



Documento di Bruxelles sul futuro della protezione dei diritti sociali in Europa

Presidenza belga del Consiglio d'Europa



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Dal 12 al 13 febbraio 2015, la Presidenza belga del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, ha organizzato a Bruxelles la Conferenza europea "Il futuro della protezione dei diritti sociali in Europa".

La Conferenza ha riunito autorità politiche ed esperti di alto livello; da segnalare inoltre la presenza e le allocuzioni del Segretario generale del Consiglio d'Europa, di un membro della Commissione europea e del Vicepresidente dell'Assemblea parlamentare.

Circa 300 esponenti del mondo accademico, rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa, delle istituzioni internazionali (Consiglio d'Europa, Unione europea, Organizzazione internazionale del Lavoro, Nazioni Unite), delle parti sociali e delle ONG hanno partecipato a questa conferenza, che rientra nell'ambito del proseguimento del processo di Torino. Tale processo, lanciato dalla Presidenza italiana dell'Unione europea e dal Consiglio d'Europa in occasione di un convegno svoltosi a Torino, mira a suscitare un rinnovato interesse politico per i diritti sociali in Europa nel contesto attuale, a sostegno dell'applicazione della Carta sociale europea.

Come annunciato nel corso della Conferenza, degli esperti del mondo accademico hanno elaborato il "Documento di Bruxelles".

Si tratta di un documento di sintesi contenente le principali proposte avanzate nel corso della Conferenza e miranti a rafforzare la protezione dei diritti sociali, in quanto parte integrante dei diritti umani. Il gruppo di lavoro è stato presieduto dal Prof. J.-Fr. Akandji-Kombé, docente presso l'Università di Parigi I-Panthéon-Sorbona e coordinatore della Rete accademica sulla Carta sociale europea.

Il gruppo di esperti ha condotto i suoi lavori in completa indipendenza, tenendo conto delle conclusioni raggiunte nel corso delle discussioni tenute durante la Conferenza. Il Documento di Bruxelles sul futuro della protezione dei diritti sociali in Europa è stato consegnato alla Presidenza belga il 13 marzo 2015, ed è riportato qui di seguito.

Spetterà quindi ormai agli Stati membri del Consiglio d'Europa, e in particolare alla Presidenza belga, nonché alle successive presidenze di turno, dare a questa serie di proposte il seguito che riterranno più appropriato.

Un ringraziamento speciale va agli esperti membri del Gruppo di lavoro che ha elaborato il Documento di Bruxelles e al Segretariato del Consiglio d'Europa, e in modo più particolare al Servizio della Carta sociale europea per l'attiva partecipazione e il continuo sostegno all'organizzazione della Conferenza.

Il presente documento sarà ulteriormente disponibile anche in lingua olandese e tedesca.

Il sito web del Consiglio d'Europa dedicato al processo di Torino e sul quale si trovano i documenti della Conferenza di Bruxelles è il seguente:

<http://www.coe.int/fr/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

Processo di Torino

DOCUMENTO DI BRUXELLES sul futuro della protezione dei diritti sociali in Europa

12-13 febbraio 2015

Il presente documento, redatto da un gruppo di esperti indipendenti, si propone di trarre le conclusioni principali della Conferenza di Bruxelles sul futuro dei diritti sociali in Europa, che è stata convocata dal 12 al 13 febbraio 2015 per iniziativa della presidenza belga del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La Conferenza di Bruxelles rientra nell'ambito del processo di Torino, avviato dalla Conferenza di alto livello sulla Carta sociale europea, svoltasi il 17-18 ottobre 2014. Questo documento rappresenta la continuazione della relazione generale della Conferenza di Torino.

Il documento di Bruxelles contiene una serie di obiettivi e di proposte, in vista del miglioramento della protezione dei diritti sociali in Europa.

La Conferenza di Bruxelles ha confermato l'esistenza di un ampio consenso sulla necessità di prendere maggiormente in considerazione le esigenze dei diritti sociali nell'elaborazione delle politiche condotte in Europa, in particolare in risposta alla crisi economica, finanziaria e del debito sovrano, e di rafforzare a tale fine la possibilità di rimedi giuridici, in caso di violazione di tali diritti.

