in qualche modo caratterizzerà questi anni e noi saremo giudicati dal modo in cui avremo fatto fronte a questa drammatica emergenza.

Drammatica perché? Non solo per le cifre impressionanti delle vittime ma anche per l'impotenza delle autorità politiche, in particolare delle autorità politiche sovranazionali che dovrebbero farvi fronte.

Per quanto riguarda l'Europa, lasciatemi dire che ciò che colpisce è che, di fronte a questa drammatica emergenza, non siamo in grado di superare le nostre divisioni.

Di fronte a queste divisioni dovrebbe riecheggiare il monito dei padri fondatori del Consiglio d'Europa, che si sono riuniti nel 1948, alla fine della Seconda guerra mondiale. Le prime parole che aprono il messaggio agli Europei del Congresso dell'Aja del 1948, quello da cui poi è nata la nostra istituzione, il Consiglio d'Europa, dicono: "Europe is threatened, Europe is divided, and the greatest danger comes from her divisions". *The greatest danger*. Una generazione che aveva vissuto i pericoli della guerra e delle persecuzioni vedeva *il pericolo più grande* nelle divisioni del continente europeo.

Se guardiamo ai mezzi economici, militari, giuridici, culturali, sociali, di cui è dotata oggi l'Europa, non c'è sfida che questo continente non possa affrontare e vincere. Ci sono Paesi nel mondo molto più poveri e assai meno attrezzati dell'Europa che fanno fronte a ben altre pressioni.

Per questo dobbiamo dire, a noi stessi e agli altri, che non sono le sfide esterne che dobbiamo temere. Sono le paure interne, le divisioni interne, lo scoramento interno che dobbiamo combattere

e per combatterli dobbiamo ricostruire l'unità tra i nostri Paesi e anche questo è il senso di questo incontro di chiamata a raccolta di tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa. Non un'unità esteriore, artificiale, ma un'unità profonda, un'unità sulle nostre radici, perché di fronte alle tragedie del Novecento l'Europa ha voluto affermare a se stessa e al mondo che la propria unità non stava in un serrare le fila di fronte all'esterno, ma nella tutela della dignità delle persone e delle loro libertà fondamentali, dei loro diritti.

Ancora in quel testo del 1948 leggiamo: "Human dignity is Europe's finest achievement, freedom her true strength". La dignità umana è la conquista più bella dell'Europa, la libertà è la sua vera forza. Non dobbiamo avere paura di ripetertelo ogni qualvolta vediamo uno dei nostri Paesi cercare la forza altrove: nel controllo delle persone, nella repressione della libertà di stampa o di opinione, nell'indebolimento dell'indipendenza del potere giudiziario, ivi comprese le supreme Corti, nella negazione dei diritti delle minoranze, qualsiasi esse siano.

A chi dice che l'Europa è debole noi dobbiamo ripetere, *"la libertà è la sua vera forza"*, e per questo dobbiamo combattere le nostre divisioni.

Il Consiglio d'Europa ha in questo una missione e una responsabilità speciale rispetto a tutte le altre istituzioni europee. Il Consiglio d'Europa è il seme da cui sono nate tutte le iniziative di unità europea, compresa l'Unione, e dovrebbe esserne il custode più fiero. La sua storia è una storia di progressiva unificazione della casa comune europea, fino ad abbracciare, dopo la caduta del muro di Berlino, i Paesi dell'Europa orientale, fino alla Russia, realizzando così l'ideale di una grande Europa Unita, in una comune cornice etica e giuridica, quella dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di diritto. Per noi del Consiglio d'Europa, non c'è Europa profonda senza i polmoni dell'Occidente e dell'Oriente, senza il suo Nord e il suo Sud.

Il Consiglio d'Europa dopo aver compiuto questa grande impresa di unificazione del continente ha la responsabilità storica di custodire questa unità (guai se l'unità che ci hanno consegnato le generazioni precedenti fosse da noi indebolita o distrutta) e di approfondirla, perché sia strumento di pace e di giustizia nel continente europeo e nel mondo stesso. E dobbiamo promuovere tra di noi un rapporto tra pari, perché dobbiamo imparare, gli uni dagli altri, il rispetto dei diritti umani e la democrazia, evitando ogni atteggiamento paternalistico, in una comune tensione a servire i nostri cittadini.

Qui sta l'orizzonte di questa iniziativa. Noi crediamo urgente riflettere sui diritti e, in questi due giorni, in particolare, sui diritti sociali, non solo perché abbiamo a cuore il destino delle persone più deboli, ma anche perché abbiamo a cuore il destino del nostro continente, perché crediamo che discutendo assieme di come tutelare la vita e la dignità delle persone e creando strumenti comuni, come le Carte, le Convenzioni, le Corti, i Comitati, si rafforza tra noi quel tessuto comune di civiltà, quel modo di essere comune, che noi respiriamo da Lisbona a San Pietroburgo, da Oslo ad Atene, che diciamo, appunto, europeo.

"Civiltà" che non vediamo purtroppo realizzata e onorata nei 10.000 bambini profughi dispersi sul continente europeo, nei morti nelle nostre acque, nei fili spinati, nel fango, in cui lasciamo affondare la disperazione di chi è fuggito dalle persecuzioni.

La dignità della persona umana è la più alta conquista dell'Europa solo se l'Europa è pronta a difendere la dignità di tutte le persone e non solo quella dei propri cittadini benestanti. Come ha più volte ricordato la Corte Europea di Strasburgo, ogni Paese membro è responsabile della tutela dei diritti umani di ogni persona che sta sul suo territorio, comunque vi sia arrivato.

I diritti umani o sono universali o non si possono chiamare diritti umani. La Conferenza di Torino del 2014 ha voluto ribadire con chiarezza questa universalità dei diritti umani e ha voluto dire che i diritti sociali sono parte di questi diritti umani.

La Carta Sociale si basa sull'idea di unità e indivisibilità dei diritti fondamentali che è presente nella Dichiarazione Universale del 1948, ribadita a Vienna nel 1993, dove si parla di libertà di pensiero ma anche di libertà di accesso all'istruzione, alla social security e così via.

Ogni volta che noi citiamo i diritti umani dovremmo citare tutti i diritti. Ogni volta che noi citiamo la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo dovremmo citare la Carta Sociale, perché solo così diamo l'idea di questa unità e indivisibilità. L'unità dei diritti rimanda all'unità della persona, perché non c'è persona che possa dividere se stessa tra il pensiero, il lavoro, la sfera delle relazioni personali, le necessità primarie. E l'unità implica l'indivisibilità. Si pensi a come oggi la nostra giurisprudenza affermi costantemente l'indivisibilità dei diritti fondamentali. Come avviene per il diritto di asilo: è sufficiente che uno solo dei diritti fondamentali venga violato in un Paese per ritenere una persona meritevole di una protezione.

La conferenza di Torino ci ha ricordato che certamente i diritti sociali sono diversi rispetto ai diritti civili e politici, perché implicano politiche diverse. Per quanto riguarda i diritti civili spesso è sufficiente una politica, per così dire, negativa, da parte dell'autorità politica: si tratta di rimuovere gli ostacoli, di lasciare la libertà di espressione alle persone. Nei confronti dei diritti sociali c'è bisogno invece di politiche positive e dunque di risorse economiche ed è chiaro che noi dobbiamo fare i conti con la limitatezza di tali risorse.

Tuttavia nel contesto di quella Conferenza abbiamo ricordato un'espressione importante del filosofo torinese Norberto Bobbio, che io voglio qui riprendere, per cui i diritti sociali sono il "presupposto" degli altri diritti, perché senza la possibilità di avere accesso al cibo, all'alloggio, ad un lavoro, non vi è la possibilità di essere pienamente liberi nel pensiero, nella parola e in tutte le altre nostre attività.

La difesa dei diritti sociali non è dunque importante solo per la vita materiale, ma anche per la vita spirituale di una società e per la sua democrazia. Per cui indebolire questi diritti finisce per minare alla base la nostra convivenza, sia a livello nazionale che a livello europeo. Forse noi abbiamo consegnato all'Europa il ruolo di custode di alcuni diritti, delegando agli Stati nazionali il disbrigo di tutte le altre pratiche, ivi compresa la tutela dei diritti sociali. E abbiamo così creato un dualismo rischioso. Forse questo è un elemento di debolezza nella Costruzione Europea e quindi è giusto riprendere con forza la riflessione sulla cittadinanza europea, sulla possibilità per ogni cittadino europeo di accedere ai livelli minimi di sussistenza e di dignità, altrimenti si producono delle divaricazioni pericolose, standard diversi tra Paesi, standard diversi tra cittadini e stranieri, atteggiamenti di chiusura che altro non sono che la difesa di determinati standard di vita all'interno di un Paese o di un gruppo sociale rispetto a minacce che arrivano dall'esterno.

Ecco perché è importante tornare a confrontarci sul tema dei diritti sociali, sulla Carta che li contiene e sugli strumenti di tutela. Quando nel 1948 i padri fondatori del Consiglio d'Europa hanno inventato non solo la Convenzione ma anche la Corte, avevano chiaro questo principio: non è sufficiente scrivere in un libro quali sono i diritti fondamentali delle persone, c'è bisogno anche di concreti strumenti di garanzia; non è sufficiente avere una buona Carta sociale, c'è bisogno anche di buone procedure.

E per questo è importante, come è stato richiamato, non solo la firma e la ratifica della Carta da parte di tutti i Paesi in più punti possibile, ma anche l'utilizzo dello strumento proprio della Carta sociale, cioè i reclami collettivi. Questo strumento già nella sua espressione rimanda ad una visione

non individualistica ma solidaristica. Si tratta infatti di reclami "collettivi" non "individuali". Perché determinate condizioni non colpiscono una sola persona ma un gruppo di persone e rivendicando un determinato diritto non si chiede solo il rispetto di una condizione personale, ma di una condizione sociale. E così attraverso il reclamo gli individui entrano nel movimento di emancipazione della società di cui fanno parte. Si battono per tutti coloro che stanno nelle stesse condizioni, non solo per sé.

Sono già stati ricordati - e quindi non mi voglio dilungare troppo su questo punto - gli obiettivi concreti che il processo di Torino si era proposto, in particolare quello di un maggior numero di ratifiche della Carta sociale.

Per questo sono stati convocati i parlamentari, perché possano agire nei loro parlamenti e sui loro governi, perché questo strumento, là dove non è stato firmato e ratificato, venga utilizzato appieno, in tutti i suoi articoli, incluso lo strumento del Protocollo addizionale che prevede il sistema dei reclami collettivi.

Questo è un obiettivo importante di questo incontro: raccogliere da ogni Stato partecipante la situazione dei diritti sociali nel proprio Paese, capire quali siano le maggiori criticità e al tempo stesso attivare i parlamenti, attraverso lo strumento anche dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, perché si facciano carico di inchieste parlamentari sulla situazione dei diritti sociali e soprattutto di iniziative per l'attivazione di tutti gli strumenti per tutelarli e difenderli.

Sono già stati ricordati i piccoli ma significativi passi che da quella prima conferenza abbiamo compiuto, passi che ci fanno ben sperare. Il processo di Torino è un cammino lento e difficile ma non stiamo fermi. Sta crescendo la consapevolezza in ogni Paese del legame che vi è tra il rispetto dei diritti sociali, lo sviluppo dell'economia, la lotta per la democrazia e contro il terrorismo.

Concludo. Siamo di fronte a un momento difficile in cui ci sentiamo talvolta impotenti. Sembra che tanti argomenti non abbiano presa sui nostri interlocutori. Di fronte alla crisi dei migranti, facciamo appello agli ideali di dignità della persona, di solidarietà, di accoglienza e ci sembra di non trovare ascolto. Facciamo allora appello ad argomenti emotivi, ai sentimenti di pietà: abbiamo visto quanta impressione abbia suscitato la visione di un bambino morto sulla spiaggia e qualcosa si è smosso nell'immediato. Ma oggi quell'emozione sembra scomparsa. Facciamo appello agli argomenti giuridici, alle condanne della Corte sui respingimenti, alle conseguenze in termini di condanne e sanzioni. Ma anche questi argomenti sembrano fare poca presa. Infine anche gli argomenti della razionalità strumentale sembrano non servire: gli studi demografici dimostrano con chiarezza che il continente europeo non sarà in grado, tra dieci o vent'anni, di sostenere il suo sistema produttivo e il suo sistema di welfare se non aumenterà il numero di immigrati, e tuttavia questo è un argomento politicamente impronunciabile, benché i demografi e gli economisti costantemente ci invitino a ragionare su questo dato.

Di fronte a questa situazione, non dobbiamo però lasciarci andare a un sentimento di impotenza. Dobbiamo invece tornare al nostro compito che è quello di non stancarci di ripetere questi argomenti e di ricordare quello che è già accaduto nel nostro continente.

Pensiamo all'Europa dell'Ottocento, quando per la prima volta si è sviluppato nel corpo sociale il germe del razzismo che poi ha preso piede nel Novecento. È potuto accadere perché l'Europa in quel momento si sentiva come in una situazione di decadenza, si sentiva come una persona avviata verso il declino e pensava che questo declino fosse dovuto ad agenti esterni, che venivano a contaminarla. Il pericolo venne individuato nel cosiddetto mescolamento delle razze. L'indebolimento dell'Europa veniva legato da teorie di nessun valore scientifico a un fattore di contaminazione esterna. Da qui

sono nati quegli ideali della purezza del sangue, quelle politiche dell'igiene razziale che avrebbero dovuto far guarire un continente ammalato. Sappiamo l'esito tragico di questa dinamica. Pulizie etniche e sterminii. Morte e distruzioni: altro che il recupero di una nuova giovinezza, di una rinascita europea!

La rinascita europea si è avuta quando – dopo la distruzione dell'umano – si è ripreso il coraggio di dire che l'identità dell'Europa non sta nella pulizia etnica ma nella dignità di ogni persona.

Dunque dobbiamo combattere il diffondersi di un senso di malattia e decadenza e lo possiamo fare solo se saremo capaci di aprire delle prospettive di futuro.

Per questo non solo la giornata di oggi ma anche la giornata di domani sarà molto importante. Assieme a illustri studiosi come Fitoussi e De Schutter rifletteremo sulla necessità di uscire dalle politiche di austerità, di rilanciare politiche di investimenti pubblici in cultura, in ricerca, in infrastrutture, perché possa riaprirsi una fase di crescita, che vuol dire una fase che guarda al futuro. Ciò sarà possibile se riusciremo non solo a modificare le nostre politiche sociali ed economiche ma anche se riusciremo a ridare vita a quella componente ideale che è stata decisiva per l'affermazione dei diritti sociali.

La difesa dei diritti sociali è infatti il frutto di idee che hanno saputo appassionare esistenze e che da queste esistenze sono state tradotte in istituzioni e pratiche sociali. Abbiamo bisogno di ritrovare queste idee e di riappassionare ad esse. Tante volte abbiamo ragionato in questi ultimi mesi con l'Assemblea parlamentare sulla lotta al terrorismo, sulle biografie dei *foreign fighters*, e abbiamo notato come questi giovani in tenerissima età abbracciano degli ideali in modo così forte da arrivare a combattere per essi e a sacrificare la vita propria e degli altri. Sono ideali sbagliati, sono pratiche che noi giudichiamo criminali, e tuttavia colpisce la forza con cui tali idee muovono le persone.

Forse anche noi dovremmo riuscire a mettere in campo non solo delle buone politiche ma anche delle buone idee, capaci di mobilitare le persone, di dare un senso di apertura e di speranza, di dire che c'è qualche cosa per cui vale la pena dare un po' di se stessi. Questo ideale non è togliere la vita agli altri, ma dare a tutti una possibilità di vita nella pace, nella libertà, nella giustizia. Questo è il modello di vita che l'Europa ha saputo costruire e che noi dobbiamo mantenere e consegnare alle generazioni future.

Grazie.

Sílvia Eloísa BONET

Membro del Consiglio Generale di Andorra, Relatrice
dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul "Il Processo
di Torino : rinforzare i diritti sociali in Europa"

Conclusioni

Osservazioni preliminari

Questa Conferenza interparlamentare è stata organizzata nel quadro del Processo di Torino, che ha riunito numerose parti interessate europee desiderose di fornire una risposta alle sfide democratiche e sociali attuali.

Il Consiglio d'Europa ha una missione specifica e una speciale responsabilità rispetto alle altre istituzioni europee. Il germe delle riflessioni sviluppate all'interno di questa istituzione ha dato vita a tutte le iniziative per l'unità europea, culminate, nella fase finale, nella creazione dell'Unione europea. Un'Europa unita per promuovere i valori comuni etici e giuridici dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto è ora più che mai necessaria.

Nella nostra qualità di parlamentari, dobbiamo stimolare tra i nostri colleghi il rispetto dei diritti fondamentali e della democrazia e imparare gli uni dagli altri, per rispondere alle esigenze dei nostri cittadini. È appunto questo l'obiettivo della Conferenza interparlamentare di Torino. È nostro dovere agire per tutelare la vita e la dignità di ogni persona e consolidare la nostra unità, aderendo a strumenti comuni, quali la Carta sociale europea, che rafforza il tessuto sociale comune della nostra civiltà.

Signore e Signori, Cari colleghi,

Stamani all'apertura della nostra riunione separata della Sottocommissione dell'Assemblea parlamentare sulla Carta sociale europea, il nostro Presidente, il collega Tuur Elzinga, ha tenuto a ricordare a tutti noi che i diritti sociali sono diritti umani fondamentali! Soltanto se godono dei diritti socio-economici ed è loro garantita l'inclusione sociale, i cittadini possono godere pienamente dei loro diritti civili e politici e quindi dei loro diritti fondamentali. Ed è richiamando l'attenzione di tutti noi su questo fatto importante che vorrei concludere questa conferenza.

L'Assemblea parlamentare, in questi ultimi anni, ha intrapreso iniziative mirate per sostenere la promozione e il monitoraggio dell'applicazione della Carta, dal punto di vista legislativo e politico. Lo ha fatto in particolare grazie all'organizzazione con cadenza annuale di "seminari per il rafforzamento delle capacità", che hanno riscosso grande successo e sono stati accolti in modo molto positivo dai parlamentari che vi hanno partecipato.

Sono tuttavia convinta che le iniziative parlamentari debbano essere ulteriormente intensificate. A livello dell'Assemblea parlamentare, e per le delegazioni e i membri che partecipano regolarmente ai nostri dibattiti a Strasburgo e a Parigi, vorrei suggerire di dedicare maggiore tempo a proficui scambi di opinioni sui progressi compiuti nei vari paesi. Una volta all'anno, potremmo organizzare un incontro per confrontarci sulle seguenti questioni:

- ▶ Quali progressi sono stati compiuti a livello legislativo, ossia a livello della ratifica della Carta sociale europea o di certi articoli della Carta (sciogliendo cioè le riserve precedentemente formulate);
- ▶ Quali progressi sono stati compiuti a livello dell'azione politica, ossia in che modo concreto le garanzie dei diritti sociali sono migliorate in certi settori o per certi gruppi di popolazione;
- ▶ E quali processi sono stati seguiti per conseguire tali risultati, ossia, in altri termini, quali erano gli ostacoli al pieno godimento di certi diritti e come sono stati superati?

Per quanto concerne la Carta sociale europea, viene regolarmente sottolineata l'importanza dei rapporti con l'Unione europea e con la legislazione dell'Ue. In qualità di relatrice del Processo di Torino, sono disposta a raccogliere questa sfida e a vigilare affinché sia potenziato il dialogo tra l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo. Ho avuto il piacere di discuterne oggi in precedenza con la collega Laura Ferrara del Parlamento europeo, e sarei lieta se potessimo lanciare quest'anno un confronto e un dialogo concreto tra i nostri due organi europei.

Per concludere i dibattiti odierni, permettetemi di condividere con voi alcune delle idee essenziali desunte dalle discussioni di questo pomeriggio e dagli interventi dei vari qualificati oratori qui presenti, senza pretendere di essere esaustiva:

- ▶ Piero Fassino, Sindaco di Torino, nel mostrare come gli enti locali, e ad esempio la sua città di Torino, siano fortemente preoccupati dal rispetto dei diritti sociali, ha ricordato che tali diritti sono molto spesso radicati nelle legislazioni nazionali, talvolta perfino inseriti nelle costituzioni, ma che la loro applicazione è fortemente influenzata dal contesto socio-economico specifico. La legislazione costituisce pertanto una prima tappa; l'applicazione e l'attuazione devono tuttavia rappresentare il secondo traguardo.
- ▶ L'On. Marazziti, a nome della Camera dei Deputati, ci ha ricordato che, da un punto di vista molto concreto, noi, in quanto parlamentari, abbiamo una responsabilità particolare nel garantire l'effettiva applicazione dei diritti sociali nel contesto nazionale, in una prospettiva a lungo termine e per trovare risposte alle sfide poste dall'attualità, quali ad esempio la crisi dei rifugiati.
- ▶ La Dott.ssa Battaini-Dragoni, Vice Segretario generale del Consiglio d'Europa, ha sottolineato un imminente cambio di paradigma: mentre oggi i nostri sforzi sono rivolti ad accogliere un gran numero di rifugiati e di migranti, e a fornire loro servizi di prima necessità, le principali sfide di domani riguarderanno la loro inclusione e la creazione di posti di lavoro dignitosi, nonché l'offerta di istruzione, alloggi e servizi sociali, combattendo al contempo la xenofobia e la discriminazione. In quanto parlamentari noi svolgiamo un ruolo cruciale nel definire l'agenda politica e nell'impegno politico a favore dei diritti sociali per tutti, contribuendo a rassicurare i nostri cittadini circa il fatto che ciò non rappresenta una minaccia per il loro benessere. Facciamo parte degli attori principali impegnati nella costruzione di società realmente inclusive.
- ▶ L'On. Nicoletti, Capo della delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare, ha ribadito che il pericolo maggiore non è rappresentato dalle minacce esterne, bensì dai divari interni che dividono i nostri paesi. Il Consiglio d'Europa, e i suoi 47 Parlamenti nazionali, hanno una responsabilità particolare nel garantire l'unità europea ad ogni livello – per tutti i cittadini che vivono sul suo territorio, indipendentemente dalla loro origine e dal loro reddito – e nel promuovere l'insieme del sistema del Trattato della

Carta sociale europea, compresi i suoi testi fondamentali e i suoi vari protocolli, e in particolare il meccanismo dei reclami collettivi.

Sessione 1: Quale ruolo devono svolgere i diritti sociali nelle risposte da fornire alle sfide poste dall'attualità (crisi, globalizzazione, integrazione europea, ecc.)?

► L'On. Laura Ferrara, Presidente e Moderatore, ha posto in risalto le seguenti sfide essenziali per i diritti sociali:

- Lo sviluppo economico dovrebbe essere il risultato di un grande processo economico e sociale, mirante a garantire i diritti sociali per riuscire a sconfiggere la povertà e l'esclusione sociale, accrescere la tutela dei gruppi più vulnerabili ed evitare una diminuzione del livello di protezione sociale ;
- Lottando contro l'esclusione e la povertà ;
- Definendo dei livelli minimi dei diritti ;
- Tutelando i più vulnerabili.

