



**Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria**  
Archivio Istituzionale dei prodotti della ricerca

Stranieri e diritti nel sistema della Carta sociale europea

This is the peer reviewed version of the following article:

*Original*

Stranieri e diritti nel sistema della Carta sociale europea / Panzera, Claudio. - In: DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO. - ISSN 1720-4313. - XVIII:2(2016), pp. 483-506. [10.17394/83542]

*Availability:*

This version is available at: <https://hdl.handle.net/20.500.12318/2640> since: 2021-02-22T10:09:19Z

*Published*

DOI: <http://doi.org/10.17394/83542>

*Terms of use:*

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website

*Publisher copyright*

This item was downloaded from IRIS Università Mediterranea di Reggio Calabria (<https://iris.unirc.it/>) When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

## STRANIERI E DIRITTI NEL SISTEMA DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA\*\*

SOMMARIO: 1. La Carta sociale europea fra le altre Carte d'Europa. – 2. Diritti fondamentali, ma non di tutti? Il ristretto ambito di applicazione *ratione personae* della Carta sociale. – 3. Ipotesi dottrinali e proposte di superamento *de facto* delle limitazioni previste. – 4. Il fondamentale ruolo svolto dal Comitato europeo dei diritti sociali. – 4.1. Stranieri irregolari, bisogni fondamentali e dignità umana. – 4.2. Cittadinanza e raccolta di informazioni. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *La Carta sociale europea fra le altre Carte d'Europa*

Gli attuali processi di trasformazione della cittadinanza (o, come forse è più corretto dire, delle *cittadinanze*), innescati fra l'altro dal graduale ampliamento del novero dei diritti riconosciuti o riconoscibili dai singoli ordinamenti anche agli stranieri, non possono ormai essere compiutamente compresi e analizzati che in una prospettiva pluri-dimensionale o multi-livello: dal molto piccolo (cittadinanza *locale*) al molto grande (cittadinanza *globale*). Al di là dell'ambito in cui vengono considerate, le questioni che detti processi sollevano possiedono un'indubbia rilevanza *costituzionale*, attenendo pur sempre al complesso tema dei criteri di inclusione nella (e, correlativamente, di esclusione dalla) comunità politica statale e, dunque, al fascio di diritti e doveri che ne deriva per il singolo membro ed alla partecipazione di questi all'esercizio in forme democratiche del potere<sup>1</sup>.

Avendo presente questo sfondo, intendiamo svolgere alcune considerazioni sul riconoscimento agli stranieri di alcuni diritti *sociali* nel sistema del Consiglio d'Europa, adottando come strumento di indagine preferenziale non tanto la CEDU bensì la Carta sociale europea (CSE), e ovviamente la giurisprudenza del suo "custode", il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS)<sup>2</sup>.

Sin dalla sua adozione nel 1961, la CSE (riveduta nel 1996) è stata generalmente intesa quale "complemento" alla CEDU e, unitamente a quest'ultima, strumento di attuazione su scala europea della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Proprio per tale ispirazione, al di là delle antecedenze cronologiche, se si vuole parlare di "complementarietà" lo si deve ormai fare nei due sensi: non sarebbe infatti corretto riconoscere una priorità assiologica ai diritti garantiti dall'uno o dall'altro documento del Consiglio d'Europa. Al contrario, Convenzione e Carta sociale – unitamente, ora, alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE – raccolgono e condensano l'"essenza" della visione *europea* dei

\* Ricercatore confermato di *Diritto costituzionale*, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria.

\*\* Lo scritto si inserisce nell'ambito della ricerca PRIN 2010-2011 sul tema "Eguaglianza nei diritti fondamentali nella crisi dello Stato e delle finanze pubbliche: una proposta per un nuovo modello di coesione sociale con specifico riguardo alla liberalizzazione e regolazione dei trasporti" (prot. 2010KP5P7K), e farà parte del volume C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (cur.), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli 2016, in corso di stampa.