Emerge inoltre un largo consenso sulla necessità, in tale ottica, di rendere pienamente effettiva la Carta sociale europea riveduta, e di migliorare il coordinamento tra i diversi strumenti europei di protezione dei diritti sociali, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che dell'Unione europea.

1. Garantire i diritti sociali in tempi di crisi

La crisi economica e finanziaria ha inciso molto negativamente sul godimento dei diritti sociali in Europa. Dopo il 2008, l'aumento del tasso di disoccupazione, del numero dei senzatetto, del problema della fame, delle disuguaglianze e della povertà infantile hanno fatto pesare gravi minacce sui diritti enunciati nella Carta sociale europea e in maniera più generale sul modello sociale europeo. In Europa, i tagli di bilancio nelle spese relative alla salute hanno avuto ripercussioni sul diritto di godere del miglior stato di salute che si possa raggiungere, come lo ha constatato il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa. L'insicurezza legata alle difficoltà di trovare un alloggio dignitoso e un'occupazione ha accresciuto la proporzione di persone che corrono un rischio di vedere compromessa la loro salute mentale. La crisi economica ha portato a un aumento dei senzatetto in Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito tra il 2007 e il 2012. Il numero dei disoccupati ha continuato a crescere a partire dal 2007, come pure la proporzione delle persone occupate a tempo parziale o con contratti di

lavoro a tempo determinato. I due terzi dei 30 Stati europei esaminati dall'UNICEF hanno registrato un aumento del numero di bambini in condizione di deprivazione materiale tra il 2008 e il 2012. Il consolidamento fiscale dopo il 2007 ha avuto ripercussioni sproporzionate sulle donne: in alcuni Stati membri dell'Ue, negli Stati dello Spazio economico europeo (SEE) e dell'EFTA e nei paesi candidati all'adesione all'Ue, le perdite occupazionali, la riduzione dei trasferimenti sociali e dei servizi sociali hanno vanificato i recenti progressi nel campo della parità di trattamento tra le donne e gli uomini. Tali evoluzioni generano una potenziale regressione in termini di realizzazione di un insieme di diritti tutelati dagli strumenti del Consiglio d'Europa, ivi compresi quelli enunciati negli articoli 1, 4, 7, 11 e 12 della Carta sociale europea, e negli articoli 2, 3, 6, 8 e 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È stato ugualmente pregiudicato il godimento dei diritti alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale e all'abitazione, sanciti negli articoli 30 e 31 della Carta sociale europea riveduta.

Alcuni di tali impatti sui diritti sociali possono essere attribuibili a risultati specifici dovuti agli effetti delle crisi, quali le turbolenze dei mercati e l'instabilità delle prospettive occupazionali. Altri sono dovuti alle politiche nazionali e sovranazionali adottate in risposta alle crisi, e in particolare alle misure di austerità di bilancio.

L'Organizzazione internazionale del Lavoro ha d'altronde esposto in dettaglio i loro effetti, sulla base della relazione riguardante le tendenze più recenti in materia di protezione sociale, che è stata presentata in occasione della conferenza, sottolineando che esistono spazi di manovra in materia di bilancio per rafforzare la protezione dei diritti sociali (*Social protection global policy trends 2010-2015: from fiscal consolidation to expanding social protection: key to crisis recovery, inclusive development and social justice* (International Labour Office, Ginevra: ILO, 2014). Il Comitato europeo dei diritti sociali ha ammesso da parte sua che può essere necessario introdurre misure di risanamento delle finanze pubbliche in tempo di crisi economica, per garantire il mantenimento e la vitalità del sistema di sicurezza sociale esistente. Ha tuttavia sottolineato che tali misure non dovrebbero minare l'assetto essenziale del regime nazionale di sicurezza sociale, né negare agli individui la possibilità di beneficiare della protezione offerta da tale sistema contro seri rischi sociali ed economici (C.E.D.S., *GENOP-DEI* e *ADEDY* c. Grecia, reclamo n° 66/2011 § 47). Inoltre, pur essendo ragionevole ipotizzare che la crisi possa condurre a cambiamenti nelle legislazioni e nelle prassi attuali in materia di diritto alla salute, alla protezione sociale e al lavoro, al fine di ridurre certe voci di spesa pubblica o di liberare le aziende da alcuni vincoli, «tali interventi legislativi non devono tuttavia destabilizzare in modo eccessivo la situazione degli individui che godono dei diritti loro riconosciuti dalla Carta» (C.E.D.S., *GENOP-DEI* e *ADEDY* c. Grecia, reclamo n° 65/2011, § 17). In considerazione del contesto politico ed economico in Europa, è significativo constatare che le restrizioni al godimento dei diritti sono causate dagli obblighi internazionali dei governi nell'ambito dei prestiti sottoscritti presso le istituzioni dell'Ue e del Fondo monetario internazionale; ciò nonostante, il Comitato ritiene che questo non debba esonerarli da quanto previsto dalla Carta (C.E.D.S., *IKA-ETAM* c. Grecia, reclamo n° 76/2012, § 50).