► Gli oratori hanno esposto nel corso del dibattito i seguenti elementi:

- L'On. Naryshkin, Presidente della Duma di Stato, ha illustrato i principali risultati delle politiche sociali nel suo paese, citando in particolare i programmi sociali per arrestare il calo della popolazione e le restanti sfide nella Federazione russa. Ha affermato che la crisi dei rifugiati è un'emergenza, ma è altresì un dovere umanitario non restare inerti di fronte alla situazione. Il contesto internazionale, e soprattutto gli accordi commerciali, rappresentano una minaccia per la sovranità parlamentare e gli interessi sociali dei cittadini, quali garantiti dalla Carta sociale europea.
- L'On. Farrugia, Presidente del Parlamento della Repubblica di Malta, ha ricordato la necessità di ripristinare la fiducia a livello internazionale e l'esigenza di trovare una visione comune, al fine di mantenere la pace nell'area del Mediterraneo e di affrontare le sfide poste dalla crisi dei rifugiati, che potrebbe peraltro essere anche considerata come un'opportunità di affermare i nostri valori comuni. Ha altresì posto in risalto l'importanza di orientare l'utilizzo dei benefici della crescita economica verso la lotta contro la povertà, in quanto dovere morale, al di là delle divisioni politiche.
- L'On. Aydin, Vicepresidente del Parlamento turco, ha confermato l'impegno del suo paese per la difesa dei valori fondamentali garantiti dal Consiglio d'Europa e dalla Carta sociale europea, che rappresenta il secondo strumento per importanza del Consiglio d'Europa. Ha poi definito la crisi dei rifugiati come la più grande che abbia mai dovuto affrontare l'Europa negli ultimi anni, sottolineando l'impegno del suo paese ad accogliere un gran numero di rifugiati siriani ed esortando i paesi europei a dar prova di solidarietà.
- L'On. Jarvinen, rappresentante del Parlamento finlandese, ha espresso l'auspicio che la riunione possa giungere alla conclusione che lo sforzo per creare società "con lo stesso livello di protezione per tutti" sia ancora un'aspirazione europea e che si mantenga vivo il dialogo europeo sulle politiche sociali;
- L'On. Pettersson, rappresentante del Parlamento svedese, ha, dal canto suo, ha affermato che l'accoglienza in Europa dei rifugiati costituisce una necessità e che i paesi europei, se vogliono restare forti, hanno bisogno di un afflusso di popolazione, ponendo tuttavia l'accento sul fatto che le capacità di accoglienza dei singoli paesi sono limitate;

- L'On. Veselova, rappresentante della Verkhovna Rada dell'Ucraina, ha ricordato la situazione del suo paese, evidenziando l'importanza di garantire il pieno rispetto dei diritti sociali a tutti i cittadini, ivi compresi gli sfollati interni. L'Ucraina ha l'intenzione di continuare la cooperazione per agevolare l'accettazione delle disposizioni addizionali della Carta, come pure per il proseguimento del Processo di Torino e l'attuazione del Piano d'azione nazionale sui diritti sociali, che comprende ugualmente delle misure volte a rafforzare la sicurezza sociale.

Sessione 2: Come migliorare l'accettazione della Carta sociale europea e delle sue disposizioni – quale ruolo spetta ai Parlamenti nazionali?

► Le sfide, ricordate dall'On. Elzinga, sono le seguenti:

- Necessità di adottare misure politiche per migliorare i diritti sociali per tutti i cittadini;
- La constatazione che le principali differenze tra i sistemi dei diritti sociali a livello mondiale (ad esempio tra gli Stati Uniti e l'Europa) risiedono in quell'insieme di prestazioni e di servizi a favore della collettività, il cosiddetto "social wage": condizioni lavorative e retribuzioni, congedi per malattia, ferie, congedi di maternità, pensioni, pari trattamento per gli impieghi part-time, assistenza sanitaria e istruzione sono le "conquiste" europee da preservare.

► Argomentazioni essenziali sostenute durante il dibattito:

- L'On. Matrai, Vicepresidente del Parlamento ungherese, ha sostenuto l'importanza di garantire pari accesso ai servizi pubblici per tutti, comprese le minoranze nazionali ed etniche, quali i Rom, che dovrebbero godere di pari diritti;
- L'On. Kasimati, rappresentante del Parlamento greco, ha fatto rilevare che i tagli di bilancio e l'austerità hanno messo in pericolo la democrazia e ha invitato i parlamenti a sviluppare programmi sociali per la prestazione dei servizi essenziali, finalizzati alla lotta contro la povertà; ha inoltre evidenziato le contraddizioni esistenti tra le misure economiche adottate dall'Ue e le disposizioni della Carta sociale europea; tali misure stanno aumentando le disuguaglianze attraverso l'Europa; non bisogna dimenticare che i diritti sociali non sono negoziabili;
- L'On. Doucet, rappresentante dell'Assemblea nazionale francese, ha illustrato i provvedimenti adottati per migliorare la garanzia dei diritti sociali, in particolare grazie alla parità di accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria.

In quanto membro del Parlamento di Andorra, mi auguro che, rientrando in patria dopo la conferenza odierna, potremo tutti trarre ispirazione dalle idee espresse oggi da alcuni dei nostri colleghi e che saremo in grado di ottenere dei progressi nel campo dei diritti sociali, sia per quanto riguarda le sfide attuali legate alla crisi dei rifugiati che per alcune delle sfide più a lungo termine legate alla volontà di garantire uguali diritti sociali a tutti gli europei. Dobbiamo agire nei nostri rispettivi Parlamenti nazionali e stimolare i nostri governi a fare in modo che la Carta sociale europea riveduta sia ratificata quanto prima, se non è ancora stato fatto, e che sia accettato un numero più importante delle sue disposizioni, nonché il sistema dei reclami collettivi.

Vorrei infine aggiungere che ho la ferma intenzione di prendere ugualmente in considerazione i risultati della presente Conferenza per la preparazione del mio rapporto sul Processo di Torino, al

fine di assicurare che le sfide e le tematiche che sono state esposte siano affrontate in un dibattito in seno all'Assemblea parlamentare. Incoraggio altresì tutti noi a proseguire i nostri scambi di opinioni a livello interparlamentare sulla Carta sociale europea, continuando a coinvolgere i Presidenti delle Commissioni Diritti sociali e Affari sociali dei Parlamenti nazionali, i membri dell'Assemblea parlamentare e i membri del Parlamento europeo, per cui mi auguro sinceramente che ci rivedremo presto in occasione di una prossima riunione.

In quanto membri del Consiglio d'Europa, abbiamo una responsabilità fondamentale, quella di promuovere tutti i diritti umani, indivisibili e interdipendenti e di garantire che diventino una realtà, tutelando in tal modo la dignità di tutti i cittadini europei. La difesa dei diritti sociali resta essenziale per la democrazia e per il rafforzamento della coesione sociale tanto a livello nazionale che europeo.

Forum di Torino sui diritti sociali in Europa

18 marzo 2016

Discorsi ufficiali e interventi

Piero FASSINO

Sindaco di Torino, Italia

Discorso di apertura

Grazie per la vostra presenza. Un anno fa qui a Torino il Consiglio d'Europa organizzò una Conferenza dedicata alla Carta sociale europea e alla necessità di un suo rilancio. La Carta sociale fu sottoscritta a Torino il 18 ottobre 1961, e da allora costituisce una delle fonti di diritto fondamentali per regolare la vita dei Paesi democratici, in particolare dei 47 Paesi che formano il Consiglio d'Europa.

Un anno fa, discutendo e riflettendo sulla centralità dei temi che la Carta sociale europea evoca, in particolare i diritti sociali, si decise di dare vita ad un Forum – che è quello che oggi si riunisce, il Forum di Torino – che fosse sede permanente di riflessione, elaborazione e confronto su tali temi.

Siamo quindi qui per onorare l'impegno preso un anno fa. Tale impegno è stato accompagnato ieri dallo svolgimento di una Conferenza Interparlamentare con la partecipazione dei Presidenti, o dei loro rappresentanti, delle Commissioni Affari Sociali dei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa.

Ringrazio la dott.ssa Gabriella Battaini Dragoni, Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa, porto al Forum il saluto di Thorbjorn Jagland, il Segretario Generale, ringrazio naturalmente il Presidente della delegazione parlamentare italiana presso il Consiglio d'Europa, Michele Nicoletti, che ieri ha svolto un intervento e che anche oggi prenderà la parola. Ringrazio tutti i parlamentari che ieri hanno partecipato ai lavori ed anche oggi sono in gran parte ospiti del Forum. Ringrazio anche in particolare Jean-Paul Fitoussi e Olivier De Schutter, che svolgeranno delle relazioni cui farà seguito un dibattito.

Quale obiettivo ci proponiamo con questo Forum? Veniamo da anni di crisi economica e sociale particolarmente acuta, e come sappiamo i periodi di crisi sono sempre periodi nei quali i diritti, il loro esercizio e la loro tutela sono a rischio, o rischiano di indebolirsi. Nei periodi di crisi economica e sociale il lavoro è meno sicuro, come lo è il reddito, i diritti e le tutele sono sottoposti all'incertezza, alla precarietà. Ed è paradossale, perché la razionalità ci porterebbe a ritenere che in periodi di crisi i diritti dovrebbero essere invece rafforzati, perché in coloro che sono sottoposti a rischio cresce la domanda la tutela, di sostegno. Sappiamo però bene che le dinamiche che sottendono allo sviluppo del mondo non sono fondate solo sulla razionalità, ci sono dinamiche molto più complesse che regolano l'economia, gli impatti sociali dei procedimenti economici, i comportamenti individuali e collettivi. Pertanto le fasi di crisi economica e sociale sono fasi in cui le tutele e i diritti sono più a rischio, e vi è quindi la necessità di mettere in campo tutti gli strumenti e le scelte politiche per evitare questo rischio e consentire ai cittadini di poter invece contare su tutele, protezioni e strumenti di accompagnamento che corrispondano all'esercizio pieno dei diritti sociali.

Quanto siano fondamentali i diritti sociali è provato dalla loro presenza nelle carte costituzionali. Se poi vengono realizzati, è un'altra questione. Ma in termini di asserzione, di principio, i principi della Carta sono inseriti in tutte le Costituzioni dei paesi democratici. E' questo è un indubbio riconoscimento della centralità della Carta e della centralità dei diritti in essa contenuti per le nostre società.

Che questi diritti siano percepiti sempre più fondamentali dipende anche da processi, percorsi di crescita economica e civile che in ogni società sono maturati. Oggi c'è una consapevolezza di essere titolari di diritti sociali molto più alta rispetto al passato. Pensiamo solo a quanto si sia affermato

pienamente di recente il riconoscimento della parità di genere, e come questo richiami la necessità una sua realizzazione pratica in tutti gli ambiti sociali.

Pensiamo a come è divenuta centrale nella vita di ogni comunità la tutela dell'infanzia e le politiche ad essa legata. E' cresciuta la sensibilità sulle garanzie che devono presiedere all'esercizio di un'attività e del lavoro. Siamo tutti più avvertiti di un tempo della necessità che il lavoro, pur nelle forme nuove in cui esso attualmente si esercita, in particolare in quelle più mobili e più flessibili, debba essere in ogni caso tutelato nella sua dignità. Ovvero un lavoro è dignitoso quando viene rispettata l'integrità psico-fisica del lavoratore, quando il suo lavoro è riconosciuto a livello professionale, tutelato contrattualmente, remunerato adeguatamente.

Pensiamo inoltre a come l'agenda politica di questi anni ci ponga il problema delle comunità multietniche, multiculturali e multi religiose, e come questo problema sia reso particolarmente acuto dall'afflusso presso le nostre comunità di flussi migratori, sia di natura economica, sia derivanti da conflitti. Tutto questo richiama, ancora una volta, la centralità dei diritti sociali, la necessità di garantirli a tutti, nonché la centralità della Carta come strumento di *governance* quotidiana per affrontare le tematiche quotidiane nella vita delle nostre comunità.

Ho richiamato sinteticamente le ragioni per cui a noi questo Forum è apparso estremamente utile per avere una sede nella quale avere via via la possibilità di monitorare il rapporto tra le dinamiche economiche e sociali che coinvolgono il nostro continente ed il mondo, ed i diritti sociali che presidono alla vita delle nostre comunità. Avere una sede dove confrontare le diverse problematiche ed esperienze, e da lì ricavare anche proposte ed elaborazioni che possano rafforzare e consolidare i diritti sociali. Questo è tanto più vero in un momento in cui la crisi, che sta attraversando il mondo ed è particolarmente acuta in Europa da anni, non indebolisce solo tutele e diritti ma determina anche in una parte dell'opinione pubblica – quella che è esposta maggiormente al rischio - atteggiamenti ed orientamenti che facilmente possono essere preda di umori populistici, di ripiegamenti nazionalisti, di chiusure egoistiche. Tutti fenomeni che abbiamo ben presenti e sono diffusi in diversi paesi europei. Si è fortemente indebolita in questi anni di crisi in una parte dell'opinione pubblica la consapevolezza di quanto l'integrazione europea sia fondamentale per le politiche di tutela dei diritti.

Al contrario, in una parte dell'opinione pubblica si è affermata la convinzione che se ci si chiude, se ci si ripiega, ci saranno più possibilità di difendersi. Il che è una fatale illusione. Facendosi più piccoli si è solo più piccoli e non ci si difende meglio. Chiudendosi si è solo più ripiegati sui propri problemi e le proprie contraddizioni. Ma questa illusione c'è e viene alimentata. Occorre quindi un rilancio della carta e dell'esercizio dei suoi diritti, e questa è una risposta in avanti e positiva a questo tema.

Per questo che abbiamo dato al nostro forum il titolo "L'Europa riparte da Torino". E' proprio ripartendo dalla centralità dei diritti sociali e dalla loro affermazione che è possibile costruire delle risposte per i cittadini, in primo luogo a quelli che sono più esposti al rischio, che li liberino dalle illusioni populistiche o desiderio di ripiegamento.

Per questo il Forum ci sembra estremamente attuale e legato a temi che sono nella nostra agenda quotidiana, e siamo sicuri che da queste riflessioni scaturiranno temi che saranno utili per il nostro lavoro.

Gabriella BATTAINI-DRAGONI

Vice-Segretario Generale del Consiglio d'Europa

Discorso di apertura

Vi accolgo al nostro Forum sui diritti sociali con estremo piacere.

Il Consiglio d'Europa, da me rappresentato, è la più grande organizzazione europea per la difesa dei diritti umani.

Il nostro punto di partenza è un principio molto semplice: i diritti sociali sono parte integrante dei diritti umani.

I diritti civili e politici rappresentano un presupposto essenziale per garantire la libertà. Tuttavia, l'esercizio della libertà, la realizzazione della dignità umana nel pieno senso del termine, richiede che siano soddisfatte molte altre condizioni. La vera libertà è la possibilità di agire in modo autonomo, è la capacità di autodeterminazione, di saper cogliere le opportunità e di operare delle scelte, di realizzare il proprio potenziale.

Per conseguire tale risultato, i diritti sociali sono indispensabili: una buona istruzione, un alloggio adeguato, la possibilità di lavorare, la protezione sociale per soddisfare i bisogni nei momenti critici della vita e aiutare le persone a riprendersi.

Tali diritti sono garantiti dalla Carta sociale europea che rappresenta una sorta di Costituzione europea in campo sociale, ad oggi ratificata da 43 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

E la città di Torino, dove la Carta è stata firmata per la prima volta nel 1961, ne è forse, per così dire, la patria spirituale, per quanto si possa attribuire una patria alle convenzioni internazionali. È quindi del tutto opportuno riunirci qui, per discutere del futuro dei diritti sociali nell'Europa odierna.

Sono particolarmente lieta della presenza dei nostri due insigni oratori, i Professori Fitoussi e De Schutter, che ci esporranno le loro opinioni al riguardo.

Il tema che affrontiamo è, infatti, complesso. Tutti crediamo nell'importanza dei diritti sociali, come potrebbe essere altrimenti?

Il nostro dilemma risiede nel trovare il modo di dare loro concretezza, soprattutto in un contesto economico complesso, dove la ripresa rimane lenta e irregolare, il quadro economico mondiale appare incerto, la disoccupazione resta ancora alta in molti Paesi, i mercati finanziari restano volatili, e le tensioni geopolitiche in varie parti del mondo non aiutano la crescita economica e investimenti.

Quando i bilanci statali sono sotto pressione, come garantire i diritti sociali per tutti, senza discriminazioni?

Come garantire un buon equilibrio tra politiche fiscali rigorose e riforme strutturali essenziali - compresi gli investimenti strutturali, tra sistema bancario sano e sostegno alle famiglie e alle imprese, tra politiche che rinforzino la domanda e quelle a sostegno dell'offerta; o ancora, come creare nuovi modelli di crescita nel rispetto delle tradizioni di ciascun paese; come, in breve,

raggiungere il nostro comune obiettivo per una crescita forte, sostenibile e equilibrata, nel rispetto dei diritti economici e sociali di tutti ?

Quale ruolo, in questo contesto, per la società civile, le imprese, i lavoratori, e le istituzioni internazionali?

Si tratta di domande urgenti. Le risposte richiedono leadership e coraggio politico sul piano nazionale e azioni concertate su quello internazionale.

Gli effetti degli anni di difficoltà economiche cominciano a farsi sentire e minano la coesione all'interno delle nostre società: l'ansia pubblica ha raggiunto massimi livelli.

Numerosi cittadini hanno assunto un atteggiamento cinico nei confronti delle loro istituzioni democratiche e mostrano risentimento nei confronti del diverso, di persone che, a loro avviso, li stanno privando di opportunità che dovrebbero spettare a loro, alle loro famiglie.

Vediamo dappertutto che populisti e xenofobi sfruttano questo clima di ansia e di paura, soprattutto, rispetto ai flussi di rifugiati che giungono in massa nei nostri paesi.

La nostra *responsabilità è pertanto ancora più grande* nel proseguire politiche e approcci che mantengano unite, coese, le nostre società.

Il rispetto dei diritti sociali è l'antidoto che consente alle nostre società di restare unite e superare le difficoltà.

Il rispetto dei diritti sociali ripristina e rinforza la fiducia dei cittadini nei loro dirigenti politici e nello Stato.

Il rispetto dei diritti sociali è l'antidoto all'esclusione sociale, poiché contribuisce al reinserimento nella società delle persone vulnerabili ed emarginate.

Il rispetto dei diritti sociali, in breve, è ancora più necessario in tempi di crisi e di difficoltà economiche che in tempi ordinari.

A mio avviso, questo dibattito si riassume in una domanda: *In quale tipo di società vogliamo vivere e quale tipo di società vorremmo costruire?*

Al Consiglio d'Europa siamo fermamente convinti che le società più forti e più solide sono quelle che sanno attingere ai talenti di tutti e sono in grado di mantenere alta la coesione sociale.

Sono società inclusive, democrazie inclusive, basate non soltanto sulle libertà politiche e civili, ma anche sui diritti sociali.

Nei suoi sforzi per collocare questa ambizione in cima all'agenda politica europea, il Consiglio d'Europa ha riunito governi, parlamentari e professori universitari. Ieri abbiamo discusso questi temi con parlamentari provenienti da numerosi paesi europei.

Oggi spetta a voi partecipare al dibattito che seguirà alla presenza di 2 eminenti esperti che apriranno la riflessione sui temi precitati.

Sono molto grata a tutti voi di avere dedicato parte del vostro tempo a questo evento che si concluderà con la cerimonia di ratifica della Carta Sociale rivista da parte della Grecia e a cui parteciperà il Ministro greco del lavoro, della sicurezza sociale e della solidarietà sociale.

Vi auguro buon lavoro e un dibattito stimolante.

Jean-Paul FITOUSSI

Professore di Economia all'Institut de Studi politici, Parigi

Relazione introduttiva

La ringrazio, Signor Direttore. Temo tuttavia che a forza di esprimere apprezzamenti lusinghieri sugli oratori, il pubblico rischi di essere deluso. *Sono in crisi perché non so che lingua parlare. Allora, parlerò in francese? Va bene.*

Ebbene, i due oratori che mi hanno preceduto hanno pronunciato parole d'oro. Hanno detto l'essenziale per quanto concerne i diritti sociali. Spetta ora a noi dire il resto.

Sarò molto critico. Ripeto, molto critico, perché provo rabbia. Provo rabbia per la situazione europea. Rabbia perché le politiche condotte in Europa risultano esattamente contrarie a quanto è stato auspicato dai nostri due oratori e per una ragione evidente: qual è la parola d'ordine della politica economica in Europa? È competitività. E cosa significa competitività?

Significa ridurre il costo del lavoro più del proprio vicino, e, di conseguenza, i diritti sociali. È quella che viene chiamata "riforma strutturale". Perché riforma strutturale? Dal momento che è un intervento appartenente al passato, al lontano passato, per cercare di esimersi dalla responsabilità di questa inversione di tendenza rispetto al corso della storia, diciamo che le politiche strutturali sono moderne, che le politiche di smantellamento dei diritti sociali inerenti il mercato del lavoro sono moderne, mentre in realtà sono politiche arcaiche.

Perché siamo dunque giunti a questa situazione? La mia tesi al riguardo è che non ci sia Europa, non ci sia abbastanza Europa. Mi duole dirlo, ma sono un federalista. Credo che l'Europa non potrà risolvere i problemi del nostro tempo, essere presente nel mondo, imprimere la propria visione geopolitica, a meno di avere un proprio governo. Altrimenti, sarebbe l'unica regione al mondo a non avere un governo.

E se non c'è un governo, come tutelare i diritti sociali? Se la dinamica della loro evoluzione è sostenuta dalla competitività, come tutelare i diritti sociali? Non ve lo saprei dire. Non saprei dirvi come riuscirci. Abbiamo cercato in ogni direzione, e la prima, quella che mi sembra più feconda, è dimostrare che la coesione sociale è un fattore di produttività, che la produttività globale all'interno di società coese, unite e inclusive è un fattore di produttività. Vale a dire un fattore di riduzione dei costi di funzionamento del settore economico privato. Orbene, invece di tendere a conseguire questa coesione sociale, si riducono i diritti sociali, e si perde quindi da un lato quello che si vorrebbe guadagnare dall'altro. Esistono varie tesi contraddittorie al riguardo, ma sono persuaso che la tesi della solidarietà sia quella vincente, quella che trova la sua migliore giustificazione nella Storia.

Ricordiamoci il cosiddetto "Trentennio glorioso". Sono stati i trent'anni di costruzione, e non di decostruzione del nostro sistema sociale, e furono anche gli anni in cui la produttività globale e la produttività del lavoro nell'economia hanno conosciuto il maggiore aumento. La produttività implica tuttavia degli investimenti e attualmente, ci viene detto, gli Stati versano in difficili situazioni finanziarie e non sono in grado di investire. Ma perché non potrebbero investire? Perché non sono in grado di ottenere prestiti. E perché non possono ottenere prestiti, quanto i tassi di interesse sono uguali a zero, o perfino negativi? E questo, nessuno ha saputo dirmelo, nessuno ha saputo rispondere a questa domanda.

Ebbene, i diritti sociali sono elementi fondamentali del welfare, del benessere dei cittadini, delle popolazioni. Esistono determinanti oggettive del benessere, come lo abbiamo dimostrato con Stiglitz e Sen, in vari nostri lavori, ossia, evidentemente, un posto di lavoro, ma che sia decente, e non precario, la sicurezza economica, la sicurezza tout court, come pure l'ambiente e la salute. Collego l'ambiente alla salute, poiché, al momento, a prescindere dalla questione della sostenibilità del nostro sviluppo, l'ambiente e la salute sono intimamente collegati. Basta vedere cosa succede ai nostri bambini quando vivono in città inquinate. Soffrono tutti di asma, e anche noi, stiamo diventando tutti allergici. Quindi, esistono alcune determinanti fondamentali del benessere, che solo i diritti sociali possono garantire. Dimenticavo l'istruzione, evidentemente. L'istruzione è una determinante fondamentale del benessere.

Cosa si cerca quindi di ottenere, in realtà? La crescita economica più elevata o il benessere più elevato? Non intendo dire che questi due elementi siano contraddittori, ma bisogna rendersi conto che se garantiamo il benessere, garantiamo al contempo la crescita. Perché quindi ritengo che non si debba ricercare come unico obiettivo la crescita economica più elevata? Perché la crescita non ci dà nessuna indicazione sulla situazione in cui vive la gente, sul livello di uguaglianza, sui diritti sociali. Si può avere una crescita molto forte, in ogni modo più forte di quella dell'Europa, il che non è difficile, mi direte, una crescita forte, ad esempio negli Stati Uniti, accompagnata da un aumento assolutamente terrificante delle disuguaglianze. Tale aumento delle disuguaglianze fa sì che la suddetta crescita giova solo all'1% della popolazione, o, per non esagerare, al 10% della popolazione; in proporzione decrescente. Ossia giova anzitutto all'1%, e poi un po' meno al secondo centile, ecc. Quanto ci interessa, tuttavia, è una crescita che vada a vantaggio del maggior numero possibile di persone. Una crescita che favorisce unicamente un piccolissimo numero non ci interessa affatto come obiettivo sociale, come obiettivo da perseguire nei nostri paesi.

Cerchiamo al contrario una crescita che garantisca l'uguaglianza dei cittadini di fronte al futuro, per così dire. Una delle aspirazioni profonde delle famiglie è che il futuro dei loro figli possa essere migliore di quello che hanno avuto i genitori. È persino banale sottolinearlo. Oggi, la decostruzione dei diritti sociali non assicura nemmeno il futuro delle famiglie, poiché non si sa di quale pensione di vecchiaia potranno godere i lavoratori odierni quando non eserciteranno più un'attività lucrativa. Si è in tal modo creata una duplice incertezza: un'incertezza sulla sorte di questa nostra generazione e un'incertezza sulla sorte delle generazioni future. Il quadro è piuttosto tragico. Ed è qualcosa che colpisce al cuore la democrazia, ed è questo, secondo me, l'aspetto più importante.