Questo contesto di crisi ha pertanto incrinato la protezione dei diritti sociali nell'Unione europea, mettendo in tal modo a repentaglio lo stato di diritto europeo e la costituzione sociale dell'Europa. Inoltre, i programmi adottati per raggiungere l'obiettivo di consolidare i bilanci nazionali hanno fatto sorgere timori relativi all'impatto che possono avere, a breve e lungo termine, sulle procedure decisionali democratiche (Risoluzione 1884 (2012) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa). Le crisi hanno portato a un'erosione dei valori della cittadinanza sociale, minacciando la coesione e lo spirito di solidarietà all'interno dell'Europa e mettendo alla prova la lealtà delle popolazioni nei confronti del progetto europeo.

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha sottolineato che le ripercussioni sui diritti umani provocate dalle misure di consolidamento dei bilanci sono state maggiormente significative nel campo dei diritti sociali. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiaramente affermato al riguardo che la crisi economica non deve portare a una riduzione della protezione dei diritti riconosciuti dalla Carta: «I governi sono pertanto tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per fare in modo che tali diritti siano effettivamente garantiti al momento in cui si fa maggiormente sentire la necessità di protezione» (C.E.D.S., Conclusioni XIX-2 (2009), introduzione generale §15). La crisi non rappresenta quindi soltanto una minaccia per i diritti sociali in Europa, ma deve anche costituire uno stimolo ad agire. La Carta può servire da quadro per una ripresa economica rispettosa dei diritti sociali. Il modello dell'"economia sociale di mercato altamente competitiva", citato all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, dovrebbe in futuro integrare tale esigenza.

2. Garantire la coerenza della protezione dei diritti sociali fondamentali

La garanzia dei diritti sociali fondamentali poggia su numerose fonti derivanti da sfere giuridiche distinte - nazionali (le costituzioni), europee (Consiglio d'Europa, Unione europea) e internazionali (Organizzazione delle Nazioni Unite, Organizzazione internazionale del Lavoro). Malgrado il loro fondamento normativo comune, non è stata effettuata un'armonizzazione preliminare di queste diverse fonti. Non sono inquadrate da alcun rapporto di tipo gerarchico.

È essenziale che gli Stati, i loro legislatori e i loro giudici, di fronte a questa pluralità di fonti di protezione dei diritti sociali fondamentali, restino rispettosi del cosiddetto principio della «clausola più favorevole», in base al quale sono articolate le eventuali divergenze. Tale principio è espresso dall'articolo 53 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'articolo H della Carta sociale europea riveduta e ugualmente dall'articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tali disposizioni implicano che il livello inferiore di protezione accordato da un particolare strumento di protezione dei diritti umani a un diritto sociale determinato non può mai costituire, in quanto tale, valido motivo per derogare alla protezione più estesa accordata allo stesso diritto da un altro strumento (si veda, ad esempio, per quanto concerne la libertà sindacale dei membri delle forze armate, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Matelly c. Francia* del 2 ottobre 2014, § 74). La sopravvenienza di obblighi contraddittori in capo agli Stati deve da parte sua continuare ad essere risolta dagli Stati e dagli organi di sorveglianza ai quali sono assoggettati, alla luce del principio della relatività degli effetti dei trattati. Come lo afferma la Corte europea dei diritti dell'uomo, «le Parti contraenti sono responsabili, ai sensi dell'articolo 1° della Convenzione, di tutte le azioni e omissioni dei loro organi, a prescindere dal fatto che siano state una conseguenza del diritto interno o della necessità di adempiere a obblighi derivanti dal diritto internazionale» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito* del 2 marzo 2010, § 128). La stessa Corte ritiene inoltre che sarebbe contrario allo scopo e all'oggetto della Convenzione esonerare uno Stato Parte contraente da qualsiasi responsabilità ai sensi della Convenzione per una determinata attività, nel caso in cui agisca semplicemente per adempiere agli obblighi derivanti dalla sua appartenenza a un'organizzazione internazionale alla quale abbia ceduto una parte della sua sovranità (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Bosphorus Hava Yollari Turzim Ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda* del 30 giugno 2005, § 124). Il Comitato europeo dei diritti sociali afferma per parte sua che «il fatto che delle disposizioni nazionali si ispirino a una direttiva dell'Unione europea non le esonera dagli obblighi previsti dalla Carta», e lo stesso vale per quanto riguarda le disposizioni nazionali basate su sentenze pregiudiziali pronunciate dalla Corte di giustizia sulla base dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C.E.D.S., Confederazione generale del lavoro della Svezia (LO) e Confederazione generale dei

quadri, funzionari e impiegati (TCO) c. Svezia, reclamo n°85/2012, decisione del 3 luglio 2013).

Gli Stati devono pertanto mantenersi rispettosi dell'autonomia normativa di ciascuna delle sfere giuridiche a cui sono sottoposti: gli impegni più forti e risoluti assunti in materia di diritti sociali non possono essere trascurati a vantaggio di impegni ulteriori meno generosi e non possono a fortiori essere totalmente negati per onorare altri obblighi – internazionali o europei - che sarebbero in contrasto con loro. È tuttavia essenziale che tale autonomia non sia confusa con un totale isolamento e una completa sordità nei confronti di quanto è affermato e deciso all'esterno di ciascuna di tali sfere giuridiche. Gli strumenti di protezione dei diritti sociali non possono essere applicati «nel vuoto» dai giudici, sia nazionali che europei e internazionali, che ne sono i garanti e i custodi. Hanno al contrario tutto da guadagnare se la loro interpretazione potrà essere corroborata e arricchita dalle indicazioni fornite da altri strumenti che perseguono gli stessi obiettivi o hanno le stesse preoccupazioni, o dall'interpretazione che ne viene data dai loro rispettivi organi di sorveglianza. La Corte europea dei diritti dell'uomo prende ad esempio in considerazione, per dare concretezza alla garanzia del diritto di sciopero dedotto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i contributi forniti dalla Carta sociale europea e dalle conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* c. Regno Unito dell'8 aprile 2014). La Carta sociale europea deve ugualmente servire da punto di riferimento per l'interpretazione delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi generali del diritto che, all'interno dell'Unione, tutelano i diritti fondamentali. Non sussiste alcuna ragione perché tale apertura interpretativa debba essere limitata alle frontiere del Consiglio d'Europa e non è ormai raro vedere che gli strumenti dell'OIT o i trattati delle Nazioni Unite dedicati in tutto o in parte alla garanzia dei diritti sociali sono invocati ai fini dell'interpretazione di strumenti europei da parte dei loro giudici. In tal modo, il Comitato europeo dei diritti sociali interpreta la Carta sociale europea «in armonia con le altre norme di diritto internazionale di cui fa parte integrante», che includono, ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti dell'infanzia, nell'interpretazione che ne è data dal Comitato dei diritti dell'infanzia (C.E.D.S., *Défense des Enfants International (DEI)* c. Belgio, reclamo n°69/2011, decisione del 23 ottobre 2012). A condizione di essere trasparente dal punto di vista metodologico e di non portare a un livellamento verso il basso, tale approccio interpretativo può essere approvato allorquando rientra nello spirito dell'articolo 31 § 3 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Tale articolo ricorda in effetti che, nell'interpretazione dei trattati, si dovrà tenere conto, in particolare, di qualsiasi pratica successivamente seguita nell'applicazione del trattato attraverso la quale sia stato stabilito un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo, nonché di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti tra le parti.