Il concetto di democrazia racchiude principi contraddittori, o per lo meno diciamo piuttosto quello delle nostre democrazie. Il suffragio censitario, garantito dal mercato (un euro, un voto), e il suffragio universale garantito come espressione della democrazia (un individuo, un voto). Questi principi contraddittori implicano che la buona gestione di una democrazia dei mercati richiede una costante ricerca di compromessi per assicurare la massima uguaglianza possibile degli individui di fronte al futuro. Un giudice della Corte suprema americana, nella metà del ventesimo secolo, diceva: possiamo avere sia una grande ricchezza concentrata nelle mani di pochi, sia una democrazia, ma non possiamo avere entrambe nello stesso momento. E penso che avesse ragione. Quindi, verso quale situazione ci conducono le politiche seguite dai nostri governi? È una situazione in cui si assiste al fenomeno della quasi scomparsa della classe media, ossia del sostegno più importante alla democrazia.

Si percepisce un progressivo slittamento verso il basso della classe media e un arricchimento sempre più importante di una fetta minoritaria della popolazione. Tale evoluzione conduce naturalmente alla fine della democrazia, lo sappiamo. Perché conduce "naturalmente" alla fine della democrazia? Lo stiamo constatando. Che cosa significa l'ascesa degli estremismi? Che cosa significa l'ascesa di Trump negli Stati Uniti? È la stessa cosa. Anche negli Stati Uniti il 90% della popolazione non gode del

progresso, della crescita. Ci troviamo in una situazione di serio pericolo per la democrazia. E ritengo, come Stiglitz e Sen, che tutto ciò sia dovuto al fatto che non misuriamo le variabili essenziali delle nostre economie. Ben sapendo che le nostre azioni sono determinate da quello che sappiamo misurare.

Se cercassi di rappresentare in modo estremamente schematico il bilancio di un'economia, direi che le passività sono costituite dall'indebitamento- dai debiti pubblici e privati- e che l'attivo comprende una serie di beni capitali. Anzitutto il capitale intangibile. Che cos'è il capitale intangibile? Ebbene è la democrazia. È l'adesione, da parte delle popolazioni, alla democrazia. C'è poi il capitale economico privato, quello pubblico, il capitale umano, il capitale sociale, che non misuriamo. Come pure il capitale naturale, che non misuriamo nemmeno. Allora, mi sapete dire che cosa valgono le politiche che tentano di ridurre una passività, il debito pubblico, del bilancio statale? Ebbene, la risposta è che tali politiche hanno l'effetto di indebolire la ricchezza della nazione, di ridurre la ricchezza della nazione. Poiché l'abbiamo ben constatato, l'abbiamo sperimentato. Il risultato di tali politiche è stato quello di fare balzare il tasso di disoccupazione a un livello mai visto dagli anni '30. O perfino di avere superato il livello che avevamo raggiunto dopo gli anni 30. Ossia di ottenere una massiccia distruzione del capitale umano.

Viviamo in società che stanno invecchiando e ci troviamo di fronte a questo paradosso che i giovani, o piuttosto il valore dei giovani, il valore del lavoro dei giovani, è nullo. Mentre perfino uno studente del primo anno di università direbbe che non può essere vero, poiché tutto quello che è raro, è caro. I giovani sono rari, dovrebbero quindi essere cari. Ma non è così. Stiamo distruggendo il capitale umano. E lo distruggiamo nel lungo periodo, poiché è noto che quando i giovani incontrano sempre maggiori difficoltà nell'ingresso nel mercato del lavoro, tale situazione continuerà durante tutta la loro carriera, o per lo meno le conseguenze si faranno sentire per il resto della loro carriera lavorativa. Si distrugge però anche il capitale sociale. Come si può avere fiducia in una società che accetta, per diminuire di un punto percentuale il debito pubblico, di ridurre di 10 punti il capitale umano? Il capitale sociale, quindi, diminuisce, come pure la reciproca fiducia tra gli agenti economici, senza i quali non c'è un'autentica crescita - se non c'è fiducia tra gli agenti economici, non esiste una vera crescita. È pertanto evidente che il capitale economico, sia pubblico che privato, diminuisce.

Il numero di fallimenti in questi periodi di crisi non è mai stato così alto e, insieme al fatto che le infrastrutture non sono rinnovate, rende evidente a tutti il fatto che gli Stati non esercitano i loro poteri sovrani. Non abbiamo più esercito, più polizia, più carabinieri. Insomma, sto esagerando, ma vi avevo detto all'inizio che ero arrabbiato. Significa quindi che sacrificiamo i diritti sociali fondamentali a politiche poco oculate. Perché, evidentemente, in tale contesto, non disponiamo più di fondi per investire nella conservazione della natura. Come volete che sia possibile mantenere il capitale naturale, quando si fanno i conti al centesimo, anche qui esagero un po', ma si contano per così dire i decimali dell'ammontare del deficit pubblico. Pensate che mi sbaglia di grosso?

Allora, l'interrogativo che mi pongo è il seguente: per quanto tempo ancora continueremo a portare avanti tali politiche? La mia risposta è che continueremo a farlo finché non ci sarà un governo europeo. E aggiungerò anche che, fintanto che non ci sarà un governo europeo, non potranno esistere gli aspetti più elementari del diritto, come ad esempio il diritto all'immigrazione, o il diritto di vivere entro confini sicuri e riconosciuti.

Fintanto che non avremo risolto il problema dell'immigrazione, che è in fondo, in un modo o nell'altro, straordinariamente semplice. Invece di accusare i greci e gli italiani di lassismo, mentre dimostrano semplicemente senso di umanità; invece di cercare di condividere l'onere dell'assistenza per porre rimedio ai disordini del mondo odierno, ebbene, cosa facciamo? Prendiamo la decisione di

chiedere a un mercenario, insomma, scusate, a un paese poco frequentabile, di custodire le nostre frontiere. Dico quello che penso e così come lo penso. So che è molto politicamente scorretto, ma lo mantengo.

Ecco quindi dove ci porta la distruzione, la decostruzione dei diritti sociali. Oggi abbiamo invece bisogno di costruire nuovi diritti sociali, non di decostruire quelli già esistenti.

Abbiamo bisogno di costruire dei diritti sociali che garantiscano un futuro di uguaglianza di genere, per gli uomini e le donne, dei diritti sociali che consentano effettivamente di fare aumentare la speranza di vita delle popolazioni, dei diritti sociali che permettano agli Stati di rivolgere maggiore attenzione all'istruzione dei loro giovani. Non è quello che sta succedendo, oggi, poiché si stanno invece riducendo i bilanci destinati all'istruzione. Abbiamo bisogno di accordare la massima attenzione alle preoccupazioni in materia di salute pubblica, cosa che, come lo abbiamo visto in numerosi paesi, è ben lungi dall'essere una realtà, al giorno d'oggi. Devo dire con rammarico che la speranza di vita è calata in Grecia, non perché il governo greco abbia deciso di ridurre le spese destinate alla sanità, ma perché è stato proprio costretto a praticare una politica di estrema durezza nei confronti della popolazione.

Allora, è questa la modernità? Non lo credo. E concludo, ringraziandovi dell'attenzione.

Olivier DE SCHUTTER
Professore di Diritto all'Università di Lovanio e al Collegio
d'Europa, Membro del Comitato dei diritti economici, sociali e
culturali delle Nazioni Unite*

Relazione introduttiva

La Carta sociale europea in tempi di crisi

La Carta sociale europea è stata negoziata tra il 1955 e il 1961, in una situazione molto diversa da quella odierna. È stata aggiornata nel 1988, con l'adozione di un Protocollo addizionale che completa l'elenco dei diritti garantiti, e successivamente nel 1996, con la firma della Carta sociale europea riveduta. Il suo contributo è oggi più essenziale che mai. Lo è, anzitutto, in considerazione di certe evoluzioni contemporanee nel campo del diritto del lavoro (I), ma anche del contesto creato dalla crisi economica, iniziata come crisi finanziaria nel 2008, per poi sfociare nel 2010 in una crisi del debito sovrano in Europa, che ha obbligato in particolare gli Stati membri dell'Unione europea a concentrare gli sforzi sulla riduzione del debito, con il rischio di accentuare ancora le disuguaglianze e di indebolire il diritto alla previdenza e alla sicurezza sociale (II). E infine, il contributo della Carta è essenziale, viste le difficoltà incontrate dai tentativi di approfondire l'integrazione dell'Unione europea, a seguito dei successivi allargamenti del 2004 e del 2007-2014, e di fronte allo squilibrio che rischia di protrarsi tra libertà economiche e diritti sociali (III).

Questa presentazione non ha evidentemente la pretesa di ripercorrere, nemmeno a grandi linee, le evoluzioni dell'interpretazione della Carta sociale europea da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, organo di esperti indipendenti cui spetta, come precisa il Protocollo di Torino, "[valutare], dal punto di vista legale, la conformità del diritto e delle prassi nazionali agli obblighi derivanti dalla Carta nei confronti delle Parti contraenti interessate"⁴. L'obiettivo del presente contributo è più modesto: è quello di evidenziare come la lettura interpretativa fornita dal Comitato abbia consentito di confermare e perfino rafforzare la pertinenza della Carta rispetto alle evoluzioni che hanno fondamentalmente modificato il panorama del diritto sociale europeo, dall'adozione iniziale della Carta nel 1961. Per illustrare tale aspetto, mi sono proposto di evidenziare tre trasformazioni principali cui abbiamo assistito nel corso dell'ultimo ventennio, ponendole a confronto con la giurisprudenza sviluppata dal Comitato europeo dei diritti sociali.

I. I mutamenti del diritto del lavoro e la Carta

La rilevanza del ruolo svolto dalla Carta sociale europea si coglie anzitutto se si considerano le evoluzioni strutturali del mondo del lavoro. Nel 1961, l'impressione dominante era quella di un continuo progredire delle condizioni di vita e di lavoro. Lo attestano d'altronde i trattati europei, che citano tale progresso come uno degli obiettivi dell'integrazione europea del secondo dopoguerra, enunciato dalla stessa Carta sociale europea⁵. Tuttavia, da una ventina d'anni a questa parte, tale

* Le posizioni espresse nel presente testo, tratto dall'intervento pronunciato in occasione del Forum di Torino, sono a titolo personale e non impegnano il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali.

⁴ Articolo 3 del Protocollo di emendamento alla Carta sociale europea, firmato a Torino il 21 ottobre 1991 (S.T.E., n° 142) (che introduce una nuova formulazione dell'articolo 24 della Carta sociale europea). Pur non essendo mai entrato in vigore, gli impegni che figurano nel Protocollo di Torino sono stati attuati nella misura in cui non richiedevano una revisione formale della Carta, ossia nel rispetto dei testi esistenti. Il Protocollo chiarisce in particolare la ripartizione dei compiti tra il Comitato europeo dei diritti sociali e il Comitato intergovernativo.

visione ottimistica iniziale ha lasciato il posto a una sorda inquietudine, al timore che le conquiste sociali siano messe in discussione dalla mondializzazione e dalle evoluzioni demografiche che compromettono la sostenibilità dei nostri sistemi di sicurezza sociale⁶.

1. L'insorgere delle inquietudini

I timori sono anzitutto suscitati dall'evoluzione dell'impresa. Mentre gli anni 1960 e 1970 sono stati caratterizzati da un'integrazione verticale sempre più dinamica e intensa e dall'emergere di grandi imprese multinazionali⁷, a partire dagli anni 1980 una nuova evoluzione contribuisce a smorzare e controbilanciare tale tendenza. L'impresa funziona sempre maggiormente all'interno di reti, con un sistema di subfornitura a cascata, coinvolgendo imprese molto specializzate nella fornitura di certi beni o servizi necessari al processo produttivo, a sua volta segmentato tra un importante numero di attori.

Tale frammentazione del processo produttivo ha conseguenze chiaramente individuabili sulla responsabilità aziendale. L'azienda che coordina il processo produttivo (e che, al limite, non produce, ma cura la propria immagine di marca ed esplora nuovi mercati) limita al massimo i rischi legati all'evoluzione della domanda. Non si impegna nel lungo periodo nei confronti dei suoi fornitori, che assumono la parte sostanziale del rischio. Dal canto suo, l'impresa che fornisce beni e servizi esternalizza gli adempimenti e gli obblighi. La situazione di dipendenza in cui si trova nei confronti del committente rafforza tuttavia paradossalmente la sua posizione rispetto ai sindacati, dai quali può pretendere sempre maggiori sforzi, vista la messa in concorrenza dei diversi fornitori all'interno di uno stesso gruppo, e l'incertezza e l'instabilità degli sbocchi per i suoi prodotti. Si assiste di conseguenza a una duplice deresponsabilizzazione, ed è sulla base di questi due aspetti che l'impresa crea le condizioni per esonerarsi dalla propria responsabilità nei confronti dei dipendenti.

Parallelamente, la liberalizzazione del commercio e degli investimenti va a trasformare il rapporto di forze tra datori di lavoro e lavoratori. La riduzione degli ostacoli agli scambi e alla circolazione dei capitali è un fenomeno mondiale, che si sta accelerando dalla metà degli anni 1980. È ancora più accentuato, naturalmente, all'interno dell'Unione europea. Vista la facilità con la quale si può esercitare la libertà di stabilimento delle imprese, e considerando che sono relativamente poco severe le condizioni imposte dalla Corte di giustizia⁸, è tentante per un'impresa ricorrere al ricatto

⁵ L'articolo 2 § 1 della Carta sociale europea (riveduta) impone agli Stati che hanno accettato tale clausola di mirare a una progressiva riduzione della durata della settimana lavorativa "a condizione che ciò sia consentito dall'aumento della produttività e dagli altri fattori in gioco"; l'articolo 12 § 3 della Carta sociale europea (riveduta) li impegna ad "adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale". Tali formulazioni sono identiche a quelle del testo originale.

⁶ Per una diagnosi più completa, si veda Olivier De Schutter, "Welfare State Reform and Social Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33(2) (2015), pp. 123-162.

⁷ Si veda in particolare J.K. Galbraith, *The New Industrial State* (Princeton Univ. Press, 1967) (trad. fr. *Le nouvel état industriel* (Parigi, Gallimard, 1968, rééd. 1989)).

⁸ C.G.U.E., C-212/97, *Centros*, sentenza del 9 marzo 1999 (ECLI:EU:C:1999:126) (con la quale la Corte conclude che gli articoli del Trattato di Roma relativi alla libertà di stabilimento "ostano al fatto che uno Stato membro rifiuti la registrazione di una succursale di una società costituita in conformità alla legislazione di un altro Stato membro nel quale essa ha la propria sede senza svolgervi attività commerciali, quando la succursale è destinata a consentire a tale società lo svolgimento di tutta la sua attività nello Stato in cui la stessa succursale viene costituita, evitando di costituirvi una società ed eludendo in tal modo l'applicazione di norme relative alla costituzione delle società più vincolanti sotto il profilo della liberazione di un capitale sociale minimo", sottolineando che "tale interpretazione non esclude che le autorità dello Stato membro interessato possano adottare tutte le misure idonee a prevenire o sanzionare le frodi, sia nei confronti della stessa società, eventualmente in cooperazione con lo Stato membro nel quale essa è costituita, sia nei confronti dei soci rispetto ai quali sia dimostrato che essi intendono in realtà, mediante la costituzione di una società, eludere le loro obbligazioni nei confronti dei creditori privati o pubblici stabiliti nel territorio dello Stato membro interessato"); e C.G.U.E., C-167/01, *Inspire Art Ltd.*, sentenza del 30 settembre 2003 (ECLI:EU:C:2003:512) (le stesse disposizioni del trattato "ostano a una normativa nazionale... che subordina la libertà di stabilimento a titolo secondario, in tale Stato, da parte di una società costituita secondo la legislazione di un altro Stato membro, a determinate condizioni stabilite dal diritto

della delocalizzazione, o perfino a strategie di ottimizzazione di natura normativa, scegliendo di stabilirsi nei paesi dove sono meno rigidi gli obblighi regolamentari, compresi quelli in materia di diritto del lavoro. Il datore di lavoro può inoltre far valere la necessità di essere competitivo nei confronti del numero sempre crescente di concorrenti, reali o immaginari, presenti su mercati sempre più estesi. La finanziarizzazione dell'economia accentua d'altronde tale pressione: gli azionisti si aspettano un rendimento immediato. Infine, il compenso dei dirigenti mediante l'assegnazione di stock-options, e quindi in funzione della performance e dell'andamento borsistico dell'impresa, li incoraggia a privilegiare una gestione orientata alla massimizzazione del profitto nel breve periodo.

Tali evoluzioni, nel loro insieme, concorrono a esercitare una pressione al ribasso sui diritti dei lavoratori, indebolendo i sindacati e riducendo il loro potere contrattuale. Si traducono in particolare in quella che potremmo chiamare la frammentazione del lavoro salariato.

Dopo l'adozione delle legislazioni sociali di grande portata del dopoguerra, si era assistito a una progressiva uniformazione dello statuto del lavoro salariato, che nel contratto di lavoro si traduceva in una predominanza degli aspetti derivanti dallo status del lavoratore, piuttosto che di quelli puramente contrattuali, *intuitu personae*, stipulati singolarmente tra il dipendente e il suo datore di lavoro. Nella maggior parte degli Stati europei, a partire dagli anni 1950, viene definitivamente abbandonata l'impostazione del contratto individuale di prestazione di servizio e prevalgono nel contratto di lavoro le disposizioni disciplinate dalla legge⁹. L'uniformazione significa inoltre che categorie di lavoratori a cui si applicava tradizionalmente un regime derogatorio sono state comprese nello statuto uniforme. Collaboratori domestici, scaricatori del porto e lavoratori marittimi, lavoratori agricoli vedono man mano la loro situazione rientrare nel regime comune di rapporto di lavoro subordinato. L'uniformazione del lavoro salariato è in gran parte dovuta al tasso elevato di sindacalizzazione che, oltre ad essere una conquista dei sindacati, ne favorisce il ruolo di crescente importanza nelle contrattazioni collettive sui salari e sulle condizioni di lavoro, poiché è evidentemente più agevole per i sindacati sostenere di potere rappresentare un gruppo di lavoratori quando tale gruppo è relativamente omogeneo e ha quindi interessi più o meno identici.

Oggi si assiste al contrario a una frammentazione dello status giuridico del lavoratore, compensata a malapena dalla progressiva armonizzazione dello statuto degli impiegati (i cosiddetti "colletti bianchi", *Angestellte*) e degli operai (i "colletti blu", *Arbeiter*). Si traduce, nella parte superiore della scala salariale, in misure derogatorie adottate per i quadri superiori o i dirigenti che si vuole sottrarre alla disciplina del contratto collettivo di diritto comune previsto dalla legislazione del lavoro. Il

nazionale per la costituzione di società, relative al capitale minimo e alla responsabilità degli amministratori. I motivi per cui la società è stata costituita nel primo Stato membro, nonché il fatto che essa eserciti le sue attività esclusivamente, o quasi, nello Stato membro di stabilimento non la privano, salvo che sia dimostrata caso per caso l'esistenza di un abuso, del diritto di avvalersi della libertà di stabilimento garantita dal trattato CE "). Malgrado certe sfumature apportate successivamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tali decisioni sono state ampiamente percepite dalla dottrina come tali da legittimare lo stabilimento di società, come le cosiddette "cassette delle lettere", accentuando la deregolamentazione competitiva all'interno dell'Unione europea: si veda W.F. Ebke, 'Centros- Some realities and some Mysteries', *American Journal of Comparative Law*, vol. 48 (2000), pp. 623-660 ; A. Looijestijn-Clearie, 'Centros-Ltd – A complete U-turn in the Right of Establishment for Companies', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49 (2000), pp. 621-642 ; W. R. Roth, 'From Centros to Uberseering: Free Movement of Companies, Private International Law and Community Law', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52 (2003), pp. 177-208 ; M. Siems, 'Convergence, Competition, Centros and Conflicts of Law: European Company Law in the 21st Century', *European Law Review*, vol. 27 (2002), pp. 47-59; S. Deakin, 'Two types of regulatory competition: competitive federalism versus reflexive harmonisation. A law and economics perspective on Centros', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 1 (1999), pp. 231-260; E. Wymeersch, 'The Transfer of the Company's seat in European Company Law', *Common Market Law Rev.*, vol. 40 (2003), pp. 661-695 ; C. Kersting and C.P. Schindler, 'The ECJ's Inspire Art Decision of 30 September 2003 and its Effects on Practice', *German Law Journal*, vol. 4 (2003), p. 1277.

⁹ Si veda l'eccellente panoramica proposta da Alain Supiot, *Critique du droit du travail* (Parigi, P.U.F., 1994, rééd. "Quadrige", 2002).

Comitato europeo dei diritti sociali ha talvolta tentato di reagire a tale tendenza. Nel 2001, nel reclamo che opponeva la *Confédération générale de l'encadrement e la Confédération générale des cadres* alla Francia, il Comitato ha ad esempio constatato che costituisce una violazione dell'articolo 2 § 1 della Carta sociale europea (che incoraggia la riduzione progressiva dell'orario di lavoro) il sistema di conteggio del tempo di lavoro dei quadri chiamato "forfait giorni", previsto per i quadri dalla legge "Aubry 2" del 19 gennaio 2000 sulla riduzione negoziata dell'orario di lavoro¹⁰, che rappresenta una versione modificata della famosa legge francese sulle "35 ore settimanali", adottata inizialmente nel 1998¹¹. Il Comitato, in considerazione del fatto che la nuova versione della legge poteva portare a una durata settimanale eccessiva dell'orario di lavoro per i dirigenti (fino a un massimo di 78 ore), ha dichiarato che con questa riforma la Francia violava gli impegni assunti ai sensi della Carta¹².

Tuttavia, la frammentazione dello statuto del lavoro salariato si è soprattutto fatta sentire ai livelli più bassi della gerarchia professionale, a partire dalla riforma dello statuto dei lavoratori in Spagna, varata con legge del 2 agosto 1984, data che, come lo si può vedere retrospettivamente, ha rappresentato una svolta¹³. In questo caso si è cercato, da un lato, di garantire una maggiore flessibilità alle imprese, in particolar modo semplificando le procedure di licenziamento e diminuendo gli oneri contributivi a carico del datore di lavoro. Una "flessibilizzazione" così concepita ha poche possibilità di contribuire a creare occupazione: anche se alcuni datori di lavoro possono essere incentivati ad assumere manodopera, con la certezza di potere procedere a un licenziamento in caso di difficoltà, tale aspetto è vanificato dalla tendenza di numerosi datori di lavoro di ricorrere al licenziamento in quanto strategia per affrontare le evoluzioni, anche provvisorie, della domanda, a scapito dell'obiettivo della piena occupazione.¹⁴ Eppure è proprio in tale direzione che si sono orientate le successive riforme del mercato del lavoro da vent'anni a questa parte, a nome della lotta contro le "rigidità" del mercato del lavoro che ostacolerebbero l'aumento del tasso di occupazione. D'altro canto, visti i tassi di occupazione giovanile particolarmente bassi, i governi europei hanno incoraggiato la creazione di nuovi tipi di contratti di lavoro (più precari, più flessibili, part-time o di durata variabile), al fine di favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro tramite contratti di apprendistato o di formazione professionale. La Francia ha fornito un esempio caratteristico dieci anni fa, con il cosiddetto contratto "di primo impiego", proposto dal governo de Villepin nel 2006 per i giovani di meno di 26 anni¹⁵.

La conseguenza più diretta di questa frammentazione dello statuto del lavoro subordinato è quella di avere scalfato la fiducia nella possibilità di un miglioramento costante delle condizioni di vita e di lavoro e di una generalizzazione delle tutele garantite dalla legislazione del lavoro. Tuttavia tale frammentazione in più regimi, tale passaggio da *un unico* statuto del lavoratore a una *pluralità* di statuti più o meno precari, ha ugualmente conseguenze indirette: porta infatti a una divisione tra i

¹⁰ Legge francese n. 2000-37 del 19 gennaio 2000 relativa alla riduzione negoziata del tempo di lavoro, J.O.R.F. n.16 del 20 gennaio 2000, p. 975.

¹¹ Legge francese n. 98-461 del 13 giugno 1998 di orientamento relativa alla riduzione del tempo di lavoro, J.O.R.F. n.136 del 14 giugno 1998, p. 9029.

¹² Comitato europeo dei diritti sociali, reclamo n. 9/2000, *Confédération française de l'encadrement CFE-CGC c. Francia*, decisione sul merito del 16 novembre 2001.

¹³ Adottata dal primo governo socialista di Felipe Gonzalez; la Spagna ha deciso nel 1984 di facilitare il ricorso ai contratti di lavoro a termine, con l'adozione della Legge 32/1984 del 2 agosto 1984 sulla riforma dello statuto del lavoratore. Si possono consultare, tra numerosi altri studi, M. Casas Baamonde e F. Valdes Dal Re, "Les nouvelles formes d'emploi dans la législation espagnole", *Travail et emploi*, vol. 39 (1989), pp. 17-34.

¹⁴ Richard Layard e Stephen Nickell, "Unemployment in Britain", *Economica*, vol. 53 (1986), 210(S): S121-69; Richard Layard e Stephen Nickell, "The Thatcher Miracle?", *American Economic Review*, vol. 79(2) (1989): 215-219.

¹⁵ Il contratto detto "di primo impiego" era previsto dall'articolo 8 della Legge n. 2006-396 per le pari opportunità del 31 marzo 2006. Tale clausola ha suscitato tuttavia vive opposizioni, e, a seguito della forte mobilitazione di una parte dell'opinione pubblica, è stata alla fine abrogata dalla legge n. 2006-457 del 21 aprile 2006, relativa all'accesso dei giovani nel mondo del lavoro, JORF n. 95 del 22 aprile 2006, p. 5993.

lavoratori, ostacolando l'azione collettiva, vista la crescente difficoltà di formulare rivendicazioni comuni. Si spezza il legame tra consolidamento dello statuto del lavoro subordinato e tasso elevato di sindacalizzazione, che caratterizzava il "Trentennio glorioso", i 30 anni di crescita economica del dopoguerra, dal 1945 al 1975. Al suo posto, si impone l'individualizzazione dei percorsi professionali, e l'instaurarsi di relazioni concorrenziali tra lavoratori con statuti diversi, come pure tra gli "insiders", quelli inseriti nel mercato del lavoro, e gli "outsiders", che ne sono esclusi, ma sperano di potervi entrare, in particolare grazie a regimi derogatori rispetto al diritto comune¹⁶.

La Carta sociale europea è la bussola indispensabile per orientarsi in queste evoluzioni dello statuto del lavoratore subordinato. Definisce i limiti di questa frammentazione dello status giuridico del lavoratore, che rappresenta una delle caratteristiche principali delle recenti evoluzioni nel campo del diritto del lavoro negli Stati europei (2.). Garantisce inoltre alle parti sociali la possibilità di svolgere il loro ruolo e di instaurare un dialogo sociale, al fine di evitare che le costrizioni economiche conducano a una loro progressiva emarginazione (3.).

2. Il mantenimento dello statuto del lavoratore subordinato

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha anzitutto contribuito al movimento di uniformazione dello statuto, sollevando dubbi sui regimi derogatori applicabili a certe professioni: ha ad esempio constatato una violazione dell'articolo 24 della Carta (che garantisce il diritto a una tutela in caso di licenziamento) da parte della legge norvegese relativa ai lavoratori marittimi, che autorizzava i datori di lavoro a licenziare il personale marittimo di oltre 62 anni senza dovere motivare la decisione indicando ragioni di idoneità professionale o necessità economiche.¹⁷ La Carta ha soprattutto inquadrato la progressiva "flessibilizzazione" del diritto del lavoro, incoraggiata dalla generalizzazione della concorrenza e dai programmi di consolidamento fiscale. Ne costituisce un esempio lampante, nel recente passato, la riforma adottata dalla Grecia nel 2010, che consente il licenziamento nel corso del periodo di prova del lavoratore con contratto a tempo indeterminato, senza preavviso, né indennità. Con decisione del 23 maggio 2012, il Comitato europeo dei diritti sociali ha constatato che tale riforma conduceva a una violazione dell'articolo 4 § 4 della Carta sociale europea, che impone il rispetto di un "preavviso ragionevole nel caso di cessazione del lavoro"¹⁸. Tra le riforme del mercato del lavoro intraprese dalla Grecia per fronteggiare le richieste dei suoi creditori, a seguito degli aiuti che le erano stati accordati, figurava ugualmente l'introduzione di "contratti di apprendistato speciale". Si tratta di contratti conclusi tra datori di lavoro e giovani lavoratori (di età compresa tra i 15 e i 18 anni), con garanzie limitate in materia di diritto del lavoro e di sicurezza sociale; dal canto loro, i datori di lavoro hanno la possibilità di assumere giovani di meno di 25 anni al primo impiego, retribuendoli al di sotto del salario minimo. A seguito del reclamo n. 66/2011, introdotto da numerosi sindacati greci, il Comitato ha concluso che l'introduzione di tali "contratti di apprendistato speciale" rappresenta una violazione dell'articolo 4 § 1 della Carta, che prevede "il diritto dei lavoratori a una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi, e alle loro famiglie, un livello di vita dignitoso"¹⁹. Il Comitato ritiene che sia

"possibile pagare un salario minimo meno elevato ai giovani a certe condizioni (ad esempio, quando seguono una formazione di apprendistato o una formazione professionale). Tale riduzione del salario minimo può favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e può

¹⁶ Su tali evoluzioni, si veda in particolare Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat* (Parigi, Fayard, 1995) e, dello stesso autore, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu* (Parigi, Éd. du Seuil, 2009).

¹⁷ C.E.D.S., reclamo n. 74/2011, *Sindacato FFFS c. Norvegia*, decisione sul merito del 2 luglio 2013.

¹⁸ C.E.D.S., reclamo n. 65/2011, *Federazione generale dei lavoratori della società nazionale di energia elettrica (GENOP-DEI) e Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici (ADEDY) c. Grecia*, decisione sul merito del 23 maggio 2012.

¹⁹ C.E.D.S., reclamo n. 66/2011, *Federazione generale dei lavoratori della società nazionale di energia elettrica (GENOP-DEI) e Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici (ADEDY) c. Grecia*, decisione sul merito del 23 maggio 2012.

ugualmente essere giustificata da una tendenza statistica secondo la quale tali giovani devono sostenere in media meno spese di altre categorie di lavoratori riguardo all'alloggio, al sostegno familiare e agli altri costi della vita. Tuttavia, tale riduzione del salario minimo non deve essere inferiore alla soglia di povertà del paese interessato.²⁰

La Carta sociale europea non è necessariamente ostile alla coesistenza di un regime generale, applicabile alla maggior parte dei lavoratori, e di regimi specifici, applicabili a certe determinate categorie. Tale pluralità di regimi è tuttavia considerata accettabile solo in presenza di determinate condizioni rigorose. Da un lato, certe differenze di trattamento tra categorie di lavoratori potranno essere considerate non giustificabili e quindi discriminatorie²¹. Dall'altro lato, la Carta sociale europea prevede di massima che le garanzie da essa enunciate in materia di diritto del lavoro debbano andare a vantaggio dell'insieme dei lavoratori, senza eccezione: i regimi derogatori sono dunque *a priori* sospetti. È vero che l'articolo I della Carta prevede che un certo numero di impegni derivanti dagli articoli 2 (diritto ad eque condizioni di lavoro), 7 (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela), 10 (diritto alla formazione professionale), 21 (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'impresa) e 22 (diritto dei lavoratori di partecipare alla determinazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro della loro impresa) possono essere considerati assolti non appena "tali disposizioni saranno applicate, ... alla grande maggioranza dei lavoratori interessati"²². Tuttavia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha definito chiaramente i limiti di tale autorizzazione, che "non può portare a una situazione in cui un numero elevato di persone, che costituiscono una categoria determinata, sarebbe deliberatamente escluso dall'applicazione di una norma di diritto"²³. Quand'anche delle difficoltà pratiche possano ostacolare il pieno rispetto delle garanzie tutelate dalla Carta (ad esempio, a causa dell'incapacità dell'ispezione del lavoro di garantire il rispetto di certe norme nell'insieme dei settori della vita economica), e quand'anche si potesse concepire che un contratto collettivo di lavoro che applichi certe garanzie della Carta non ottenga un'applicazione generalizzata all'insieme dei lavoratori, ciò non potrebbe in ogni modo giustificare una scelta deliberata del legislatore mirante ad esonerare certe categorie di lavoratori dalle norme applicabili a tutti²⁴. La norma è dunque quella dell'uniformità delle garanzie e le eccezioni potranno essere tollerate unicamente in circostanze precisamente definite.

3. La funzione della contrattazione collettiva

²⁰ Id., par. 60.

²¹ La questione della coesistenza di diversi regimi giuridici mentre rimane identico il contenuto delle prestazioni fornite si è posta, ad esempio, nel caso *C.F.D.T. c. Francia* (reclamo n. 50/2008). Le circostanze erano tuttavia poco propizie all'individuazione di una discriminazione. La questione riguardava lo status che doveva essere riconosciuto ai dipendenti civili assunti con contratto tedesco, a seguito dello scioglimento delle forze armate francesi di stanza in Germania. Il Comitato ha respinto la denuncia di discriminazione, fondata sull'articolo E della Carta sociale europea riveduta, viste le diverse situazioni delle persone assunte con contratto di diritto tedesco e con contratto di diritto francese.

²² La stessa norma figurava all'articolo 33 della Carta sociale europea del 1961.

²³ C.E.D.S., reclamo n. 9/2000, *CFE-CGC c. Francia*, decisione sul merito del 16 novembre 2001, par. 40.

²⁴ Nel caso *CFE-CGC* il Comitato ha respinto gli argomenti forniti dalla Francia, secondo la quale il numero dei quadri dirigenti interessati dal dispositivo contenuto nella Legge "Aubry 2" (il sistema del "forfait giorni" esposto precedentemente) sarebbe in ogni modo limitato ("la proporzione delle persone interessate dal contratto del forfait giorni rispetto alla popolazione dipendente totale non supererà il 5%" (par. 26)). Dal momento che la legge, in maniera deliberata, ha escluso una parte dei quadri dalle esigenze della legge delle "35 ore", la situazione non è conforme alla Carta. L'opinione dissidente di Stein Evju (sostenuto da Rolf Birk) va del resto a confermare tale lettura interpretativa della maggioranza.

La Carta può ugualmente orientare le risposte fornite dagli Stati alla crisi economica, garantendo, ad esempio, il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nell'ambito delle procedure di licenziamento collettivo (articolo 29 della Carta), oppure incoraggiando gli Stati a investire nella formazione professionale per fornire ai lavoratori le competenze richieste da un'economia in continuo processo di ridefinizione: l'articolo 10 della Carta garantisce il diritto alla formazione professionale, che rappresenta ugualmente un elemento del diritto delle persone con disabilità all'integrazione sociale, riconosciuto dall'articolo 15. La Carta mira soprattutto a garantire un certo equilibrio tra datori di lavoro e lavoratori, nell'ambito del dialogo sociale, e fornisce un contributo significativo al riguardo, in un contesto di crescenti pressioni esercitate sui lavoratori.

È evidente che le contrattazioni collettive non possono conseguire risultati contrari alle esigenze contenute nella Carta sociale europea, che costituisce, in tal senso, la base minima dei diritti che lavoratori e datori di lavoro devono in ogni modo rispettare, e delimita l'autonomia delle parti sociali²⁵. Tuttavia, al di là di tale soglia minima di tutela, il Comitato si è impegnato a equilibrare il rapporto di forze tra datori di lavoro e lavoratori. È un compito delicato e continuo, poiché dipende dal contesto in cui si svolge il dialogo sociale. La giurisprudenza derivante dall'interpretazione della Carta contiene due insegnamenti principali al riguardo.

1. Anzitutto, mira a preservare sia il diritto riconosciuto ai sindacati di intraprendere un'azione collettiva e la sua effettività che la libertà di associazione detta "negativa", ossia il diritto, spettante a ogni singolo lavoratore, di non aderire a un sindacato, con il rischio di indebolire la rappresentatività del sindacato e la sua capacità di avere un peso nelle contrattazioni collettive²⁶. Nel reclamo *Confederazione delle imprese svedesi c. Svezia*, ad esempio, un'organizzazione di datori di lavoro contestava alcune clausole relative al potere di monopolio dei sindacati come condizione per l'assunzione (il cosiddetto sistema del "closed shop"), che il diritto svedese non vietava, pur vietando il licenziamento di un dipendente per motivo di non appartenenza a un sindacato. Il CEDS ha dato ragione all'organizzazione ricorrente a nome della libertà di scelta dei lavoratori: "la libertà garantita all'articolo 5 della Carta implica che l'esercizio del diritto di un lavoratore di aderire a un sindacato deriva da una scelta; non può di conseguenza essere decisa dal lavoratore sotto l'influenza di costrizioni che rendano impossibile l'esercizio di tale scelta"²⁷.

Il che non significa che ogni incoraggiamento all'adesione a un'organizzazione di difesa dei propri interessi sia, per definizione, contrario alle esigenze della libertà di associazione. Il CEDS ha ad esempio rifiutato di riconoscere una violazione dell'articolo 5 della Carta sociale europea nel fatto che in Finlandia soltanto i datori di lavoro aderenti a un'organizzazione datoriale potevano derogare a certi aspetti della legislazione del lavoro al momento della conclusione di contratti collettivi di lavoro: secondo il Comitato, tale dispositivo non lede la "sostanza" della libertà di associazione, espressione già utilizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁸. Ci si può probabilmente attendere in futuro a una chiarificazione di tale giurisprudenza in due direzioni: con la precisazione delle condizioni alle quali la sproporzione tra le due alternative proposte al lavoratore o al datore di lavoro (di aderire o meno a un sindacato) sarà tale da escludere una reale libertà di scelta per

²⁵ CEDS, reclamo n. 9/2000, *CFE-CGC c. Francia*, decisione sulla ricevibilità (a proposito della riduzione dell'orario di lavoro dei quadri nella legge "Aubry 2" del 2000).

²⁶ Paradossalmente, senza dubbio, la libertà negativa di associazione sindacale (il diritto di non aderire a un sindacato) assume maggiore rilevanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare sotto l'influenza della Carta sociale europea, nel corso degli anni 1980 e 1990, proprio nel momento in cui il tasso di sindacalizzazione, e quindi l'influenza dei sindacati, era già in forte declino.

²⁷ CEDS, reclamo n. 12/2002, *Confederazione delle imprese svedesi c. Svezia*, decisione sul merito del 15 maggio 2003, par. 29. Il Comitato ha confermato tale impostazione nel caso *Bedriftsforbundet c. Norvegia* (reclamo n. 103/2013, decisione sulla ricevibilità del 14 maggio 2014).

²⁸ CEDS, reclamo n. 35/2006, *Federazione delle imprese finlandesi c. Finlandia*, decisione sul merito del 16 ottobre 2007, par. 29 (che cita la Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gustafsson c. Svezia*, sentenza del 25 aprile 1996).

l'interessato, il che condurrebbe a una situazione non conforme all'articolo 5 della Carta; e con l'esclusione della possibilità, in ogni caso, che un beneficio economico concesso al lavoratore possa influenzare la sua scelta, poiché permetterebbe nei fatti al datore di lavoro di corrispondere un premio ai lavoratori che si impegnano a non aderire ai sindacati²⁹.

2. La Carta mira ugualmente a preservare la realtà della contrattazione collettiva, il che presuppone la possibilità di ricorrere a certe forme di pressione. Nella sua interpretazione dell'articolo 6 della Carta, che garantisce il diritto di negoziazione collettiva, la sfida principale per il Comitato consiste nel definire come gli Stati parti contraenti debbano regolare il rapporto di forze che si instaura tra datori di lavoro e lavoratori, nell'ambito di questo impegno che può essere assimilato a una forma di vincolo reciproco. Il Belgio fornisce una perfetta illustrazione di tale difficoltà. Pur avendo prassi poco uniformi al riguardo, i tribunali belgi sono regolarmente intervenuti nelle questioni relative all'esercizio del diritto di sciopero, nell'ambito di provvedimenti d'urgenza (chiamati "*référés*", sulla base degli articoli 1024-1035 del *Code judiciaire* belga), adottati per vietare i picchetti, ossia il blocco dell'accesso al luogo di lavoro da parte dei sindacati per impedire l'ingresso ai lavoratori che non aderiscono allo sciopero. Anche in questo caso, il criterio decisivo è costituito dalla libertà di scelta di ogni lavoratore. Secondo il Comitato: "L'esercizio del diritto di sciopero implica di prevedere una possibilità di conciliare i diritti e le libertà, da un lato, e le responsabilità, dall'altro lato, delle persone fisiche e giuridiche coinvolte nel conflitto"³⁰. La definizione del punto di equilibrio adeguato deve essere fatta a partire dalla "libera scelta dei lavoratori di partecipare o meno allo sciopero"³¹, e tale libertà di scelta deve costituire il criterio determinante: è sulla libertà di scelta che deve fondarsi la valutazione dell'intervento del giudice in materia di esercizio del diritto di sciopero.

Occorre tuttavia che l'intervento del giudice nell'ambito del provvedimento d'urgenza in materia di esercizio del diritto di sciopero, in particolare per vietare i picchetti a nome della libertà d'impresa, avvenga conformemente alle condizioni "previste dalla legge", ossia che sia sufficientemente stabile e prevedibile. È quanto risulta dall'articolo 31 della Carta sociale europea (articolo G della Carta riveduta), che definisce le condizioni in cui possono essere apportate delle restrizioni ai diritti previsti dalla Carta. Ad esempio, nel caso *CES, CGSLB, CSC e FGTB c. Belgio*, il Comitato ha ritenuto che la giurisprudenza belga non offriva al riguardo le condizioni di una sufficiente stabilità, tale da garantire una certa sicurezza giuridica alle parti in causa³²; inoltre, tali interventi sono effettuati su richiesta unilaterale del datore di lavoro, fatto che, secondo il Comitato, non rispetta l'esigenza di una certa "equità procedurale" nell'imposizione delle restrizioni³³. La sfida è trovare l'adeguato equilibrio tra l'esigenza di un approccio contestualizzato, attento alla realtà delle pressioni che si esercitano sul lavoratore, al fine di garantirgli una reale libertà di scelta, da un lato, e l'esigenza della sicurezza giuridica, dall'altro lato, che presuppone un quadro normativo sufficientemente stabile e preciso, in modo da permettere a ciascuno di sapere come è regolamentato l'esercizio del diritto di sciopero.

II. La crescita delle disuguaglianze e la Carta

²⁹ Si veda infatti, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Wilson, National Union of Journalists e altri c. Regno Unito*, sentenza del 2 luglio 2002.

³⁰ CEDS, reclamo n. 59/2009, *CES, CGSLB, CSC e FGTB c. Belgio*, decisione del 13 settembre 2011, par. 34.

³¹ Id., par. 36.

³² Id., par. 43.

³³ Id., par. 44.

1. Le accresciute disuguaglianze

Se la prima tendenza netta osservata in questi ultimi vent'anni è la flessibilizzazione del diritto del lavoro, la sua conseguenza principale è una crescita delle disuguaglianze, inedita dal periodo post-bellico. Gli studi di François Bourguignon e Thomas Piketty in Francia, di Joseph Stiglitz negli Stati Uniti o di Anthony Atkinson nel Regno Unito hanno allertato i governi sulla necessità di adoperarsi in maniera più incisiva per combattere questa evoluzione³⁴. All'interno dei paesi dell'OCSE, le disparità di ricchezza non hanno cessato di aumentare dalla metà degli anni 1980. Per l'insieme dei paesi dell'OCSE, mentre i redditi reali per famiglia sono aumentati dell'1,7 % all'anno tra la fine degli anni 1980 e la fine degli anni 2000, l'incremento è stato più rapido per il 10% più ricco della popolazione, rispetto al 10% più povero, per cui, al momento dello scoppio della crisi economica del 2008-2009, il rapporto tra il reddito del decile più ricco della popolazione e il decile più povero era di nove a uno³⁵. Tale evoluzione è stata generale nell'insieme dei paesi dell'OCSE, con alcune eccezioni: non si è avuta una progressione delle disuguaglianze in Belgio, Francia e Ungheria nel corso di tale periodo, e se ne è perfino constatata una diminuzione in Turchia e in Grecia.

L'aumento delle disuguaglianze presenta aspetti problematici per numerose ragioni³⁶. Forti disuguaglianze tra le famiglie si tramandano da una generazione all'altra: tutti gli studi di Piketty dimostrano come oggi il percorso di vita di un individuo possa essere determinato dal livello di ricchezza dei genitori, che lo pone in una situazione privilegiata rispetto ai suoi coetanei. Inoltre, forti disuguaglianze provocano bloccaggi politici: i meccanismi democratici che permettono a una società di trasformarsi da sola funzionano meno bene se una ristretta élite economica occupa una posizione talmente dominante da potere manipolare l'andamento delle cose. È inoltre inevitabile che le disuguaglianze incidano negativamente sul godimento dei diritti economici e sociali da parte dei nuclei familiari più poveri, quali l'accesso a un'abitazione adeguata, all'istruzione o alle cure mediche³⁷. Non rappresentano soltanto un handicap per coloro che si trovano al gradino più basso della scala sociale: come lo dimostrano gli studi di Kate Pickett e David Wilkinson, hanno ugualmente un impatto sul benessere di tutta la società, a causa della fragilità dei legami sociali che ne deriva³⁸. La disuguaglianza può essere vista come fonte di insicurezza sociale, con incidenze negative su tutti i cittadini, indipendentemente dal livello di reddito.

2. L'esigenza di garantire il principio di non discriminazione nell'attuazione della Carta sociale europea

Su questo punto l'apporto della Carta è essenziale, seppure talvolta sottovalutato. In virtù dell'articolo E della Carta sociale riveduta, "il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza alcuna distinzione, fondata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di qualunque altro tipo, l'ascendenza nazionale

³⁴ Anthony B. Atkinson, *Inequality, What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015); François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015); Thomas Piketty, *Le capital au XXIème siècle* (Parigi, Seuil, 2013); Joseph Stiglitz, *The Great Divide* (New York, W.W. Norton and Company, Inc., 2015).

³⁵ OCSE, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising* (Parigi, OCSE, 2012).

³⁶ Per quanto riguarda il legame tra disuguaglianze e godimento dei diritti umani, si veda in particolare il rapporto del Relatore speciale sull'estrema povertà e i diritti umani, Philip Alston, presentato alla 29ª sessione del Consiglio per i diritti umani (doc. ONU A/HRC/29/31, 29 maggio 2015).

³⁷ Ad esempio, la Commissione sulla misura delle performance economiche e del progresso sociale fa notare che "le persone appartenenti alle categorie socioeconomiche inferiori, che hanno minore istruzione e minor reddito, tendono a morire in età più giovane, e, nel corso della loro vita più breve, presentano una maggiore incidenza di problemi di salute" (Rapporto della Commissione sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale, J. Stiglitz, A. Sen e J.-P. Fitoussi, settembre 2009, par. 81).