La pluralità degli strumenti giuridici di protezione dei diritti sociali non può né deve condurre a un livellamento verso il basso della protezione che accordano, ma deve favorire al contrario un maggiore livello di protezione: nella prassi degli Stati, dei legislatori e dei loro giudici, le diverse garanzie devono completarsi e rafforzarsi reciprocamente, e, in un approccio integrato, l'interpretazione di ciascuna garanzia ha tutto da guadagnare dalla presa in considerazione delle altre e dal consenso, già esistente o futuro, da esse delineato.

3. Migliorare l'efficacia della Carta sociale europea

Migliorare l'efficacia della Carta sociale europea comporta anzitutto uno sforzo a favore dell'applicazione più uniforme possibile di questo strumento in tutta l'area geografica del Consiglio d'Europa.

Occorre in primo luogo che l'insieme degli Stati membri del Consiglio d'Europa siano vincolati dal medesimo testo destinato a garantire i diritti sociali. La Carta sociale europea riveduta costituisce l'espressione più aggiornata dei concetti europei in materia di diritti sociali. La sua ratifica da parte dell'insieme degli Stati è di conseguenza prioritaria. Un solenne appello e un invito alla ratifica, proveniente sia dagli organi del Consiglio d'Europa che da quelli dell'Unione europea, sarebbe al riguardo di grande utilità. Inoltre, gli Stati che non avessero accettato l'insieme delle disposizioni di questo strumento dovrebbero essere stimolati ad impegnarsi in una progressiva accettazione delle disposizioni restanti, a cominciare da quelle che costituiscono il nocciolo duro della Carta, ossia gli articoli relativi al diritto al lavoro (art. 1), al diritto sindacale (art. 5), al diritto di negoziazione collettiva (art. 6), al diritto dei bambini e degli adolescenti alla protezione (art. 7), al diritto alla sicurezza sociale (art. 12), al diritto all'assistenza sociale e medica (art. 13), al diritto della famiglia alla protezione (art. 16), al diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza (art. 19) e al diritto all'uguaglianza di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione (art. 20).

L'uniformità di applicazione della Carta sociale europea dipende inoltre dall'accettazione, da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, dei meccanismi di garanzia riguardanti i diritti tutelati, sia a livello europeo che nazionale. La realizzazione di tale obiettivo presuppone la ratifica generale del Protocollo del 1995 che prevede un sistema di reclami collettivi. Per fare in modo che tale ratifica offra le migliori possibilità per una «effettiva attuazione dei diritti sociali» (Preambolo del Protocollo del 1995) e per promuovere la partecipazione dei cittadini a tale processo, gli Stati dovrebbero essere invitati ad accompagnare sistematicamente l'atto di ratifica con una dichiarazione in cui riconoscono alle ONG nazionali il diritto di presentare reclami (art. 2, § 1 del Protocollo del 1995). In considerazione del carattere collettivo di tali reclami, e del fatto che possono essere presentati in una fase precoce della procedura, si otterrebbe inoltre di diminuire in modo sensibile il numero di ricorsi sia dinanzi alle giurisdizioni nazionali che della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Garantire l'applicazione più estesa possibile della Carta sociale presuppone d'altro canto la promozione del ruolo essenziale svolto in questo campo dalle istituzioni nazionali, in particolare giurisdizionali, grazie a una migliore formazione e informazione dei legislatori, delle autorità amministrative e dei giudici, a uno scambio più strutturato di buone prassi e a una traduzione sistematica delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali nella lingua o nelle lingue nazionali dello Stato in causa, per renderle maggiormente accessibili a tutti. Tale approccio sarebbe conforme al principio di sussidiarietà, che privilegia la ricerca di soluzioni a livello nazionale, e dovrebbe essere predisposto in analogia a quanto raccomandato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'adozione di certe misure pratiche per consolidare e rafforzare il dispositivo europeo di protezione permetterebbe altresì di migliorare maggiormente l'effettiva applicazione della Carta sociale europea.