³⁸ Kate Pickett e Richard Wilkinson, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better* (Londra, Allen Lane, 2009) (trad. fr. *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, éd. Les Petits Matins, 2013).

o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione". Sulla base di tale clausola, il Comitato europeo dei diritti sociali può verificare se il quadro legislativo, normativo o politico di uno Stato non conduce a sfavorire certi gruppi emarginati, indipendentemente da ogni intenzione deliberata e anche in assenza di qualsiasi differenza esplicita di trattamento. Come già la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sua interpretazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Comitato europeo dei diritti sociali ha in effetti considerato che

l'articolo E implica che, in una società democratica, occorre non soltanto garantire lo stesso trattamento alle persone che si trovano nella stessa situazione e trattare in modo diverso persone che si trovano in una situazione diversa, ma bisogna ugualmente reagire in modo appropriato, per garantire un'uguaglianza reale ed effettiva. Nello stesso spirito, il Comitato considera che l'articolo E vieta inoltre ogni forma di discriminazione indiretta, derivante sia dal trattamento inadeguato di certe situazioni che dalla disuguaglianza di accesso ai diversi vantaggi collettivi per le persone che si trovano in tale situazione rispetto agli altri cittadini.³⁹

Il divieto di ledere il principio di uguaglianza impone obblighi immediati agli Stati parti contraenti (che consistono nell'evitare qualsiasi disposizione discriminatoria), ma anche obblighi positivi di predisporre politiche destinate a ridurre le disuguaglianze che colpiscono particolarmente certi gruppi della società. Nell'ambito del controllo dell'applicazione della Carta, il Comitato può trovarsi a dovere confrontare nel tempo le situazioni giuridiche che prevalgono all'interno degli Stati Parti, per valutare i progressi compiuti nell'attuazione dei diritti sanciti dalla Carta⁴⁰. Nella sua decisione dell'11 settembre 2013 sul merito del reclamo n. 81/2012, il Comitato europeo dei diritti sociali ha ricordato al riguardo che

quando l'attuazione di uno dei diritti tutelati dalla Carta si rivela eccezionalmente complessa e onerosa, le misure adottate dallo Stato per conseguire gli obiettivi della Carta devono rispettare i tre criteri seguenti: "(i) termini ragionevoli, (ii) progressi misurabili e (iii) un finanziamento che utilizzi al meglio le risorse che è possibile mobilitare" (*Autisme- Europe c. Francia*, già citato, §53). Il Comitato ha ribadito tale dispositivo nelle decisioni su altri reclami ulteriori, in particolare quelli relativi al diritto dei portatori di handicap (*Centro di difesa dei diritti delle persone affette da disabilità mentale (MDAC) c. Bulgaria*, reclamo n. 41/2007, decisione sul merito del 3 giugno 2008, §39, FIDH c. Belgio, reclamo n. 62/2010, decisione sul merito del 21 marzo 2012, §113).⁴¹

Viste queste interpretazioni di cui è stata oggetto, la clausola di non discriminazione contenuta nell'articolo E della Carta sociale europea riveduta va ben oltre un divieto di disparità di trattamento tra categorie di persone senza una giustificazione obiettiva e ragionevole o senza un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito: quanto esige, in realtà, è che gli Stati parti contraenti attuino una reale politica di lotta contro le disuguaglianze in tutti i settori coperti dalla Carta. Ciononostante, la Carta sociale europea può rappresentare un baluardo contro la

³⁹ Per le versioni successive di questa idea, si veda *Autisme Europe c. Francia*, reclamo n.13/2002, decisione sul merito del 4 novembre 2003, § 52; *Action Européenne des Handicapés c. Francia*, reclamo n. 81/2012, decisione sul merito dell'11 settembre 2013, § 133; *Centro di difesa dei diritti delle persone affette da disabilità mentale c. Bulgaria*, reclamo n. 41/2007, decisione sul merito del 3 giugno 2008, § 50.

⁴⁰ Nelle due decisioni del 23 maggio 2012 sul merito dei reclami collettivi n. 65 e 66/2011, il Comitato europeo dei diritti sociali fa precedere, in tal senso, la sua valutazione delle diverse violazioni denunciate da osservazioni liminari nelle quali estende al diritto del lavoro nei seguenti termini gli insegnamenti già esposti riguardanti le ripercussioni della crisi economica sui diritti sociali: "la crisi economica non deve tradursi in una riduzione della protezione dei diritti riconosciuti dalla Carta. I governi hanno pertanto l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per fare in modo che tali diritti siano effettivamente garantiti nel momento in cui il bisogno di protezione si fa maggiormente sentire." (rispettivamente § 16 e § 12).

⁴¹ *Action Européenne des Handicapés c. Francia*, reclamo n. 81/2012, decisione sul merito dell'11 settembre 2013, § 79.

crescita apparentemente illimitata delle disuguaglianze grazie ad almeno altre tre disposizioni. Essa infatti obbliga gli Stati a condurre una politica salariale e redistributiva; insiste sull'importanza di istituire un insegnamento inclusivo e di garantire il diritto alla formazione professionale, il che deve permettere di vincere questa gara contro il tempo per sopperire all'insufficiente qualificazione dei lavoratori nel contesto delle rapide evoluzioni dovute al progresso tecnologico e alla globalizzazione economica; infine, garantendo il diritto alla sicurezza sociale, rappresenta una salvaguardia contro la riduzione delle tutele associate alle prestazioni del welfare state. Si tratta di tre meccanismi che vanno a completare il divieto di discriminazione e consentono alla Carta sociale europea di contribuire a lottare contro l'aumento delle disuguaglianze.

3. I meccanismi che vanno a completare il divieto di discriminazione

La Carta sociale europea incoraggia gli Stati parti contraenti a ridurre le disparità salariali. L'articolo 4§1 della Carta sancisce il diritto a una retribuzione sufficiente tale da garantire un livello di vita dignitoso. Il Comitato europeo dei diritti sociali non ha tuttavia voluto limitarsi a una interpretazione letterale della nozione di retribuzione 'sufficiente', secondo cui tale nozione sarebbe ad esempio correlata a un paniere di beni essenziali, oppure alla soddisfazione di bisogni vitali, quali l'alloggio, l'alimentazione, la salute e l'istruzione, e, se del caso, la protezione sociale, quando è fondata su un sistema contributivo. Il Comitato riconosce al contrario il carattere *relativo* (si potrebbe forse dire *relazionale*) della nozione di livello di vita "dignitoso", che deve essere garantito dalla retribuzione: dipende infatti dalla posizione occupata nella scala sociale. Per essere ritenuto equo nel senso previsto dall'articolo 4§1, il salario non deve soltanto essere al di sopra della soglia di povertà di un determinato paese, ma deve anche non essere al di sotto del 60% del salario medio nazionale. Questa interpretazione contrasta in parte con quella della nozione di equo salario e uguale remunerazione dell'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali⁴². Permette di collegare l'esigenza di un'equa retribuzione alla lotta contro le disparità salariali troppo importanti in uno Stato: si potrebbe insomma parlare dell'esigenza di una politica salariale redistributiva.

La Carta insiste inoltre sull'approccio inclusivo all'accesso all'istruzione e alla formazione professionale: anche in questo caso, si potrebbe dire che si tratta di uno strumento di lotta contro l'aumento delle disuguaglianze. Con lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si assiste a una corsa sempre più rapida verso l'innovazione tecnologica e i progressi della formazione. Tale concetto è così sintetizzato dall'OCSE:

*The rise in the supply of skilled workers considerably offset the increase in wage dispersion associated with technological progress, regulatory reforms and institutional changes. The upskilling of the labour force also had a significant impact on employment growth. The growth in average educational attainment thus appears to have been the single most important factor contributing not only to reduced wage dispersion among workers but also to higher employment rates.*⁴³

⁴² Completata dall'osservazione generale n. 23 (2016) sul diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli, adottata dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali l'11 marzo 2016 (doc. ONU E/C.12/GC/23). Il Comitato definisce la nozione di retribuzione atta a garantire ai lavoratori "un'esistenza decorosa per loro stessi e la loro famiglia", ai sensi dell'articolo 7, a), ii) del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, partendo dalla necessità di garantire il godimento dei diritti enunciati nel Patto (par. 18: "remuneration must be sufficient to enable the worker and his or her family to enjoy other rights in the Covenant, such as social security, health care, education and an adequate standard of living, including food, water and sanitation, housing, clothing and additional expenses such as commuting costs.") – sebbene, nell'approccio seguito nell'ambito della Carta sociale europea, ci si riferisca alla possibilità di definire il livello di salario minimo in funzione del salario mediano di un determinato Stato (par. 21: "The minimum wage might represent a percentage of the average wage, so long as this percentage is sufficient to ensure a decent living for workers and their families").

⁴³ OCSE, *Divided We Stand*, opera citata, p. 31.

Si percepisce quindi la posta in gioco dei casi portati davanti al Comitato europeo dei diritti sociali, quali, ad esempio, recentemente, l'Associazione sindacale "La Voce dei Giusti" *c. Italia*, in cui un sindacato di insegnanti lamenta che viene negata a certe categorie di personale insegnante la possibilità di accedere a corsi di specializzazione o percorsi formativi, a causa dell'aumento del carico di lavoro loro imposto, in violazione dell'articolo 10 (diritto alla formazione professionale)⁴⁴.

Infine, numerose disposizioni della Carta mirano a garantire il diritto alla sicurezza sociale, cioè a tutelare la popolazione contro i rischi legati allo smantellamento dei meccanismi redistributivi dello Stato sociale. L'OCSE ritiene che gli interventi dello Stato sociale, nel corso degli ultimi trent'anni, abbiano contribuito a compensare certe situazioni: alla fine degli anni 2000, le disparità di reddito dopo la redistribuzione (quindi dopo il versamento di tasse e imposte e i trasferimenti sociali) risultavano inferiori del 25% rispetto ai divari tra i redditi lordi, secondo il coefficiente di Gini. Al contempo, desta preoccupazione il fatto che l'efficacia delle politiche redistributive del welfare state (impatto di tali politiche sulla riduzione delle disuguaglianze) sia diminuita a partire dalla metà degli anni 1990: fino a tale epoca, infatti, le disuguaglianze dei redditi prima della redistribuzione erano dimezzate, il che significa che i meccanismi del welfare state hanno un effetto redistributivo due volte meno elevato oggi rispetto a vent'anni fa. Ciò dimostra l'importanza dell'articolo 12 della Carta sociale europea, che garantisce i diritti dei lavoratori e dei loro aventi diritto alla sicurezza sociale; da notare ugualmente, a titolo sussidiario, l'importanza dell'articolo 13 della Carta, che riconosce il diritto all'assistenza sociale e medica per le persone prive di risorse.

III. L'integrazione dell'Unione europea e la Carta

La terza importante evoluzione che hanno vissuto gli Stati europei nel corso degli ultimi vent'anni, accanto alla trasformazione del diritto del lavoro ai fini di una maggiore "flessibilità" e all'aumento delle disuguaglianze, è indubbiamente l'approfondimento del processo di integrazione all'interno dell'Unione europea. Tale approfondimento è oggi tuttavia contestato da una parte crescente dell'opinione pubblica. Si alzano voci sempre più insistenti che denunciano, a torto o a ragione, il fatto che l'Unione europea accorda priorità alle libertà economiche piuttosto che al rispetto dei diritti sociali. Il contributo fornito dalla Carta sociale europea, anche in questo caso, è incontestabile: nel ricordare la necessità di non sacrificare la tutela di tali diritti alle esigenze dell'integrazione economica, la Carta contribuisce a garantire che i progressi dell'integrazione europea permettano di migliorare la tutela dei diritti sociali, invece di fornire un pretesto per metterli in discussione. Tale necessità è talvolta vista come una costrizione, che ritarda i progressi del mercato interno. In realtà, è soprattutto la garante della sua legittimità. Permette di delineare i contorni di una costituzione "economica" disegnata dal Trattato di Roma e dalle sue successive modifiche, fino al Trattato di Lisbona⁴⁵.

Una decisione resa il 3 luglio 2013 dal Comitato europeo dei diritti sociali ne fornisce una buona illustrazione. In tale decisione, il Comitato ritiene giustificato un reclamo introdotto dai sindacati svedesi, che facevano valere che le modifiche apportate nel 2010 alla legislazione svedese per permettere al paese di essere in conformità con la sentenza *Laval* della Corte di giustizia dell'Unione europea, costituivano una violazione di numerosi paragrafi della Carta sociale europea riveduta: il Comitato constata che tali modifiche non favoriscono la contrattazione collettiva, in violazione dell'impegno di promuovere la negoziazione collettiva per la soluzione delle vertenze riguardanti le condizioni di lavoro, accettato dalla Svezia ai sensi dell'articolo 6 § 2 della Carta; constata inoltre che tali modifiche creano delle restrizioni al diritto dei lavoratori di intraprendere azioni collettive, tali da

⁴⁴ Reclamo n.105/2014. È stato giudicato ricevibile il 17 marzo 2015.

⁴⁵ Su tale tema, si veda O. De Schutter (dir.), *La Charte sociale européenne. Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

costituire una violazione dell'articolo 6 § 4 della Carta⁴⁶. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa, nel riferirsi a tale decisione, nota nel suo rapporto sulla *Situazione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto in Europa*, preparato in vista del Vertice del Consiglio d'Europa svoltosi a Vienna il 5 e 6 maggio 2014: "il Comitato europeo dei diritti sociali ha reso nel 2013 una decisione nella quale conclude in particolare che c'è stata violazione del diritto di contrattazione collettiva e del diritto di sciopero, corollari significativi del diritto sindacale. Le misure denunciate erano state prese a seguito di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Le decisioni degli Stati parti contraenti derivanti direttamente o indirettamente dal diritto dell'Unione devono rispettare i diritti garantiti dalla Carta. È pertanto urgente trovare metodi pragmatici per riassorbire le contraddizioni tra i due gruppi di norme".⁴⁷

Pur essendo la più nota, tale decisione non è isolata: fa parte di un insieme di decisioni, che permettevano di anticiparla. Basti ricordare brevemente la posizione del Comitato europeo dei diritti sociali sull'esistenza di obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea che entrerebbero in contraddizione con gli impegni derivanti dalla Carta europea (1.). Tale posizione si spiega con lo status che la Corte di giustizia dell'Unione europea riserva alla Carta sociale europea (2.), da cui deriva il rischio reale di conflitti tra questi due sistemi di norme (3.).

1. Il Comitato europeo dei diritti sociali e il diritto dell'Unione europea

Le due decisioni rese il 23 maggio 2012 dal Comitato europeo dei diritti sociali relative alla Grecia, già precedentemente citate, contenevano un primo monito. Ricordiamo la constatazione alla quale giungevano tali decisioni: il Comitato ritiene che costituiscano violazioni della Carta sociale europea del 1961 numerose misure di flessibilizzazione del diritto del lavoro in Grecia, in particolare quelle che autorizzano il licenziamento senza preavviso né indennità delle persone assunte con contratto di lavoro a tempo indeterminato o le misure che favoriscono l'assunzione di giovani lavoratori con la creazione di regimi speciali che sfociano nell'istituzione di un sistema derogatorio. È chiaro che tali misure intendevano trovare una risposta alla crisi economica e in particolare al tasso di disoccupazione giovanile molto elevato in Grecia e sembra che siano state adottate sotto la pressione della "troika" (comprendente la Banca centrale europea, la Commissione europea e il

⁴⁶ Comitato europeo dei diritti sociali, *Confederazione generale del lavoro svedese (LO) e Confederazione generale dei quadri, dei funzionari e degli impiegati (TCO) c. Svezia*, reclamo n. 85/2012, decisione sulla ricevibilità e sul merito del 3 luglio 2013, in particolare paragrafi 116 e 120. Nelle sentenze *Viking* e *Laval un Partneri Ltd* rese a pochi giorni di distanza nel dicembre 2007, la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva concluso sulla necessità del giusto bilanciamento tra il diritto di intraprendere un'azione collettiva, riconosciuto dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali (JO, C 83, 30.3.2010, p. 389), da un lato, e la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, dall'altro lato, quando l'esercizio di tali libertà economiche fondamentali è ostacolato da azioni sindacali (sentenza della Corte (Grande Camera), 11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP*, C-438/05; e sentenza (Grande Camera), 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05. Si veda ugualmente sentenza della Corte del 3 aprile 2008, *Rüffert*, C-346/06). Tali sentenze hanno sollevato critiche soprattutto da parte del mondo sindacale, ma anche del mondo accademico (vedi Christian Joerges e Florian Rödl, "Informal Politics, Formalised Law and the 'Social Deficit' of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval", *European Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2009), pp. 1-19; Olivier De Schutter, "Transborder Provision of Services and 'Social Dumping': Rights-Based Mutual Trust in the Establishment of the Internal Market", in I. Lianos and O. Odudud (eds), *Regulating Trade in Services in the EU and the WTO. Trust, Distrust and Economic Integration*, Cambridge University Press, 2011, pp. 346-380; A. Bucker & W. Warnek, *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert* (Nomos, Baden Baden, 2011); A.C.L. Davies, "One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ", *Industrial Law Journal*, vol. 37 (2008), p. 126). Il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo hanno altresì espresso preoccupazioni (si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2008 sulle sfide per gli accordi collettivi nell'Unione europea (2008/2085(INI)) e il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "La dimensione sociale del mercato interno" (relatore T. Janson), adottato il 14 luglio 2010 con 143 voti a favore, 15 voti contrari e 19 astensioni (SOC/360 - CESE 970/2010, JO C 44, p. 90)).

⁴⁷ *Situazione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto in Europa. Rapporto del Segretario generale del Consiglio d'Europa*, SG(2014)1 final, p. 41.

Fondo monetario internazionale), costituita per accertarsi che il paese prendesse le misure strutturali destinate a garantire il riassorbimento del debito pubblico.⁴⁸

Pochi mesi dopo, il Comitato europeo dei diritti sociali si è pronunciato sul merito di un reclamo introdotto dal sindacato dei pensionati greci, ("IKA-ETAM"), affermando che le modifiche apportate al regime greco delle pensioni nel corso del 2010 erano incompatibili con gli impegni del paese assunti ai sensi della Carta sociale europea, e in particolare con il suo articolo 12, che impone di adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale⁴⁹. Il Governo greco, nella sua risposta, sosteneva segnatamente che le misure denunciate nel reclamo "sono state approvate dal Parlamento nazionale, sono necessarie per la tutela dell'interesse pubblico e sono determinate dalla grave situazione finanziaria della Grecia e dagli altri obblighi internazionali del Governo, e cioè quelli derivanti dal meccanismo di sostegno finanziario definito di comune accordo dal Governo greco, la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale (la "Troika") nel 2010"⁵⁰.

Il Comitato respinge tale argomento. Rileva che la clausola di restrizione dell'articolo 31 § 1 della Carta sociale europea non include gli "obiettivi economici o finanziari" tra i motivi ammissibili per la restrizione dei diritti garantiti dalla Carta⁵¹. Aggiunge altresì che "la circostanza che tali misure nazionali contestate tendano a soddisfare un altro obbligo internazionale rispetto a quello della Carta non le sottrae all'obbligo sancito da quest'ultima". Per sostenere questa posizione, il Comitato cita la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che non ha escluso, nel caso *Cantoni c. Francia* del 1996, che la Francia potesse essere condannata per violazione del principio della legalità penale derivante dal recepimento integrale, nel suo diritto penale, di una direttiva comunitaria⁵². In sintesi, il Comitato, nelle sue conclusioni, ritiene che

quando gli Stati parti contraenti accettano delle disposizioni vincolanti relative a questioni disciplinate dalla Carta, hanno l'obbligo, sia al momento della stesura di tale testo che della

⁴⁸ Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione generale dei dipendenti delle società pubbliche dell'energia elettrica (GENOP-DEI), Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici (ADEDY) c. Grecia*, reclamo n. 65/2011, decisione sul merito del 23 maggio 2012; Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione generale dei dipendenti delle società pubbliche dell'energia elettrica (GENOP-DEI), Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici (ADEDY) c. Grecia*, reclamo n. 66/2011, decisione sul merito del 23 maggio 2012. La prima decisione riguarda misure per rendere maggiormente flessibile il diritto del lavoro in Grecia, introdotte con legge del 17 dicembre 2010, che rendono possibile, nel corso del periodo in prova, il licenziamento del lavoratore assunto a tempo indeterminato, senza preavviso né indennità di licenziamento: il Comitato ha ritenuto che tale misura lede la garanzia prevista all'articolo 4 § 4 della Carta sociale europea del 1961, che garantisce "il diritto di tutti i lavoratori a un preavviso ragionevole nel caso di cessazione del lavoro". La seconda decisione constata che alcune disposizioni introdotte nel 2010 nel diritto del lavoro greco, relative ai "contratti speciali di apprendistato" destinati all'assunzione dei giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni e riguardanti la prima assunzione di giovani di meno di 25 anni costituiscono una violazione di numerose garanzie sancite dalla Carta sociale europea. I "contratti speciali di apprendistato" non prevedono che i giovani usufruiscano di almeno tre settimane all'anno di ferie retribuite, in violazione dell'articolo 7 § 7 della Carta; non contribuiscono a favorire la formazione dei giovani lavoratori, contrariamente a quanto prescritto all'articolo 10 § 2 della Carta ed escludono, nella pratica, i giovani lavoratori dalla protezione offerta dal sistema di sicurezza sociale, in violazione dell'articolo 12 § 3 della Carta. Per quanto riguarda le misure destinate a favorire la prima assunzione di giovani di meno di 25 anni, il Comitato ritiene che l'autorizzazione di assumere dei giovani con una retribuzione che si colloca intorno al 68% del salario minimo legale non rispetta l'articolo 4 § 1 della Carta, che garantisce il diritto a un'equa retribuzione e si oppone al versamento di un salario al di sotto della soglia di povertà; constata inoltre che conduce a una discriminazione fondata sull'età.

⁴⁹ Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione dei pensionati della Grecia (IKA-ETAM) c. Grecia*, reclamo n. 76/2012, decisione sul merito del 7 dicembre 2012.

⁵⁰ Id., par. 10.

⁵¹ Id., par. 12. L'articolo 31 § 1° della Carta sociale europea del 1961 recita: "I diritti e i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente attuati, nonché il loro esercizio, come previsto nella Parte II, non potranno essere oggetto di restrizioni o limitazioni non specificate nelle Parti I e II, ad eccezione di quelle previste dalla legge e che sono necessarie, un una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui, o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume".

⁵² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Cantoni c. Francia* del 15 novembre 1996, § 30.

sua applicazione nel loro diritto interno, di tenere conto degli impegni sottoscritti al momento della ratifica della Carta.⁵³

Tale posizione del Comitato europeo dei diritti sociali è conforme all'atteggiamento già adottato per altri casi, in cui era posta in termini analoghi la questione dell'interpretazione delle esigenze della Carta sociale europea rispetto agli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione europea. Il Comitato ha sempre ritenuto che uno Stato contraente non possa addurre come pretesto gli obblighi cui è tenuto nell'ambito dell'Unione europea per restringere la portata degli obblighi che gli spettano ai sensi della Carta sociale europea:

Il Comitato attribuisce la massima importanza al fatto che le Parti contraenti della Carta prendano in considerazione il suddetto Trattato al momento dell'adozione, all'interno dell'Unione europea, di direttive nei settori coperti dalla Carta. Il Comitato auspica inoltre che le Parti contraenti, al momento di recepire nel loro diritto interno delle direttive dell'Unione europea, procedano a tale recepimento conformandosi ai loro obblighi nei confronti della Carta. Ciò vale in particolare per le direttive che non sono ancora state integrate nel diritto nazionale di un certo numero di Parti contraenti⁵⁴.

Per quanto evidente possa sembrare questa posizione, il Comitato ha ritenuto necessario fare tale richiamo, vista la tendenza degli Stati membri dell'Unione a considerare che, nei settori coperti da direttive, queste ultime costituiscono "il livello di esigenza minimale soddisfacente", in modo che le disposizioni più generose della Carta sociale europea sarebbero messe fuori gioco⁵⁵. Nel caso *Federazione dei pensionati greci (IKA-ETAM) c. Grecia*, il Comitato europeo dei diritti sociali ha potuto tanto più facilmente ribadire le sue posizioni precedenti, dal momento che la Corte di giustizia dell'Unione europea non era in grado di esercitare un controllo sulla compatibilità delle misure raccomandate dalla "Troika"⁵⁶ con i diritti fondamentali. Tuttavia, la difficoltà evidenziata va

⁵³ Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione dei pensionati della Grecia (IKA-ETAM) c. Grecia*, reclamo n. 76/2012, decisione sul merito sopraccitata, par. 51.

⁵⁴ Conclusioni XIV-1 (1998), Introduzione generale, p. 28.

⁵⁵ Secondo un osservatore particolarmente informato, infatti, il Comitato europeo dei diritti sociali "incontra, in certi casi di violazione della legislazione che gli sono stati sottoposti, una certa difficoltà a imporre i suoi punti di vista nelle materie in cui la Comunità, a suo parere, avrebbe legiferato al ribasso. Nei casi in cui le direttive comunitarie coprono un insieme di norme e di principi di una materia, gli Stati membri dell'Unione (...) lo ritengono il livello di esigenza minimale soddisfacente e gli Stati interessati sono riluttanti ad accettare interpretazioni più ampie delle disposizioni corrispondenti, formulate in termini spesso più generali, della Carta sociale europea" (J. Vandamme, "Les droits sociaux fondamentaux en Europe", *Journal des tribunaux-Droit européen*, 1999, p. 55). L'osservazione resta pienamente attuale. Ad esempio, nel caso *Confédération générale du travail (CGT) c. Francia*, presentato davanti al Comitato europeo dei diritti sociali con il reclamo collettivo n. 55/2009, il governo francese aveva sottoposto delle osservazioni che si riferivano alla Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 riguardanti certi aspetti dell'orario lavorativo, per dedurre che "la situazione interna rientra nell'ambito previsto dalla sopraccitata Direttiva e..... si troverebbe, pertanto, in conformità con la Carta" (Comitato europeo dei diritti sociali, *Confédération générale du travail (CGT) c. Francia*, reclamo n. 55/2009, decisione sul merito del 23 giugno 2010, par. 29).

⁵⁶ È possibile che la formalizzazione dei meccanismi di assistenza finanziaria attuati per garantire la stabilità della zona euro modifichi tale situazione. Mediante l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), che ha sostituito il 1° gennaio 2013 il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), la Commissione europea - "in collaborazione con la Banca centrale europea, e, ove possibile, con il FMI" - è autorizzata a "negoziare con il membro interessato del MES un protocollo d'accordo per definire precisamente le condizioni legate a tale facilitazione di assistenza finanziaria" (art. 13 § 3 del Trattato istitutivo di un meccanismo europeo di stabilità, concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012 secondo la forma semplificata prevista dall'articolo 48, § 6, primo capoverso del Trattato sull'Unione europea, con decisione 2011/199 del 25 marzo 2011). In risposta a una domanda pregiudiziale di valutazione della validità della modifica apportata all'articolo 136 del TFUE in vista dell'istituzione del MES, la Corte di giustizia aveva considerato nel 2012 che l'adozione della decisione 2011/199 non fosse contraria al diritto a una protezione giurisdizionale effettiva, quale riconosciuto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in considerazione del fatto che, con l'istituzione del MES, gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51 § 1° della Carta dei diritti fondamentali che ne definisce il campo d'applicazione: secondo la Corte, il motivo risiede nel fatto che "i trattati Ue e FUE non accordano alcuna competenza specifica all'Unione" per l'istituzione del MES, in modo che, nel modificare l'articolo 136 TFUE, gli Stati

ben oltre le circostanze specifiche di questo caso: i rischi di conflitto tra il diritto dell'Unione europea e le esigenze della Carta sociale europea sussisteranno in realtà, fintanto che resterà immutato lo status della Carta sociale europea nel diritto dell'Unione europea⁵⁷. In una decisione del 2010⁵⁸, il Comitato europeo dei diritti sociali ha ricordato con termini categorici che non intendeva, "neanche in modo relativo", riconoscere ai testi giuridici dell'Unione europea⁵⁹ una presunzione di conformità alle disposizioni della Carta sociale europea. Ha dichiarato che "il suo convincimento è rafforzato dall'assenza, al momento, di una volontà politica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri di ipotizzare l'adesione dell'Unione alla Carta sociale europea"⁶⁰. Il Comitato, facendo allusione alla giurisprudenza *Bosphorus Hava* della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶¹, ha rilevato "che non risulta, né dal posto accordato ai diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione europea, né dalle procedure di elaborazione del diritto derivato che li riguarda, che si possa stabilire una presunzione di tale natura, anche relativa, di conformità dei testi giuridici dell'Unione europea alla Carta sociale europea"; si è tuttavia dichiarato "pronto a modificare la sua opinione" in presenza di indizi simili a quelli che hanno guidato la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Bosphorus*⁶². Questo atteggiamento del Comitato europeo dei diritti sociali fa sorgere interrogativi sullo status giuridico che la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce alla Carta sociale europea e all'interpretazione che ne dà il Comitato.

2. La Carta sociale europea nel diritto dell'Unione europea

Il rifiuto opposto fino ad oggi dalla Corte di giustizia di considerare che la Carta sociale europea debba essere la ratio ispiratrice dell'interpretazione delle disposizioni fondamentali dell'Unione in materia sociale, e, più generalmente, dei principi generali del diritto dell'Unione, genera un rischio reale di conflitti di interpretazione tra la Corte di giustizia e il Comitato europeo dei diritti sociali. La Corte di giustizia accetta, è vero, che gli Stati membri possano presentare certi diritti sociali fondamentali (e il loro obiettivo di garantirne la tutela a livello nazionale), come motivi imperiosi di interesse generale idonei a giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci⁶³ o alla libera

membri agiscono in un settore in cui la Carta non è invocabile (C.G.U.E. (plenaria), 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, punto 180). La Corte ha nondimeno considerato, successivamente, che la Commissione europea e la Banca centrale europea non potessero ignorare gli obblighi derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compreso nell'adozione di misure prese nell'ambito del MES: si veda Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Camera) *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea (BCE)*, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P (ECLI:EU:C:2016:701), sentenza del 20 settembre 2016.

⁵⁷ In tal senso, si veda O. De Schutter, 'Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne', in *Mélanges en hommage à Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, Parigi, 2010, pp. 217-261.

⁵⁸ Comitato europeo dei diritti sociali, *Confédération générale du travail (CGT) c. Francia*, reclamo n. 55/2009, decisione sul merito del 23 giugno 2010, si veda in particolare §§ 32-42 (compatibilità della legge francese n. 2008-789 del 20 agosto 2008 di rinnovo della democrazia sociale e riforma degli orari di lavoro con gli impegni assunti dalla Francia nell'ambito della Carta sociale europea riveduta).

⁵⁹ *Ibid.*, § 35.

⁶⁰ *Ibid.*, § 36.

⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, sentenza del 30 giugno 2005 (ricorso n. 45036/98) (nella quale la Corte accetta di stabilire una "presunzione di compatibilità" con la Convenzione del provvedimento statate per l'attuazione del diritto dell'Unione, purché la Corte di giustizia abbia potuto verificare l'esistenza di una eventuale incompatibilità con le esigenze dei diritti fondamentali; al contempo, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è riservata la possibilità di intervenire, in presenza di "insufficienze manifeste" (§§ 155-156)). V. Johan Callewaert, 'The European Convention on Human Rights and European Union Law : a Long Way to Harmony', *European Human Rights Law Review*, n°6 (2009), p. 768; si veda ugualmente Florence Benoit-Rohmer, 'Les enfants de Bosphorus', *Rev. trim. dr. h.*, 2010, p. 18; e O. De Schutter, "The Two Lives of *Bosphorus*: Redefining the Relationships Between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention", *European Journal of Human Rights*, n° 4 (2013), pp. 584-624.

⁶² Comitato europeo dei diritti sociali, *Confédération générale du travail (CGT) c. Francia*, decisione già citata n. 41, § 37.

⁶³ Corte di giustizia dell'Unione europea, 28 aprile 1998, *Decker*, C-120/95, *Ricorso* p. I-1831, punti 39 e 40. Per uno studio sistematico, v. O. De Schutter, "L'affirmation des droits sociaux fondamentaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", in A. Lyon-Caen e P. Lokiec (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Paris, Dalloz 2005, pp. 145-184.

prestazione dei servizi⁶⁴, o perfino a giustificare restrizioni al diritto della concorrenza⁶⁵. Tale giurisprudenza presenta tuttavia limiti evidenti⁶⁶.

È particolarmente preoccupante la mancata presa in considerazione della Carta sociale europea in quanto tale nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Mentre è innegabile che la Carta sociale europea non ha cessato di guadagnare rilevanza nel corso degli ultimi anni, e si constata ormai l'esistenza di una consolidata giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, tale consolidamento non ha condotto la Corte di giustizia dell'Unione europea a ritenere di dovere garantire ugualmente la protezione dei diritti sanciti dalla Carta sociale europea. È vero che nelle sentenze *Viking* e *Laval un Partneri Ltd* del 2007⁶⁷, la Corte di giustizia accetta di citare la Carta sociale europea, elaborata in seno al Consiglio d'Europa, tra le fonti di ispirazione che la guidano per individuare i diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario⁶⁸. Tuttavia le suddette decisioni contengono unicamente un riferimento alla Carta sociale europea del 1961, sottoscritta da tutti gli Stati membri, e non alla nuova versione della Carta, riveduta nel 1996. Tale riferimento è del resto stato stimolato dal rinvio esplicito a questo testo contenuto nell'articolo 136 CE, oltre che dal fatto che il diritto di cui si tratta, ossia il diritto di condurre un'azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, è riconosciuto dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

È certamente incoraggiante il contrasto che si sta delineando tra la recente giurisprudenza e la scarsa sollecitudine dimostrata dalla Corte nelle cause anteriori⁶⁹ nel citare la Carta sociale europea come strumento di riferimento per lo sviluppo dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione europea. Tuttavia, la Carta sociale europea è tuttora presa in considerazione dalla Corte di giustizia unicamente in quanto permette di esplicitare dei diritti cui fa riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, a sua volta, ha tratto ispirazione, in parte, dal titolo IV, relativo alla "Solidarietà"⁷⁰. Per cui l'omaggio che le è reso, se lo si può considerare tale, è quantomeno discreto, e il riferimento resta indiretto⁷¹. Inoltre, per lo meno fino ad ora, l'obbligo

⁶⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, 17 dicembre 1981, *Procédure pénale c. A. J. Webb*, 279/80, *Ricorso* p. 3305 ; C.G.U.E., 27 marzo 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, *Ricorso*, p. I-1417, punto 17; C.G.U.E., 28 marzo 1996, *Guiot*, C-272/94, *Ricorso*, p. I-1905, punto 16; C.J., 28 aprile 1998, *Kohll*, C-158/96, *Ricorso*, p. I-1931, punto 41; C.G.U.E., 23 novembre 1999, *Arblade*, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Ricorso*, p. I-8453, punto 36 ; C.G.U.E., 15 marzo 2001, *Mazzaleni e ISA*, C-165/98, *Rec.*, p. I-2189, punto 27; C.G.U.E., 24 gennaio 2002, *Procédure d'infraction c. Portugaia Construções Lda*, C-164/99, *Rec.*, p. I-787, punti 20 et 21.

⁶⁵ C.G.U.E., 21 settembre 1999, *Albany*, C-67/96, *Rec.*, p. I-5751.

⁶⁶ Per quanto concerne la questione dei rapporti tra la Carta sociale europea e il diritto dell'Unione europea, si veda in generale O. De Schutter, 'Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne', già citato. Per studi meno recenti, J.-Fr. Akandji-Kombé, "Charte sociale et droit communautaire", in J.-Fr. Akandji-Kombé e St. Leclerc (éds.), *La Charte sociale européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2001; J.-Fr. Flauss, "Les interactions normatives entre les instruments de droit européen relatives à la protection des droits sociaux", in J.-Fr. Flauss (dir.), *Droits sociaux et droit européen. Bilan et prospective de la protection normative*, Bruylant-Némésis, Bruxelles, 2002, p. 87.

⁶⁷ C.G.U.E. (Grande Camera) 11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP*, C-438/05; e C.J. (Grande Camera), 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05.

⁶⁸ C.G.U.E. (Grande Camera) 11 dicembre 2007, *Viking*, già citato, punto 43; C.G.U.E. (Grande Camera), 18 dicembre 2007, *Laval*, già citato, punto 90.

⁶⁹ Si veda C.G.U.E., 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*, C-540/03, punto 107. In questa sentenza, la Corte cita tra le fonti di ispirazione che guidano l'individuazione dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordine giuridico comunitario la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di cui ha da tempo affermato il "particolare significato" (C.G.U.E., 21 settembre 1989, *Hoechst AG*, cause riunite 46/87 e 227/88, *Rec.*, p. 2859 (punto 13); C.G.U.E. 18 giugno 1991, *Elliniki Radiophonia Tilleorassi (ERT)*, 260/89, *Rec.*, p. 2925 (punto 41)); inoltre, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e la Convenzione sul diritto dell'infanzia, due Trattati che sono stati accettati dall'insieme degli Stati membri dell'Unione europea (punto 37). La Carta sociale europea non si vede accordare lo stesso status giuridico. Non molto tempo fa, un membro della Corte ha perfino potuto affermare che la "struttura" della Carta sociale europea sarebbe tale "che i diritti in essa enunciati rappresentano obiettivi politici più che diritti vincolanti e che gli Stati firmatari hanno unicamente l'obbligo di scegliere, tra i diritti enunciati, quelli che decidono di proteggere" (conclusioni dell'Avvocato generale F. Jacobs, C.G.U.E., 21 settembre 1999, *Albany International BV*, C-67/96, *Rec.*, p. I-5751).

⁷⁰ C.G.U.E., C-579/12 RX-II, *Commissione c. Guido Strack*, 19 settembre 2013, punto 26.

derivante dalla lettura combinata delle disposizioni degli articoli 6, §1, comma 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e 52, §7 della Carta dei diritti fondamentali, di prendere in considerazione le "fonti" da cui ha tratto ispirazione la redazione degli articoli della Carta dei diritti fondamentali, (fonti contenute nelle relative « spiegazioni ») ai fini della sua interpretazione non si è tradotto, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, nella presa in considerazione dell'interpretazione fornita dal Comitato europeo dei diritti sociali. La Corte si è infatti limitata a citare gli articoli della Carta sociale europea a riprova del carattere fondamentale dei principi che pone in risalto.

La tendenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è quindi di prendere in considerazione, tra i diritti sociali fondamentali invocati per giustificare tali restrizioni, unicamente i diritti che figurano nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si deve però rilevare che quest'ultima è selettiva in questo campo, poiché non prevede, ad esempio, il diritto a una retribuzione equa, il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, né il diritto all'abitazione, che sono invece riconosciuti in modo esplicito nella Carta sociale europea riveduta⁷². Questo suo carattere selettivo si spiega con l'obiettivo dei redattori della Carta dei diritti fondamentali di rispettare il mandato loro conferito dal Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, che prescriveva di "prendere in considerazione i diritti economici e sociali, quali sono enunciati nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (articolo 136 TCE) *nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione*" (corsivo dell'autore)⁷³. Tuttavia, il risultato di tale approccio, associato a una lettura superata della distinzione tra diritti civili e politici, da un lato, diritti economici e sociali, dall'altro lato (mentre la comprensione di questi ultimi è notevolmente progredita nel corso dei ultimi vent'anni e la loro giustiziabilità è ampiamente riconosciuta⁷⁴), è stato quello di sfociare nell'adozione di una Carta che presenta importanti lacune in materia di diritti sociali, ed è nettamente meno avanzata rispetto alle norme del Consiglio d'Europa.

⁷¹ Inoltre, l'obbligo derivante dalla lettura combinata degli articoli 6, §1, comma 3 TUE e 52, §7 della Carta dei diritti fondamentali di prendere in considerazione le "fonti" che hanno ispirato la redazione degli articoli della Carta dei diritti fondamentali, (fonti contenute nelle relative "spiegazioni") ai fini dell'interpretazione della Carta, non si è tradotto, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, nella presa in considerazione dell'interpretazione fornita dal Comitato europeo dei diritti sociali. La Corte si è limitata a citare gli articoli della Carta sociale europea a riprova del carattere fondamentale dei principi che pone in risalto.

⁷² Si vedano, rispettivamente, gli articoli 1, 4, 30 e 31 della Carta sociale europea riveduta. Il "diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata" riconosciuto dall'articolo 15 § 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non implica che sia imposto alle istituzioni dell'Unione, né agli Stati membri che agiscono nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione l'obbligo di "riconoscere tra i loro principali obiettivi e responsabilità, la realizzazione e il mantenimento del livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego, in vista della realizzazione del pieno impiego", che è tuttavia richiesto dal primo paragrafo dell'articolo 1 della Carta sociale europea riveduta. Sebbene le altre garanzie enunciate nell'articolo 1 della Carta sociale europea riveduta siano prese in considerazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (si veda per quanto riguarda l'accesso ai servizi gratuiti per l'impiego, citato al comma 3 del primo articolo della Carta sociale europea riveduta, l'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali - diritto di accesso ai servizi di collocamento- e si veda, per quanto riguarda il diritto all'orientamento e alla formazione professionale, l'articolo 14 § 1 della Carta dei diritti fondamentali); manca pertanto la garanzia fondamentale che saranno prese misure a favore della realizzazione del diritto al lavoro. Per quanto riguarda il diritto all'abitazione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea enuncia al suo articolo 34 § 3: "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e le prassi nazionali". Questa formulazione resta inferiore a quanto previsto agli articoli 30 e 31 della Carta sociale europea riveduta.

⁷³ Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999, Conclusioni della Presidenza, Allegato IV: Decisione del Consiglio europeo relativa all'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁷⁴ Per non citare che tre importanti contributi della ormai vasta letteratura, si vedano Malcolm Langford (ed) *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2009; Fons Coomans (dir.), *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2006; Bertrand G. Ramcharan (dir.) *Judicial Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publ., Leiden-Boston, 2005.

La situazione è aggravata dall'interpretazione molto timida fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'invocabilità delle garanzie figuranti nella Carta dei diritti fondamentali che ritiene facciano parte dei "principi". In contrasto con i "diritti", i "principi" consentono unicamente una giustiziabilità di natura "normativa", ossia possono essere invocati, ai sensi della Carta dei diritti fondamentali, soltanto dopo essere stati attuati da "atti legislativi ed esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze", nel qual caso possono essere invocati dinanzi a un giudice "solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di detti atti"⁷⁵. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha in realtà mostrato in recenti sentenze di essere piuttosto propensa a subordinare l'invocabilità dei "principi" a condizioni rigorose⁷⁶, escludendo nella pratica che i suddetti "principi" possano produrre altro effetto che quello di favorire un'interpretazione conforme degli atti che attuano tali principi⁷⁷. La terminologia stessa relativa alla protezione dei diritti sociali fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia denota le sue esitazioni a consacrarli pienamente: i commentatori si perdono⁷⁸ tra "diritti", "principi" e "principi del diritto sociale dell'Unione europea che riveste un'importanza particolare"⁷⁹ – e quest'ultima espressione caratterizza le divergenze di opinioni all'interno della Corte di giustizia quando si tratta di riconoscere pienamente ai diritti sociali lo status di diritti fondamentali.

3. I conflitti tra il diritto dell'Unione europea e le esigenze della Carta sociale europea: la realtà del rischio

La scarsa sollecitudine dimostrata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea a prendere sul serio i diritti sociali fondamentali crea una specifica vulnerabilità per l'ordine giuridico dell'Unione europea. Si può infatti perfettamente concepire che uno Stato sia tenuto, in virtù degli obblighi che gli sono imposti dalla sua appartenenza all'Unione europea, a rinunciare a garantire certi diritti sociali fondamentali, o quantomeno a rinunciare a garantirli a un determinato livello, mentre nel garantirli, affermerebbe di adempiere agli obblighi che gli sono imposti dalla Carta sociale europea.

È innegabile che il rischio di conflitto debba essere esattamente misurato. Sono esclusi i conflitti laddove il diritto dell'Unione impone unicamente agli Stati membri il rispetto delle prescrizioni minime. Tale è il caso delle direttive adottate sulla base dell'articolo 153 TFUE, miranti a realizzare gli obiettivi definiti dall'articolo 151 TFUE per la politica sociale da parte dell'Unione e degli Stati membri "consapevoli", nell'individuare tali obiettivi, "dei diritti sociali fondamentali, quali enunciati

⁷⁵ Articolo 52 § 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella versione riveduta, quale adottata il 12 dicembre 2007 in vista del suo inserimento nel trattato sull'Unione europea, GU C 83 del 30.3.2010.

⁷⁶ C.G.U.E. (Grande Camera), 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, punti 45 e 47 (a proposito dell'articolo 27 della Carta, "Diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nell'impresa", che prevede che i lavoratori si vedano garantiti, a vari livelli, un'informazione e una consultazione nei casi e condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali); C.G.U.E. (5ª camera), 22 maggio 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350 (a proposito dell'articolo 26 della Carta, riguardante il diritto dei portatori di handicap di usufruire di misure di integrazione).

⁷⁷ C.G.U.E. (Grande Camera), 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233 (interpretazione della Direttiva 2003/109/CE relativa ai cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo, conformemente all'importanza accordata all'assistenza all'alloggio dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

⁷⁸ S. Robin-Olivier, "La contribution de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne : un premier bilan après Lisbonne", *citato precedentemente*.

⁷⁹ S. Robin-Olivier, "La contribution de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne : un premier bilan après Lisbonne", *Journal européen des droits de l'Homme*, 2013/1, pp. 109-134. Si noterà una leggera evoluzione terminologica in una sentenza della Corte del 19 settembre 2013, in cui precisa: "il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite deve essere considerato come un principio del diritto sociale dell'Unione europea che riveste un'importanza particolare *ormai espressamente consacrata* dall'articolo 31, comma 2, della Carta, alla quale l'articolo 6, par. 1, primo capoverso del TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati" (corsivo dell'autore). La gerarchia tra i « principi di diritto dell'Unione » e la Carta dei diritti fondamentali sembra quindi –infine- essere stata capovolta. C.G.U.E., C-579/12 RX-II, *Commissione c. Guido Strack*, 19 settembre 2013, punto 26.

nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989⁸⁰.

Parimenti, non si potrebbe evocare un vero e proprio rischio di conflitto unicamente per il motivo che, da una quindicina d'anni, certi processi politici sviluppati all'interno dell'Unione europea incoraggiano l'ammmodernamento della protezione sociale e l'evoluzione del diritto del lavoro, in vista di una maggiore 'attivazione' delle prestazioni sociali, subordinandole alla partecipazione a certe formazioni o alla prova della ricerca di un lavoro⁸¹. Tale evoluzione, convenientemente riassunta nell'espressione di "Stato sociale attivo", può effettivamente accrescere il rischio di tensioni, e il Comitato europeo dei diritti sociali ha espresso dubbi sulla compatibilità dell'attivazione dei beneficiari delle prestazioni sociali con la libertà dell'individuo di lavorare liberamente⁸². È tuttavia formulata mediante orientamenti rivolti agli Stati membri nell'ambito della strategia "Europa 2020", sotto forma di raccomandazioni di cui devono tenere conto nelle loro politiche a favore dell'occupazione, segnatamente mediante l'adozione di piani nazionali di riforme sottoposti a una valutazione tra pari: si tratta di stimoli politici, piuttosto che di vincoli giuridici⁸³. Non ci si trova quindi in una vera e propria situazione di conflitto tra norme, anche se la distinzione formale tra norme giuridiche e raccomandazioni politiche mostra in questo caso i propri limiti.

⁸⁰ Per conseguire gli obiettivi stabiliti per la politica sociale dell'Unione europea dall'articolo 151 TFUE (ex articolo 136 TCE), il Parlamento e il Consiglio "possono adottare (...) mediante direttive, le prescrizioni minimali applicabili progressivamente (...)" (articolo 153 § 2, b) TFUE). Il § 4, secondo trattino dell'articolo 153 TFUE precisa inoltre che le disposizioni prese sulla base di tale articolo "non possono impedire a uno Stato membro di mantenere o introdurre misure di protezione più rigorose compatibili con il presente trattato".

⁸¹ Ha cominciato a svilupparsi una vasta letteratura intorno a tale trasformazione. Tra i migliori studi al riguardo, si veda Anton Hemerijck, *Changing Welfare States* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 51-85; J.T. Weishaupt, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe* (Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 2011); Anton Hemerijck, "Two or Three Waves of Welfare State Transformation?", in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy, 2012), pp. 33-60; Pascale Vielle, Philippe Pochet and Isabelle Cassiers (eds), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?* (Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2005); Sylvie Morel, *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France* (Paris: Presses universitaires de France, coll. "Le lien social", 2000). Altri confronti pongono in risalto la diversità dei modelli di attivazione perseguiti in numerose giurisdizioni: si veda, ad esempio, Pascual A. Serrano e Lars Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe* (Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2007); W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl R. (eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the U.S.* (Berlin, Springer, 2008). Pour le cas de la Belgique, voy. Daniel Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question* (Bruxelles: La Charte, 2012).

⁸² Secondo il Comitato europeo dei diritti sociali, il diritto di ciascun individuo di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso (articolo 1 § 2 della Carta sociale europea (testo immutato nella Carta sociale europea riveduta), può ostacolare la possibilità di sanzionare delle persone la cui disoccupazione provenga dal loro rifiuto di accettare un lavoro loro proposto, qualora tale lavoro non corrispondesse alle loro qualifiche: v. Concl. XVI-1 (2002), p. 11 (Regno Unito); Concl. XVI-1 (2002), p. 98 (Belgio).