Alcune disposizioni del Protocollo di Torino del 1991 sono ad oggi disapplicate, vista la sua mancata ratifica da parte dell'insieme degli Stati Parti contraenti della Carta sociale europea del

1961. Si tratta in particolare della disposizione che prevede l'elezione dei membri del Comitato europeo dei diritti sociali da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, come avviene per i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo. D'altra parte, l'applicazione della disposizione che stabilisce il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali è ancora periodicamente contestata da alcuni Stati. Il sistema nel suo complesso guadagnerebbe in leggibilità e certezza giuridica se fossero fermamente ribaditi i ruoli di ciascuno dei diversi organi della Carta: spetta al Comitato dei diritti sociali la valutazione giuridica delle situazioni nazionali, mentre il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è responsabile del monitoraggio dell'applicazione delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali e il Comitato governativo ha invece il compito della preparazione dei lavori del Comitato dei Ministri.

Una dichiarazione formale del Comitato dei Ministri, ma anche una maggiore diffusione della prassi di rendere immediatamente pubbliche le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali relative ai reclami collettivi contribuirebbero inoltre a tale chiarificazione.

Consolidare il dispositivo europeo di protezione significa ugualmente fornirgli i mezzi materiali necessari per il suo funzionamento ottimale, ossia: aumento del numero dei membri del Comitato europeo dei diritti sociali, di quello dei giuristi che lo assistono nei suoi lavori, e correlativo aumento del bilancio destinato alla promozione e alla protezione dei diritti sociali.

Sarebbe infine conforme all'indivisibilità dell'insieme dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali il rafforzamento della parità di trattamento tra le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quelle della Carta. Potrebbe contribuirvi l'attuazione di una rinnovata politica di comunicazione esterna del Consiglio d'Europa, ivi compreso per quanto riguarda le iniziative miranti all'educazione ai diritti umani, e la contestuale adozione di misure appropriate di riorganizzazione interna. Vi potrebbe parimenti contribuire una politica di esecuzione delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali allineata su quella adottata per le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

4. Massimizzare le potenziali sinergie tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea in materia di diritti sociali

La protezione dei diritti sociali fondamentali nell'ambito del diritto dell'Unione europea è progredita notevolmente dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo del 1 luglio 1987, che per la prima volta ha inserito nei trattati europei un riferimento alla Carta sociale europea (si veda l'attuale articolo 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). L'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo dell'11 e 12 dicembre 1989, come pure l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata nel 2000 prima di essere integrata nei trattati e dotata di forza giuridica vincolante tramite il Trattato di Lisbona, hanno ulteriormente rafforzato sia il ruolo della Corte di giustizia per la protezione dei diritti sociali che il ruolo del diritto derivato dell'Unione europea.

Sussistono tuttavia alcune difficoltà. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea mantiene un approccio selettivo per quanto riguarda l'inclusione dei diritti sociali fondamentali. Non cita ad esempio il diritto al lavoro, a un'equa retribuzione, alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, né il diritto all'abitazione, riconosciuto dalla Carta sociale europea riveduta. Inoltre, sebbene numerose disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si ispirino direttamente alla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa, non devono essere lette secondo l'interpretazione che ne dà il Comitato europeo dei diritti sociali: colpisce il

contrasto con lo trattamento riservato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 52 § 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Gli impegni assunti dagli Stati membri dell'Unione europea nel sistema della Carta sociale europea restano altresì variabili: non tutti gli Stati membri hanno ratificato la Carta sociale europea riveduta, né hanno accettato le medesime disposizioni. La Corte di giustizia dell'Unione europea, di fronte a tale situazione, esita a riconoscere, tra i principi generali di diritto di cui garantisce il rispetto, la Carta sociale europea in quanto fonte ispiratrice dei diritti fondamentali, conformemente al mandato enunciato nell'articolo 6 § 3 del Trattato dell'Unione europea.