⁸³ Le linee guida in materia di occupazione sono adottate sulla base dell'articolo 145 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che stabilisce che gli Stati membri e l'Unione si adoperino per elaborare una strategia coordinata a favore dell'occupazione e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere rapidamente ai mutamenti economici al fine di conseguire gli obiettivi definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Le linee guida più recenti comprendono un orientamento n. 7: incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro, che stabilisce in particolare che: "l'attivazione è fondamentale per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro. Gli Stati membri dovrebbero integrare nelle loro politiche occupazionali i principi di «flessicurezza» ... e applicarli ..., al fine di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, combattere la segmentazione, l'inattività e la disuguaglianza di genere, riducendo nel contempo la disoccupazione strutturale. I provvedimenti volti migliorare flessibilità e sicurezza dovrebbero risultare equilibrati e rafforzarsi a vicenda. Gli Stati membri dovrebbero pertanto introdurre una combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, un sistema efficace di apprendimento permanente, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati volti ad assicurare transizioni verso il mercato del lavoro, accompagnate da una definizione chiara dei diritti e delle responsabilità, affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego" (v. Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE), L 308 del 24.11.2010, p. 46).

Il rischio di conflitto è più netto quando la preoccupazione degli Stati di conformarsi all'interpretazione delle libertà economiche riconosciute dai trattati europei, fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, li porta a limitare la tutela dei diritti sociali: è quanto illustra il seguito dato alla giurisprudenza *Laval* davanti al Comitato europeo dei diritti sociali, già precedentemente citato. Può verificarsi, in certe determinate situazioni, che l'equilibrio tra le libertà economiche e i diritti sociali sia definito diversamente nell'ambito della Carta sociale europea e del diritto dell'Unione europea, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea e il Comitato europeo dei diritti sociali adottano atteggiamenti divergenti rispetto all'equilibrio da mantenere tra sistemi di valori conflittuali. Occorre tenere conto, inoltre, del fatto che la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali è dinamica: può avere l'effetto di individuare in capo agli Stati parti contraenti della Carta obblighi la cui portata ed estensione non erano necessariamente prevedibili all'inizio, alla luce del suo stesso testo.

Per di più, in altri settori coperti dalla Carta sociale europea riveduta, sono le misure di armonizzazione adottate all'interno dell'Unione europea che creano rischi di conflitto. Si pensi in particolare alle misure adottate in vista dell'istituzione del mercato interno, sulla base degli articoli 114 e 115 TFUE⁸⁴. Ciò significa che, se tali legislazioni europee tutelano i diritti sociali fondamentali a un livello meno elevato rispetto a quello prescritto dalla Carta sociale europea (o dalla sua versione riveduta), gli Stati membri non potranno più conformarsi agli obblighi cui sono tenuti in virtù della Carta sociale europea senza violare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea⁸⁵.

Infatti, le garanzie della Carta sociale europea riveduta superano nettamente i settori coperti dall'articolo 153 TFUE, per i quali l'Unione può sostenere e completare l'azione degli Stati membri, segnatamente mediante l'adozione di direttive con prescrizioni minime ed escludendo qualsiasi misura di armonizzazione. L'articolo 11 della Carta sociale europea riveduta, ad esempio, garantisce il diritto alla protezione della salute. Il Comitato europeo dei diritti sociali, "vista la minaccia per la salute rappresentata dalle malattie di origine alimentare e la recente impennata di tali malattie, in particolare la nuova variante della malattia di Creutzfeld-Jakob, e vista la comparsa di prodotti alimentari derivati da biotecnologie, (...) ha deciso di esaminare le misure adottate, al fine di garantire la sicurezza alimentare all'interno di tutti gli Stati parti contraenti della Carta. Sottolinea che gli Stati hanno in effetti la responsabilità, ai sensi dell'articolo 11, di garantire alle loro popolazioni un livello elevato di sicurezza in questo campo"⁸⁶. L'impegno assunto dagli Stati membri dell'Unione di rispettare tale diritto, può incidere, ad esempio, sulle norme adottate all'interno dell'Unione in materia di utilizzo di microrganismi geneticamente modificati⁸⁷, oppure sulla sicurezza dei prodotti⁸⁸, sotto forma di misure di armonizzazione che non si limitano a fissare prescrizioni minimali.

Non si deve pertanto minimizzare il rischio del moltiplicarsi dei conflitti tra il diritto dell'Unione europea e la Carta sociale europea: occorre trovare delle soluzioni atte a consentire la coesistenza armoniosa di questi due insiemi di norme.

IV. Conclusioni

⁸⁴ Per l'esempio del diritto alla protezione della salute (articolo 11 della Carta sociale europea), si veda qui sotto.

⁸⁵ Si veda, ad esempio, C. Sachs-Durand, « Comparaison de la Charte sociale européenne et des règles sociales de l'Union européenne », in *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, Nikitas Aliprantis (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 253-265.

⁸⁶ Conclusioni XVI-2.

⁸⁷ Direttiva 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, relativa all'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati. Si veda inoltre la Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sulla emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, *G.U.C.E.*, n° L 106, del 17.4.2001.

⁸⁸ Direttiva 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, modificata dalla Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001.

Il panorama del diritto sociale europeo è stato profondamente modificato dal momento dell'entrata in vigore della Carta sociale europea, cinquant'anni fa. Di fronte agli imperativi di una concorrenza su scala ormai mondiale e alla necessità di mantenere la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale in un'Europa che invecchia, il diritto del lavoro si è "flessibilizzato": lo statuto dei lavoratori, da largamente unificato alla fine degli anni 1970, si è ora frammentato in un insieme di regimi differenziati, comprese specifiche tipologie contrattuali per i giovani lavoratori, finalizzate a favorire il loro ingresso sul mercato del lavoro. La crisi economica e finanziaria ha condotto a un significativo aumento delle disuguaglianze, che ha risparmiato soltanto alcuni Stati europei. Infine, l'integrazione economica all'interno dell'Unione europea è stata talvolta percepita come una minaccia supplementare per i diritti sociali fondamentali, poiché le libertà di stabilimento delle imprese e la libera prestazione dei servizi possono fragilizzare la posizione di contrattazione dei rappresentanti dei lavoratori e fare pressione sulla capacità normativa degli Stati membri dell'Unione europea, nei settori coperti dalla Carta; si moltiplicano pertanto i rischi di conflitto.

Sono queste le sfide che ha dovuto affrontare l'interpretazione della Carta sociale europea, per trovare risposte a questa trasformazione del contesto. Le risposte che ha fornito le consentono oggi di accompagnare l'evoluzione del diritto del lavoro e del diritto sociale degli Stati europei, inquadrandolo nell'ambito dei principi enunciati nella Carta europea. È un compito urgente. Più della concorrenza internazionale e più ancora della crisi economica e finanziaria, è una crisi di legittimità che minaccia le società europee: si assiste a una perdita di fiducia nei governi, emergono dubbi sulla loro capacità di resistere alla pressione degli interessi economici dominanti. È questa crisi politica che oggi ci deve preoccupare, ancor più della crisi economica o giuridica: il miglior modo per superarla, consiste nel cercare risposte radicate nel rispetto scrupoloso della Carta, intesa come un insieme di obiettivi che ci siamo impegnati a perseguire collettivamente.

Rudi DELARUE

Rappresentante della Direzione Generale Occupazione, Affari
sociali e Inclusione, Commissione europea

Intervento

Signore e Signori, Signor Presidente, Signori Ministri, vi sono molto grato per l'opportunità offerta alla Commissione europea di presentare brevemente la sua nuova iniziativa, un'iniziativa ambiziosa e lungimirante, riguardante il pilastro europeo dei diritti sociali.

L'attuale Presidente della Commissione europea, l'On. Juncker, sta partecipando alla riunione del Consiglio europeo e altri impegni hanno impedito alla Commissaria europea per l'Occupazione e gli Affari sociali di essere presente oggi a Torino, ma la Commissione europea desidera ringraziarvi vivamente per averle fornito questa opportunità di intervenire.

Vorrei ringraziare inoltre il Consiglio d'Europa, di cui apprezziamo molto la collaborazione.

Anzitutto, permettetemi di fare riferimento alla proposta annunciata dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dinanzi al Parlamento europeo, ossia che Commissione europea sviluppi un Pilastro dei diritti sociali, con l'obiettivo di rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea e in particolare dell'Eurozona. L'iniziativa sarà tuttavia aperta agli altri Stati membri dell'Ue interessati ad aderirvi.

Come lo ha indicato il Presidente della Commissione europea, dobbiamo tenere conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro. Dobbiamo inoltre affrontare le crescenti divergenze che emergono all'interno dei paesi europei, soprattutto nell'Eurozona, e tra i suoi membri. Per cui, questo Pilastro fungerà da bussola, da bussola in ambito sociale, per orientare una rinnovata convergenza all'interno della zona euro e guidare le politiche pubbliche.

È importante notare che questo Pilastro dovrebbe andare a completare i risultati che abbiamo già ottenuto insieme nel campo dei diritti sociali. Vi saranno naturalmente inclusi gli strumenti giuridici internazionali di protezione dei diritti sociali.

La Commissione ha adottato la settimana scorsa il processo di consultazione e ha pubblicato una Comunicazione che è ora disponibile. Si tratta di un documento sintetico, accompagnato da una serie di allegati, tra cui una stesura preliminare del contenuto del Pilastro. Sono ugualmente disponibili documenti informativi di lavoro sulle principali sfide economiche, occupazionali e sociali, e noterete inoltre, nel capitolo 5 del documento di lavoro, un riferimento molto esplicito alla Carta sociale europea riveduta e alle Convenzioni dell'ILO. Ci sono schede tecniche sui 20 settori coperti dalla bozza preliminare del Pilastro, con riferimenti ai diritti sociali internazionali.

Le principali finalità di questo processo di consultazione (e vorrei precisare molto chiaramente che il Consiglio d'Europa sarà direttamente consultato e invitato a partecipare, e naturalmente si tratterà di una consultazione aperta, con varie consultazioni specifiche e altre più generali) saranno tre: effettuare una valutazione dell'"acquis" sociale dell'Ue, riflettere sulle nuove tendenze nei modelli del lavoro e della società e raccogliere opinioni e osservazioni sulla bozza preliminare del Pilastro europeo dei diritti sociali. La consultazione durerà fino alla fine del 2016.

Vorrei ugualmente informarvi molto rapidamente della cooperazione esistente tra la Commissione europea e il Consiglio d'Europa relativa alla Carta sociale europea. Ne ha trattato la Commissaria per l'Occupazione l'anno scorso e ci sono stati ugualmente incontri tra il Vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans e il Segretario generale Jagland, che hanno convenuto di stabilire dei punti focali per la cooperazione.

È una questione che trattiamo con il massimo impegno e serietà e contiamo ugualmente sulla cooperazione con il Consiglio d'Europa per portare avanti questa nostra importante iniziativa. Come vi dicevo, si tratta di un'iniziativa lungimirante. Vorrei sottolineare che la Commissione ha adottato al contempo una nuova proposta relativa ai lavoratori distaccati, per trovare migliori risposte al problema della parità di retribuzione.

Stiamo quindi guardando al futuro. Vi ringrazio vivamente.

Andrey ISAEV
Vice Presidente della Duma di Stato, Federazione Russa

Intervento

Signor Presidente, Signore e Signori,

Apprezzo molto la franchezza dei nostri dibattiti odierni. Siamo tutti consapevoli dei gravi pericoli che minacciano quelle garanzie sociali che sono state istituite in Europa e sancite dalla Carta sociale europea. Con il pretesto di dover superare le conseguenze della crisi economica, si cerca di convincerci che è indispensabile rendere più flessibili le garanzie sociali. Ci viene affermato che per favorire lo sviluppo economico, occorre ridurre le garanzie dei diritti sociali e diminuire gli stanziamenti dello Stato per gli interventi a sostegno dei diritti sociali della popolazione.

Quelli che fanno tali affermazioni mettono il carro davanti ai buoi, come diciamo anche noi in Russia. L'uomo non deve vivere per l'economia, ma è l'economia che deve essere al servizio dell'uomo. Sarebbe assolutamente intollerabile dovere sacrificare oggi le condizioni di vita della popolazione per favorire lo sviluppo economico. I colpi inferti al principio delle garanzie sociali colpiscono anzitutto il diritto alla dignità del lavoro e a una retribuzione equa.

Comprendiamo che le pensioni e altre prestazioni previdenziali e sociali derivano dal salario, sono frutto dei contributi versati dal lavoratore. Ed è appunto su un ammontare adeguato del salario e sulla dignità del lavoro che poggia qualsiasi sistema di garanzie sociali. Tuttavia, certi datori di lavoro poco scrupolosi approfittano oggi della crisi per applicare in realtà una politica che genera una perdita del potere di acquisto dei salari. Ed è un sintomo estremamente inquietante.

In Russia, i salari reali sono diminuiti del 9% l'anno scorso. Sappiamo che altri paesi si trovano nella stessa situazione. I datori di lavoro si giustificano facendo riferimento alla crisi, e affermano che sono obbligati a diminuire i salari, ma, in tal modo, riducono il potere di acquisto dei loro dipendenti e innescano così una spirale che porta a una nuova crisi. Fanno pensare al serpente che si morde la coda. Per questo, abbiamo adottato una serie di misure incisive per porre fine alla pratica delle "modifiche delle condizioni di lavoro", poiché ci siamo resi conto che con tali comportamenti i datori di lavoro intendono mettere in discussione le garanzie sociali e rifiutare di corrispondere trattamenti retributivi adeguati alle prestazioni effettuate.

Oggi, sono tre le strade che cercano di seguire i datori di lavoro per ridurre deliberatamente il costo della manodopera: la pratica del dumping sociale, assumendo dei migranti economici, il ricorso al lavoro interinale, o somministrazione di manodopera, e la sostituzione dei contratti di lavoro con contratti di diritto civile.

Sappiamo che numerosi migranti economici accettano attualmente condizioni di lavoro mediocri e livelli di retribuzione più bassi rispetto ai lavoratori che soggiornano in modo permanente nel paese. Oggi in Russia abbiamo un milione di disoccupati ufficialmente registrati, a fronte di un milione di offerte di posti di lavoro. E perché tali offerte non sono soddisfatte? Perché propongono basse retribuzioni e condizioni di lavoro inaccettabili. I datori di lavoro non si aspettano che tali offerte siano accettate da cittadini russi, ma da migranti economici. Occorre, a nostro avviso, contrastare tali pratiche ed eliminare tali aspettative.

È per questa ragione che abbiamo adottato una serie di decisioni in Russia per accrescere il costo della manodopera rappresentata dai migranti economici. Abbiamo imposto una tassa sul reddito più elevata per i migranti economici, con pagamento di imposte supplementari che spettano anche ai datori di lavoro. Abbiamo fissato dei regolamenti che obbligano i migranti economici a sottoscrivere l'assicurazione medica, sociale e pensionistica obbligatoria, come gli altri dipendenti. Dissuadiamo in tal modo i datori di lavoro dall'assumere dei migranti economici al posto dei cittadini del nostro paese e assicuriamo al contempo delle garanzie sociali agli stessi migranti.

La Russia ha concluso con la maggior parte dei paesi limitrofi un accordo di reciproco riconoscimento dei diritti alla pensione. Siamo pertanto convinti che i migranti economici che lavorano nel nostro paese potranno far valere in patria i diritti alla pensione acquisiti in Russia.

La somministrazione di manodopera, o lavoro interinale, detto anche lavoro in affitto, è un sistema di rapporti di lavoro triangolari tra tre soggetti: il datore di lavoro *de facto*, l'agenzia di somministrazione della prestazione di lavoro, che è il datore di lavoro *de jure*, e il dipendente messo a disposizione da parte dell'agenzia. Abbiamo constatato che tale sistema di messa a disposizione di personale produce generalmente un calo del 40% del salario e una riduzione delle garanzie sociali essenziali, quali le ferie supplementari dovute per lavori usuranti e l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Tengo ad informarvi che dal 1° gennaio 2016, questo sistema di somministrazione di manodopera è stato vietato in Russia. Esistono ormai soltanto tre casi in cui un datore di lavoro può ricorrere a un dipendente non assunto direttamente, ma fornito da un'agenzia, e sono i seguenti: quando si tratta di un privato che richiede l'esecuzione di servizi per assisterlo nelle sue attività; nei casi di un aumento temporaneo dell'attività – di dieci mesi al massimo – come, ad esempio, durante i saldi; e infine quando la legge prevede la sostituzione di un dipendente temporaneamente assente, ad esempio per malattia, che ha diritto al mantenimento del posto di lavoro. Soltanto in questi tre casi un'agenzia può fungere da datore di lavoro stipulando un contratto con dei lavoratori che presteranno la loro opera a un datore di lavoro di fatto.

Ciò detto, è stato precisato chiaramente che l'agenzia non può inviare dei lavoratori presso imprese in cui siano in corso vertenze di lavoro o scioperi, le cui condizioni di lavoro siano insalubri o pericolose, o titolari di concessioni o licenze statali.

La legge prevede che i dipendenti assunti dalle agenzie debbano percepire la stessa retribuzione degli altri dipendenti dell'impresa, godere dello stesso livello di assicurazione sociale e pensionistica ed essere tutelati dal contratto di lavoro applicabile. Se il numero dei dipendenti assunti tramite un'agenzia supera il 10% dell'organico totale dell'impresa, il datore di lavoro deve ottenere l'accordo del sindacato per ricorrere a lavoratori assunti da un'agenzia di somministrazione di manodopera.

Riteniamo che tale approccio sia pienamente giustificato. L'adozione di questa legge è stata preceduta da intensi dibattiti. Il testo è stato esaminato per tre anni. Ogni nuova lettura in seno alla Duma è avvenuta prima del 1° maggio, sotto l'impulso di un massiccio intervento dei sindacati per fare adottare il testo. Al momento del suo esame, una serie di organizzazioni, tra cui la camera di commercio americana, che riunisce le società statunitensi che svolgono attività in Russia, hanno esercitato pressioni sul Governo e la Duma di Stato per esigere il ritiro del disegno di legge. Anche prima che venissero imposte delle sanzioni al nostro paese, siamo stati minacciati di sanzioni se fosse stato adottato il disegno di legge per vietare la somministrazione di manodopera. Malgrado tutto ciò, la legge è stata votata e siamo ben decisi ad applicarla.

L'utilizzo di contratti disciplinati dalle disposizioni del codice civile al posto di contratti di lavoro merita un discorso a parte. Un individuo può lavorare ad esempio come autista per una società, ma il contratto concluso prevede che interviene in quanto imprenditore autonomo, non dotato di personalità giuridica, per fornire servizi di trasporto merci o passeggeri a una ditta, utilizzando un veicolo messo a disposizione da quest'ultima. In tal caso, il prestatore di servizi sfugge all'obbligo di rispettare le disposizioni del Codice del lavoro, del contratto collettivo di lavoro ed è privo della tutela dei sindacati.

Per porre fine a questo tipo di pratiche, abbiamo deciso che questo genere di contratti deve dare luogo al pagamento integrale dei contributi al fondo pensioni della federazione russa e ad altre casse di previdenza sociale di pubblico interesse e, se il tribunale accerta che un contratto di diritto civile è

di fatto un rapporto di lavoro subordinato, tale contratto deve essere qualificato come contratto di lavoro a tempo indeterminato a decorrere dalla data in cui è stato concluso. Abbiamo la ferma intenzione di riconoscere prossimamente non solo al dipendente interessato, ma anche ai sindacati e all'ispezione del lavoro il diritto di agire in giudizio per ottenere che questa tipologia di contratti di lavoro sia qualificata come rapporto di lavoro subordinato.

Signore e Signori,

Noi tutti comprendiamo perfettamente che le conseguenze della globalizzazione, le garanzie sociali, le norme sociali devono essere identiche in tutti i paesi. Altrimenti, i capitali si sposteranno verso i paesi dove i salari sono più bassi, o dove i costi della previdenza sociale sono meno elevati. È per questo che proponiamo di riflettere sul divieto del ricorso alla somministrazione di manodopera nei paesi del Consiglio d'Europa e in tutto lo spazio europeo. Il contratto di somministrazione di manodopera, che ricorda la schiavitù dei secoli scorsi, è umiliante per i lavoratori che si sentono "affittati" alla stregua di oggetti e lede in modo irreparabile lo sviluppo sociale ed economico del paese. La Russia si oppone fermamente a questa tipologia di contratti.

Vi ringrazio.

Angelo FARRUGIA
Presidente della Camera dei Deputati, Malta

Intervento

La ringrazio, Signor Presidente.

Ho ascoltato con la massima attenzione gli interventi introduttivi dei precedenti oratori, Jean-Paul Fitoussi e Olivier De Schutter e vorrei fare alcuni commenti su quanto è stato affermato. Mi riferisco in particolare naturalmente a quanto riguarda la Comunità europea, l'Unione europea, a quanto riguarda noi tutti in quanto europei; vorrei chiarire alcune cose.

A proposito dell'idea che occorra un governo europeo, Lei (Signor Fitoussi) si è espresso dicendo di provare rabbia, e devo dire che in questo momento provo un'irritazione ancora maggiore, poiché ritengo sia un poco azzardato affermare che i problemi che si pongono oggi a noi nell'Unione europea, e ai membri del Consiglio d'Europa, siano dovuti al fatto che non abbiamo un governo dell'Unione europea.

Lo dico perché, per decidere di scegliere un governo federale, tra i 28 paesi membri dell'Unione europea a mio avviso se ne conterebbero alla fine appena 10 o 15 a favore di un governo completamente federale.

Credo pertanto che dovremmo riflettere in modo diverso. Dovremmo pensare ad altre alternative. Cosa sta accadendo nell'Unione europea? Lei ha menzionato la Grecia, io voglio citare Cipro; vengo da un altro paese e mi ricordo benissimo del mio intervento dinanzi al Parlamento cipriota l'anno scorso, in occasione della celebrazione del processo democratico iniziato 40 anni prima, dopo il colpo di stato contro il Presidente Makarios.

La cosa che mi ha più colpito nei discorsi delle persone che ho incontrato a Cipro, e ho parlato con la gente per strada, con i parlamentari, è stata la loro unica e semplice domanda: perché per il piano di salvataggio di Cipro siamo stati trattati in modo discriminatorio all'interno dell'Ue? È un semplice esempio. Cipro è stato trattato diversamente rispetto ad altri paesi. Vi pare giusto? No. L'Ue stava naturalmente inviando un messaggio sbagliato alla gente. Potete ora proseguire con altri esempi. È stato citato Cipro. La gente aveva votato per Cipro, ma non disponeva delle informazioni esatte da parte dell'Ue. Ecco quindi ancora qualcos'altro che non funziona nel modo giusto.

Una cosa che penso occorra fare, ed è qualcosa che stiamo facendo noi nei nostri piccoli paesi, è che, per avere un buon governo, dobbiamo avere una buona governance in tutte le istituzioni. Non soltanto una buona governance da parte delle autorità politiche. Occorre una buona governance dappertutto. Intendo quindi il diritto di essere informati, e l'intera popolazione ha questo diritto, in modo che, quando si parla di esercitare la democrazia, si tratti di vera democrazia e non si pensi alla democrazia unicamente perché si è andati a votare. C'è vera democrazia quando si dispone di tutte le informazioni che consentono di prendere un'adeguata decisione, di avere le persone adatte che sappiano governare nella più completa trasparenza.

Ora, cosa sta succedendo in Europa? Avete citato, - Dio ne scampi -, Le Pen, e Trump negli Stati Uniti. Ebbene, potrebbe essere troppo tardi per noi. Poiché adesso stiamo pensando nuovamente che dovremmo fare quello che avremmo dovuto fare tempo fa. Vi parlo di definire la politica, non di rivedere la politica. Poiché quanto avviene all'interno dei partiti politici è che vogliono ottenere sempre di più per fare crescere l'economia, al fine di potere affrontare i problemi legati ai numeri, dal momento che la pressione che ci è imposta è sui tassi, sul debito, sulle cifre, ma non si sta affrontando la questione dei diritti della gente.

Se un partito dice che vuole la ripresa dell'economia nel proprio paese, che vuole affrontare il problema del debito, del disavanzo pubblico, e chiude gli occhi di fronte ai diritti dei lavoratori, lo potrà fare per 5, magari perfino per 10 anni, ma alla fine perde il proprio valore di partito politico e perderà tutto. E la gente non ha varie alternative di scelta. Le persone non diventeranno soltanto scontente, disincantate, saranno attratte dagli estremismi, di sinistra, come di destra. Ed è quanto

sta succedendo ora. Malauguratamente. Perché una serie di problemi si sono accumulati nel corso degli anni.