Ne deriva quindi un circolo vizioso: dal momento che la Carta sociale europea non è materialmente inserita nel diritto dell'Unione europea, alla stregua della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Comitato europeo dei diritti sociali ritiene prematuro presumere la compatibilità tra le esigenze della Carta sociale europea e le misure adottate dagli Stati membri dell'Ue per conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto dell'Ue, sotto il controllo della Corte di giustizia (Comitato europeo dei diritti sociali, *Confédération générale du travail (CGT) c. Francia*, reclamo n° 55/2009, decisione sul merito del 23 giugno 2010, paragrafi 33-42). Tale situazione crea un rischio di conflitto tra i due corpus normativi (Comitato europeo dei diritti sociali, *Confederazione generale del lavoro della Svezia (LO) e Confederazione generale dei quadri, funzionari e impiegati (TCO) c. Svezia*, reclamo n° 85/2012, decisione sulla ricevibilità e sul merito del 3 luglio 2013). Per questa ragione, il Segretario generale del Consiglio d'Europa, nella sua relazione sulla situazione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto in Europa, presentata in occasione della 124^a riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, svoltasi a Vienna il 5 e 6 maggio 2014, ha affermato l'urgenza di trovare soluzioni pragmatiche per riassorbire le contraddizioni tra la Carta sociale europea e le norme dell'Unione europea.

Il suo appello è stato ascoltato ed è stato constatato che, per superare la situazione attuale, si potrebbero adottare alcune misure:

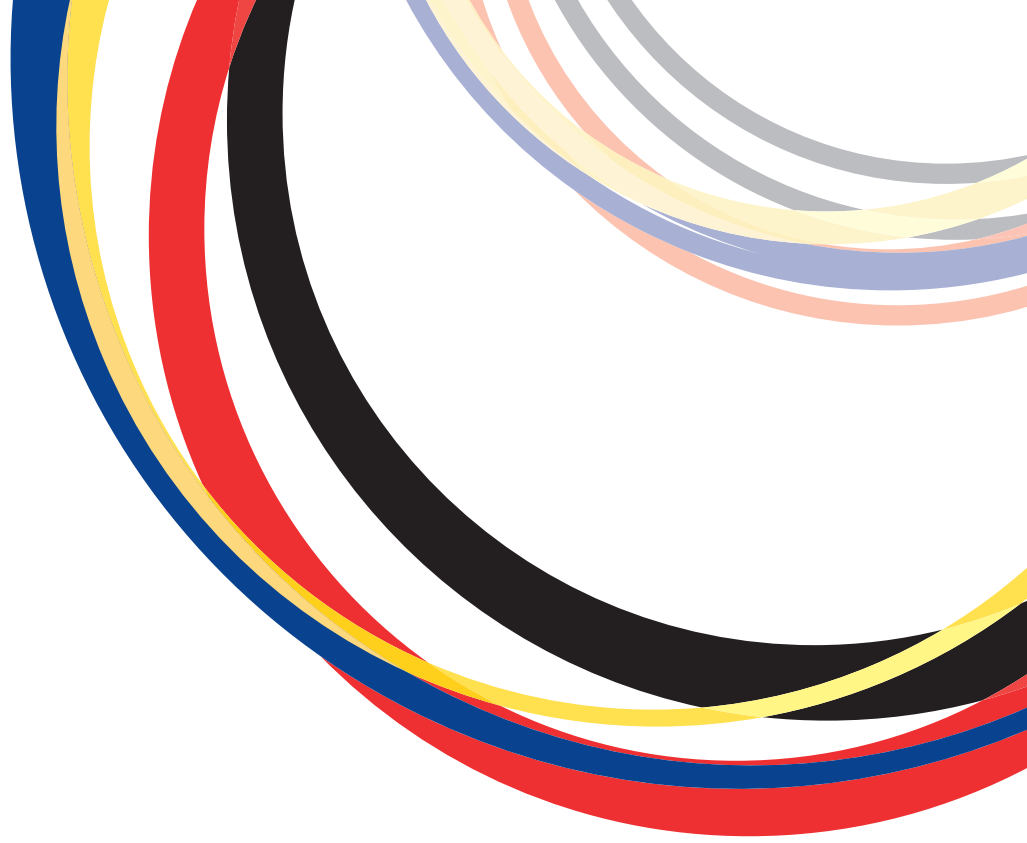
(i) La Commissione europea potrebbe raccomandare all'insieme degli Stati membri dell'Ue di ratificare la Carta sociale europea riveduta e di accettare un insieme di disposizioni di tale strumento, in funzione della loro pertinenza per i settori di competenza dell'Unione europea. Tale passo potrebbe favorire l'uniformità di applicazione del diritto dell'Unione europea.

(ii) Parimenti, conformemente al Memorandum di intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, la Commissione potrebbe accertarsi di prendere sistematicamente in considerazione la Carta sociale europea nell'elaborazione dei testi di diritto derivato dell'Unione europea che riguardano i settori coperti dalla Carta (si vedano in particolare i paragrafi 17 e 19 del Memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea). Il suddetto impegno potrebbe estendersi alla preparazione dei protocolli d'intesa conclusi con gli Stati membri beneficiari del Meccanismo europeo di stabilità, al fine di garantire che le riforme adottate per assicurare gli equilibri macroeconomici non conducano in alcun caso a restrizioni dei diritti sanciti dalla Carta sociale europea: tali restrizioni non sarebbero infatti giustificate ai sensi della Carta (Comitato europeo dei diritti sociali, *Introduzione generale alle Conclusioni XIX-2 del 2009 sulle ripercussioni della crisi economica sui diritti sociali*). L'inclusione di un riferimento alla Carta sociale europea negli studi di impatto preparati sotto la responsabilità della Commissione europea costituirebbe al contempo un'applicazione della «clausola sociale orizzontale» dell'articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che stabilisce che « L'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana ».

(iii) Infine, in occasione del cinquantésimo anniversario dell'entrata in vigore della Carta sociale europea, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea potrebbero istituire un gruppo di lavoro comune, incaricato di individuare le questioni giuridiche e tecniche sollevate dall'adesione dell'Unione europea alla Carta sociale europea riveduta. Sia il Parlamento europeo che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si sono dichiarati favorevoli a tale adesione (Risoluzione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2012) (2013/2078(INI)), paragrafo op. 8; Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione dell'8 dicembre 2014 sull'applicazione del Memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea (relatore K. Lundgren), paragrafo 7), ed è essenzialmente la constatazione dell'assenza di qualsiasi iniziativa in tal senso che ha condotto il Comitato europeo dei diritti sociali a considerare che nessuna presunzione di conformità alle esigenze della Carta sociale europea potesse risultare dagli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (C.E.D.S., Confédération générale du travail (CGT) c. Francia, reclamo n° 55/2009, decisione sul merito del 23 giugno 2010, paragrafo 36).

Coordinamento: J.-F., AKANDJI-KOMBÉ (Parigi)

B. ACIMUZ (Istanbul), N. BOCCADORO (Parigi), N. BERNARD (Bruxelles), O. DE SCHUTTER (Lovanio), C. DELIYANNI-DIMITRAKOU (Salonico), C.-S. DIMITROULIAS (Strasburgo), K. DOGAN YENISEY (Istanbul), P. DORSSEMONT (Lovanio), M. ENGIN (Istanbul), G. GUIGLIA (Verona), P. KENNA (Galway), J. KENNER (Nottingham), C. KOLLONAY-LEHOCZKY (Budapest), A.-M. KONSTA (Salonico), S. LAULOM (Lione), M. LE FRIANT (Avignone), K. LÖRCHER (Bruxelles), C. LOUGARRE (Southampton), J.-B. MARIE (Strasburgo), A. NOLAN (Nottingham), F. PROIETTI (Roma), A.T. RIBEIRO (Oporto), N. RODEAN (Verona), A. RURKA (Parigi), J. SARMENTO BARRA (Parigi), D. SINOUE (la Rochelle/Parigi), S. VANDROOGHENBROECK (Bruxelles), I. VAN HIEL (Gand), P. VIELLE (Lovanio), Ö. YÜCEL DERICILER (Istanbul).



Per maggiori informazioni, si prega di contattare

Manuel Paolillo

Coordinamento della Presidenza belga del Consiglio d'Europa

Affari sociali e servizio pubblico- Servizio pubblico federale di Sicurezza sociale - DG Supporto strategico

Sezione "Relazioni multilaterali"

+32 (0)2 528 64 08

manuel.paolillo@minsoc.fed.be

Editore responsabile

Tom Auwers

Servizio pubblico federale di Sicurezza sociale - DG Supporto strategico

D/2015/10.770/22