Ne ho parlato in occasione della recente visita a Malta del Presidente Juncker, e abbiamo anche accolto il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk. Abbiamo discusso del trattato di Lisbona, che è un eccellente trattato, del ruolo che spetta ai parlamenti nazionali per avere maggiori poteri all'interno delle istituzioni dell'Ue. Si può affermare che non funziona? Non funziona abbastanza. Ce ne possiamo rendere conto. E vediamo lo stato dell'Unione stessa, che dovrà avere maggiore potere per poterlo conferire ai parlamenti nazionali.

Come possiamo infatti affrontare il problema della democrazia se non comunichiamo continuamente con la popolazione? È diventata consuetudine ritenere che noi siamo gli esperti o i titolari di alte cariche nelle istituzioni, ma la gente non ci segue. Per cui ho proposto che dovremmo avere ad esempio un progetto pilota, poiché se si dovesse rivisitare il Trattato di Lisbona, ci vorranno ancora 5 anni e i problemi non potranno che accumularsi.

Devono esistere piani di emergenza per affrontare tali problemi. Stiamo parlando dei diritti sociali, della Carta sociale europea. Persino della questione economica: e c'è un'ignoranza dell'economia, come ho constatato ieri, quando mi sono espresso dinanzi alla Conferenza, e nessuno è intervenuto. Ogni governo lo sa. E i sindacati sono messi a tacere. Alcuni sindacati hanno persino paura di alzare la mano e chiedere "Ma che cosa sta succedendo?". Non sono gli stessi sindacati, né il loro comportamento è lo stesso rispetto agli anni '70 o magari anche '80. Stiamo ora attraversando un periodo in cui ci sono alcune persone che vorrebbero esprimersi, ma hanno timore.

La ragione risiede nel fatto che la pressione esercitata per affrontare il problema dei tassi, dei numeri, è superiore a quella per affrontare il problema dei diritti dei lavoratori, di coloro che appartengono alle classi meno abbienti. Ebbene, se pensate che dovrebbe essere il contrario, vi chiederò di riflettere su questo dato di fatto: in qualsiasi popolazione nel mondo e in Europa, il 70% è rappresentato dai lavoratori dei ceti inferiori, il 20% potrebbe essere rappresentato dal ceto medio e poi troviamo la percentuale della fascia a reddito più elevato, corrispondente al 5-10%, che detiene la fetta più importante della ricchezza.

Penso che dobbiamo riesaminare le nostre politiche, che i partiti politici debbano rivedere i loro valori morali, e penso che, in quanto Unione europea, dobbiamo ridefinire i nostri orientamenti. Non siamo neanche d'accordo su un altro punto particolare. Oggi si è parlato del problema dell'immigrazione. Stiamo sconvolgendo le nostre regole etiche anche su questa questione talmente importante. Se vediamo nell'immigrazione qualcosa di negativo, allora perdiamo veramente un'opportunità. Non si può avere un'Unione europea più solida se non si ha una risposta collettiva a una questione così fondamentale e di tale portata.

A Malta abbiamo preso la decisione di avere una convenzione costituzionale. Abbiamo affermato che non si possono discutere questioni costituzionali, ivi compresi i valori sanciti nella Carta sociale, se non si discute della costituzione? Ma come si può discutere un articolo della costituzione se la gente non sa che esiste in quanto valore scritto e sacrosanto? O che dovrebbe essere inserito nella Costituzione? Noi andiamo nelle scuole, parliamo con gli alunni, andiamo negli stabilimenti, parliamo con i lavoratori, ci rivolgiamo ai giovani, alle ONG e discutiamo. Poiché la democrazia riguarda la gente. La Carta sociale riguarda i diritti della gente.

Per questo penso che dobbiamo fare ancora molto di più.

Vi ringrazio dell'attenzione.

Giuseppe PALMISANO
Presidente del Comitato europeo dei Diritti sociali, Consiglio
d'Europa

Intervento

Grazie. Molto brevemente, penso che il Forum di oggi sia l'occasione giusta per passare dalle parole, dalle teorie, ai fatti, o almeno per individuare quali possano essere i primi passi per realizzare quello

di cui si è parlato fin qui: riportare la considerazione e il rispetto dei diritti sociali al centro delle scelte politiche, di governo, e anche delle aspettative delle persone nelle nostre comunità.

Mi permetto quindi di sottoporre all'attenzione di tutti alcune proposte che potrebbero costituire prime iniziative concrete, per far tornare al centro dell'azione i diritti sociali attraverso la Carta sociale europea: proposte per usare meglio e far produrre effetti a uno strumento importante che già esiste e che ha molte potenzialità.

Innanzitutto, mi rivolgo ai Parlamenti e ai parlamentari, alla luce anche dell'interessante Conferenza interparlamentare di ieri. A loro chiedo: perché non cominciare ad avviare a livello parlamentare, lì dove non ci sono, delle procedure di valutazione d'impatto sociale delle politiche di governo, che pongano, finalmente, tra i parametri fondamentali di valutazione il rispetto effettivo della Carta sociale?

In secondo luogo, mi rivolgo ancora ai parlamentari e alle autorità di governo degli Stati: perché non cominciare a consentire l'uso diretto europeo, lì dove ancora non è consentito, della Carta sociale da parte dei suoi reali beneficiari, da parte di chi può meglio individuare quali sono i problemi di attuazione e di rispetto dei diritti sociali, per cercare di trovare soluzioni adeguate? Questo significa, in altre parole: perché non favorire l'accettazione di una procedura che già esiste, e che vincola per ora solo 15 stati tra i 43 che sono parti del sistema della Carta sociale: la procedura dei reclami collettivi, che è quella a cui ha fatto così bene riferimento il professore De Schutter, e che è effettivamente idonea ad individuare i problemi concreti e proporre anche delle soluzioni? Invito veramente tutti i parlamentari, e non solo gli uomini di governo, a prendere in considerazione questa possibilità, e spingere per l'accettazione della procedura da parte degli stati che ancora non l'hanno fatto.

Terzo punto; e qui mi rivolgo a una categoria importante di persone probabilmente presenti in questa sala: i giudici nazionali. È attraverso i giudici infatti che passa principalmente il rispetto dei diritti. Allora: cari giudici, perché non cominciate a prendere più in considerazione nelle vostre decisioni la Carta sociale europea, che è uno strumento giuridicamente vincolante negli ordinamenti giuridici interni, per garantire a pieno i diritti sociali delle persone? Questa sarebbe davvero la via maestra per tradurre in fatto, o meglio in diritto vivente, alcuni principi fondamentali, e non farli restare soltanto principi.

Ultimo punto. Il sistema normativo della Carta sociale è sicuramente un sistema ben costruito, e che tutela più di ogni altro trattato in Europa (e nel mondo) i diritti sociali; ma ha, anch'esso, i propri limiti. Mi riferisco soprattutto alla situazione degli "stranieri", dei migranti e dei rifugiati, di cui molto si è parlato oggi e ieri, nella Conferenza interparlamentare. È indubbio che i flussi migratori e di rifugiati, la recente presenza importante di stranieri non europei in Europa, pongano dei problemi dal punto di vista dell'applicazione dei diritti sociali. Ma considerate questo: ha senso che, in base alla Carta sociale, in Italia o in Francia, o in Germania, si sia obbligati, giustamente, a rispettare i diritti sociali delle persone che vengono dall'Azerbaijan, dalla Turchia, dal Portogallo, dall'Irlanda, dalla Lituania, insomma da ovunque in Europa, ma non per esempio delle persone – e sono molte – che vengono dalla Siria, dalla Tunisia, dal Bangladesh, dal Perù, dall'Ecuador, dal Camerun, dal Niger, e così via? Ha senso questo? È "giusto"? O meglio, è accettabile dal punto di vista del rispetto dei diritti della persona umana in quanto tale? Secondo me assolutamente no. Si parla tanto d'ineguaglianze e di eliminare le ineguaglianze; bene, questa è una disuguaglianza che è attualmente ammessa dalla Carta sociale, perché non obbliga gli Stati a applicare, a rispettare i diritti sociali anche nei confronti di persone che hanno una nazionalità diversa da quella degli Stati parti della Carta sociale.

Oggi il problema è più che mai cruciale; è cruciale perché la quantità di persone che arriva in Europa da Stati non europei sta aumentando, per molti motivi; migranti regolari, migranti economici, migranti ambientali, rifugiati, richiedenti asilo, profughi. Eppure non sussiste ai sensi della Carta sociale un obbligo di applicare a queste persone gli stessi diritti che invece giustamente applichiamo agli Europei. E questa è, oltretutto, un'anomalia rispetto a qualsiasi altro strumento internazionale di tutela dei diritti umani. Non vale per la CEDU, non vale per i Patti internazionali delle NU. Ecco allora: vi invito veramente a prendere in considerazione questo aspetto per migliorare il sistema della Carta sociale ed adeguarlo ai tempi che stiamo vivendo. Questo non significa necessariamente inoltrarsi in difficili, complesse (anche politicamente) procedure di revisione della Carta sociale, ma può significare per esempio che i Governi degli Stati parti della Carta, stimolati dai loro Parlamenti, accettino unilateralmente di estendere l'applicazione della Carta sociale anche a categorie di persone che attualmente non risultano coperte.

Questo sarebbe, in effetti, possibile e relativamente facile da realizzare, e il Comitato europeo dei diritti sociali, qualche anno fa, in occasione del 50° anniversario della Carta sociale, lo ha proposto. Purtroppo non abbiamo ricevuto ancora risposte positive.

Penso che oggi l'esigenza si ponga in maniera ancora più forte di qualche anno fa, e per questo insisto nell'invitare chi ha veramente a cuore il rispetto dei diritti sociali e la dignità di tutte le persone, ad attivarsi, a prendere delle iniziative concrete in questo senso, per migliorare ancora la Carta sociale.

Grazie.

Georgios KATROUGALOS
Ministro del Lavoro, della Sicurezza sociale e della Solidarietà
sociale della Repubblica ellenica

Discorso pronunciato in occasione della Cerimonia di deposito dello strumento di ratifica della Carta sociale europea riveduta da parte della Grecia

Sono profondamente onorato di essere qui insieme a voi nella città che ha dato i natali alla Carta sociale europea.

La Carta rappresenta la costituzione europea in campo sociale, come lo ha affermato saggiamente stamane il Segretario generale? Come sapete, la guerra fredda ci ha lasciato un'eredità di diffidenza nei confronti dei diritti sociali. Inizialmente, se non erano proprio considerati soltanto come falsi diritti, erano tuttavia visti unicamente come diritti a tutela dei poveri, e, in fin dei conti, come diritti di rango inferiore.

Naturalmente, questo è un concetto molto distorto dei diritti umani. Tutti i diritti umani fondamentali, compresi i diritti sociali, sono complementari. Non si può indebolire una categoria di diritti senza danneggiare anche le altre. Bertrand Russell soleva dire che se sei posto di fronte alla scelta tra democrazia e pane, l'unico fattore decisivo è il tuo bisogno più o meno urgente di soddisfare la tua fame.

Per fortuna, abbiamo superato questa idea sbagliata dei diritti sociali, almeno sul piano del diritto internazionale. Dopo la Dichiarazione di Vienna sappiamo che tutti i diritti fondamentali sono indivisibili e hanno pari valore giuridico.

Oggi, però, dobbiamo affrontare un avversario molto più formidabile, un temibile nemico per l'applicazione a livello politico di tali "principi in materia di diritti". Mi riferisco naturalmente a questa dottrina che si è imposta negli ultimi decenni in Europa, questa sorta di connubio tra l'ideologia estremamente aggressiva della liberalizzazione dei mercati, il neoliberismo, e il dogma dello Stato sovrano.

Ebbene, la nuova dottrina, essendo un modo di pensare piuttosto anacronistico, e non semplicemente ideologico, afferma che i diritti sociali, la spesa sociale rappresentano un ostacolo alla crescita economica. Tuttavia già questa mattina il Professor Fitoussi ha detto che occorre tra l'altro tenere a mente il trentennio glorioso, l'età d'oro dello Stato sociale (*Welfare State*), che, oltre a garantire un'elevata protezione sociale, è anche stato il motore e lo stimolo per il raggiungimento di un tasso di crescita molto superiore all'attuale ristagno, o alla crescita molto modesta che si sta registrando in Europa.

Naturalmente, la redistribuzione della ricchezza è ora completamente diversa, estremamente diseguale, rispetto al passato. Si assiste a un'esplosione della disuguaglianza. È vero che a livello mondiale, visto l'emergere dell'India, della Cina, come nuove potenze economiche, le disuguaglianze diminuiscono, ma nelle nostre società, nell'Europa occidentale, le disuguaglianze hanno attualmente raggiunto livelli estremi, che non si erano più visti dalla crisi del 1929.

Papa Francesco ha quindi ragione, questa ideologia uccide. Questa economia uccide. E non uccide soltanto i più deboli, i più poveri, i membri più vulnerabili delle nostre società, uccide ugualmente la democrazia. Uccide inoltre il nostro modo di vivere. E infine, ed è l'aspetto più pericoloso, annienta ugualmente i nostri valori, la nostra identità, tutto ciò che chiamiamo civiltà europea, e non soltanto il modello sociale europeo. Le società impoverite, erose e profondamente indebolite dappertutto in Europa cercano il colpevole del loro impoverimento. E, come gli Ebrei diventarono il capro espiatorio nel periodo tra le due guerre mondiali, le società accusano ora gli immigrati e i rifugiati di tutti i loro mali.

È pertanto importante preservare quello che è l'essenza stessa dell'Europa. La difesa dei diritti sociali. Come lo ha illustrato stamane il Professor De Schutter, la Grecia ha rappresentato un caso estremo di smantellamento dello Stato sociale e di tutte le garanzie dei diritti individuali e collettivi in materia di diritto del lavoro; il Comitato europeo dei diritti sociali ha svolto al riguardo un ruolo fondamentale nell'affrontare tale situazione. Ha affermato, a ragione, che abbiamo bisogno dei

diritti sociali soprattutto in tempi di crisi. Proprio perché occorre un ombrello nei giorni di pioggia, e non quando c'è il sole.

Il Comitato, nell'esame di oltre sei ricorsi, ha dichiarato che le politiche imposte alla Grecia dai memorandum d'intesa – i famigerati memorandum- sono chiaramente contrarie alle disposizioni della Carta sociale europea.

Il Governo greco sta attualmente cercando di ribaltare la situazione, in circostanze molto complicate, poiché siamo stati obbligati ad accettare un compromesso estremamente doloroso a luglio, al fine di evitare un default disordinato, sensibili alle pressioni esercitate su di noi. Abbiamo firmato un terzo Memorandum d'intesa, ma non intendiamo proseguire su questa via, che conduce allo smantellamento dello Stato sociale.

Vogliamo al contrario invertire questo circolo vizioso e riteniamo che la ratifica della Carta sociale europea riveduta rappresenti esattamente il primo passo in tale direzione. Vogliamo altresì collaborare strettamente con il Consiglio d'Europa e l'ILO, al fine di difendere, nelle negoziazioni ancora pendenti, il nostro modello di società, il modello sociale europeo.

Perché non è più tollerabile quanto sta succedendo ora in Grecia. Sapete che non c'è dialogo sociale in Grecia. Le parti sociali non possono negoziare i salari, che sono, in teoria, dettati dallo Stato. Dico "in teoria", poiché non è soltanto lo Stato greco, ma sono i nostri creditori che ci impongono tali decisioni vitali, che invece in altri paesi sono negoziate consensualmente, secondo il modello sociale europeo.

Abbiamo quindi optato per una Grecia sociale, in un'Europa sociale e siamo ancora convinti che la strada maestra in tale direzione è indicata dalla Carta sociale europea.

Vi ringrazio dell'attenzione.

Cesare DAMIANO
Presidente della Commissione Lavoro pubblico e privato della
Camera dei deputati, Italia

Discorso di chiusura

Desidero in primo luogo portare i saluti della Presidente della Camera dei deputati, Laura Boldrini, che è impossibilitata a partecipare ai nostri lavori e mi ha chiesto di rappresentarla per questo intervento conclusivo del Forum sui diritti sociali in Europa.

Desidero inoltre esprimere i ringraziamenti della Camera dei deputati nei confronti delle altre due istituzioni che hanno concorso all'organizzazione della Conferenza interparlamentare e del Forum

sui diritti sociali: il Comune di Torino e il suo Sindaco, Piero Fassino, e il Consiglio d'Europa, qui rappresentato dalla sua Vice- Segretaria Generale, Gabriella Battaini-Dragoni.

Gli sforzi congiunti delle tre istituzioni hanno avviato un processo politico di grande importanza. Grazie ai risultati di questa due giorni di Torino e della precedente Conferenza svoltasi nell'ottobre 2014, quello che viene definito come il "processo di Torino" è infatti divenuto un fattore di stimolo e mobilitazione delle politiche sociali in ambito europeo di primaria importanza.

Gli interventi svolti in apertura del Forum da parte di due eminenti personalità nel dibattito scientifico e politico europeo, quali il professor Fitoussi e il prof. De Schutter, ci hanno offerto contributi di grande spessore che non hanno mancato di mettere in luce tutti gli aspetti problematici dello stato di salute dei diritti sociali nel nostro continente. Il dibattito che ne è seguito ha ulteriormente arricchito questo quadro. Non intendo qui riassumere i termini di questo interessante confronto. Mi limiterò ad alcune considerazioni di carattere generale, traendo ispirazione da alcuni temi emersi nel corso del ricco dibattito di questi giorni.

Fra i tanti effetti della crisi economica di questi anni, iniziata nel 2008, è stato rilevato nel dibattito, vi è stato certamente quello di frammentare ulteriormente il livello di protezione dei diritti sociali in Europa, e anche l'indebolimento di questi. Bisogna evitare che la Carta sia il desiderio di un'Europa che non esiste. Il rischio è che noi facciamo dei dibattiti astratti rispetto alle scelte politiche dei governi e dell'Europa, quell'Europa politica che non abbiamo. Oggi i lavoratori usufruiscono nei diversi paesi europei di gradi di tutela nettamente più differenziati rispetto a ieri. Mentre noi abbiamo sempre lavorato in passato, e l'obiettivo non è stato raggiunto, nella logica di fissare standards sociali che tenessero conto delle migliori esperienze europee. Ma è avvenuto il contrario. In gran parte si tratta di una chiara conseguenza del modo in cui sono state congegnate sino ad oggi le politiche di risposta alla crisi. Possiamo dirlo? Le politiche del rigore hanno fallito. Se continuiamo ad insistere nelle politiche del rigore, non possiamo immaginare un'Europa sociale. E' una contraddizione. La diseguaglianza è il frutto di scelte politiche. E' stato il pensiero liberista, che ha dominato il mondo negli ultimi quaranta anni, ad influenzare le scelte dei governi che ci hanno portato a questa situazione estremamente contraddittoria. Meno male che c'è la Carta.

In particolare nell'eurozona è venuta a mancare la possibilità di utilizzare la leva monetaria, e gli interventi di aggiustamento in misura prevalente hanno inciso sul mercato del lavoro e sui livelli delle protezioni sociali, che sono divenuti la valvola di sfogo dell'impossibilità di adeguare la moneta ai livelli di concorrenza dei Paesi.

Ne sono derivati effetti certamente negativi come l'emergere di inaccettabili diseguaglianze fra i lavoratori dei diversi paesi europei, con la conseguente ripresa di imponenti fenomeni di migrazione interna. Più in generale, si è sempre più diffusa la visione di un'Unione europea indifferente ai bisogni delle persone e incapace di apprestare forme comuni di tutela dei lavoratori. I sentimenti euroscettici si sono alimentati di questo clima e spingono verso un'ulteriore riduzione degli elementi solidaristici della costruzione europea. Che è il tratto essenziale della nostra identità, della nostra cultura.

Rispetto a questo quadro, non mi sembra vadano nella direzione giusta interventi come quelli previsti nel recente accordo raggiunto nell'ambito del Consiglio europeo per evitare l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Il lodevole intento di incoraggiare la permanenza di Londra nell'Unione viene perseguito introducendo gravi forme di limitazione della mobilità dei lavoratori, e riducendo il livello delle tutele sociali per i nuovi arrivati nel suolo britannico, alimentando quella diseguaglianza tra quelli che sono cittadini europei e quelli che non lo sono.

Se vogliamo davvero uscire dalla crisi, credo che le vie da seguire siano diverse e diverse le scelte politiche. L'Unione europea ha bisogno di un efficace rilancio delle politiche dello sviluppo, ma questa affermazione deve avere una conseguenza. Occorre battere le politiche del rigore, il rigorismo cieco ed assoluto che fa della quadratura dei conti, pur necessaria, lo strumento per regolare i rapporti sociali.

L'Unione europea ha bisogno di adeguati investimenti per migliorare la dotazione infrastrutturale, promuovere la ricerca scientifica e tecnologica, elevare le prestazioni dei servizi in alcuni settori cruciali come la sanità e l'istruzione. Solo così si crea occupazione di qualità e si evita la tentazione di fare fronte alla competizione globale attraverso un livellamento verso il basso delle misure di protezione sociale. A questo punto riprendo un'affermazione del Professor Fitoussi. Che cos'è la modernità? E' la competitività senza regole? E' la centralità assoluta del dio mercato? E' la trasformazione del valore del lavoro in merce? Io non penso che questa sia la modernità. Per avere una vera modernità sociale, che assuma ancora il tratto della socialità come tratto ancora dominante della cultura europea, abbiamo bisogno di svolgere una battaglia politica, filosofica ed anche culturale. In questa prospettiva, i paesi membri dell'Unione europea dovrebbero fortemente sostenere la fondazione di quel "pilastro europeo dei diritti sociali" lanciato dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione nel settembre 2015. L'ambizione dell'Europa dovrebbe essere davvero quella di ottenere una "tripla A sociale" assicurando che i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale funzionino in modo equo in tutti gli Stati membri dell'Unione. Dare concretezza al pilastro europeo dei diritti sociali significa garantire pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, assicurare eque condizioni di lavoro stabilendo un equilibrio adeguato fra i diritti e gli obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro, apprestare servizi essenziali di elevata qualità. Ma io dico anche: combattere la logica del dumping sociale. Se noi non acquisiamo questi elementi, l'equilibrio tra le ragioni dei lavoratori e quello delle imprese, in un momento che vede prevalere il minor costo della prestazione del lavoratore, metterà fuori mercato le imprese sane, trasparenti e competitive a vantaggio delle imprese che non lo sono.

In questa impresa la Carta sociale del Consiglio d'Europa offre un punto di riferimento fondamentale. Mi sembra molto significativo che oggi sia stato celebrato qui a Torino solennemente il deposito dello strumento di ratifica della Carta sociale europea da parte del Ministro del lavoro, della sicurezza sociale e della solidarietà sociale della Repubblica ellenica. E' un atto di grande rilievo politico, che dimostra la crescente importanza della Carta soprattutto per i paesi che più hanno subito le conseguenze sociali di questi anni di crisi e degli interventi di austerità e che hanno dimostrato tutti i loro limiti economici ed hanno avuto effetti negativi sull'occupazione e sulla tenuta sociale. Ripeto: contrastiamo la politica del rigore, sosteniamo l'occupazione con gli investimenti. La Carta sociale dovrebbe occuparsi anche del futuro previdenziale dell'Europa. Perché non ci poniamo l'obiettivo di rendere più flessibili i sistemi previdenziali per favorire lo svecchiamento delle aziende e, attraverso il turn over, l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro? Oggi c'è un tappo generazionale. E riprendo ancora Fitoussi sul tema della modernità. Penso al futuro dell'Italia. Fra trent'anni – sembra un tempo lontano, ma sappiamo che il tempo corre – in Italia per andare in pensione occorrerà un'età di quasi 70 anni. Vorrei sapere che cosa c'è di moderno nell'andare in pensione a 70 anni per mantenere a casa disoccupati i nostri figli ed i nostri nipoti. Quindi, prendere sul serio i diritti enunciati nella Carta significa apprestare un quadro di tutele comune e completo, in grado di integrare le garanzie assicurate in termini molto selettivi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Va sostenuta l'attività del Comitato europeo dei diritti sociali per rendere effettivi i diritti garantiti dalla Carta. Deve farsi strada nei fatti, con l'uniforme applicazione della Carta, il principio della indivisibilità dell'insieme dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali nello spazio comune europeo. Si tratta di un programma certamente di difficile attuazione e che incontrerà resistenze ed