<sup>1</sup> Com'è noto, lo stesso "diritto internazionale", per tradizione saldamente legato al carattere esclusivamente *statale* del fenomeno giuridico, da tempo attraversa una singolare evoluzione – da alcuni descritta in termini di "costituzionalizzazione" – fra l'altro proprio in ragione della crescente diffusione sul piano mondiale dello *human rights law* e del parallelo fenomeno di "internazionalizzazione" dei diritti costituzionali nazionali. Su questa tendenza, fra gli scritti più recenti, cfr.: E. DE WET, *The Constitutionalization of Public International Law*, in M. Rosenfeld-A. Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, 1209 ss.; R. BIFULCO, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2/2014, 239 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *Dir. umani dir. intern.*, 2/2014, 275 ss.

<sup>2</sup> Sul tema, ampio e complesso, dell'integrazione sociale degli stranieri ci limitiamo a segnalare, fra i molti contributi, i lavori di G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova 2011 e F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013.

diritti umani<sup>3</sup>. Visione, si badi, non monolitica ma pluralistica, come tale caratterizzata da un certo grado di disomogeneità interna, non esente dal rischio di conflitti e bisognosa di interpretazioni armonizzanti e continui bilanciamenti<sup>4</sup>.

Ora, benché il sistema della CSE possa apparire, al confronto con quelli CEDU e dell'UE, l'anello più "debole" dell'insieme di tutele previste per i diritti al livello sovranazionale, almeno due ragioni inducono a non trascurare l'importanza di tale strumento proprio sul piano delle concrete garanzie apprestate.

Anzitutto, come ben si sa, la Corte EDU non nasce per proteggere diritti sociali e, benché se ne sia occasionalmente occupata nel corso degli anni, non manifesta una vocazione espansiva "sistematica" su di essi<sup>5</sup>. Dal canto suo, la giurisprudenza della Corte di giustizia maturata in materia, nell'ambito di un articolato e non lineare percorso, tuttora pare risentire non poco dell'originario *imprinting* "economicistico" del diritto comunitario (il c.d. "Laval Quartet" *docet*) e per di più il binomio crisi-austerità non sembra preludere a grandi sconvolgimenti in merito<sup>6</sup>. Insomma, i due livelli giuridici considerati appaiono ancora lontani dall'essere non diciamo la "patria", ma nemmeno la "casa" dei diritti sociali (o almeno della gran parte di essi), che restano invece saldamente ancorati alle previsioni costituzionali degli ordinamenti che li compongono. Si può dunque affermare che il CEDS *occupi un vuoto*, presentandosi come l'unica istanza europea "specializzata" in materia, per quanto perfettibile sia il contenuto della stessa Carta sociale<sup>7</sup>. Questo ruolo è anche coerente con l'appello al principio di "indivisibilità" dei diritti fondamentali contenuto nella Dichiarazione di Vienna del 1993 e fatto proprio dalla CSE. Come poi la proclamata indivisibilità dei *diritti* si possa e si debba coerentemente tradurre

---

<sup>3</sup> Per la sottolineatura di questo fondamentale aspetto politico-culturale, con specifico riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, v. A. SPADARO, in più scritti e da ultimo in *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in questa *Rivista*, 2/2016, § 3.

<sup>4</sup> Senza questa consapevolezza, è impensabile far proseguire il cammino di integrazione europea. Infatti, «La dimensione unitaria della Costituzione deve accettare la pluralità dei contributi e delle provenienze dei materiali che rilevano ai fini di identificare e proteggere i suoi beni principali. Carte ("cataloghi") e Corti dei diritti cooperano e "competono" secondo schemi non completamente assestati e per questo conflittuali, a definire i contenuti progressivi del linguaggio costituzionale [...]. Tuttavia,] questi disaccordi tendono sempre più ad assomigliare a divergenze interpretative di giudici che ormai sono parte di un sistema unitario e che utilizzano parametri inestricabilmente integrati»: così, A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il Dir. UE*, 1/2014, 4 s. e 36.

<sup>5</sup> Per una rassegna delle principali tecniche elaborate dalla Corte europea in materia, v. anzitutto F. SUDRE, *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de "jurisprudence fiction"?*, in *Rev. trim. dr. h.*, 55/2003, 758-768; successivamente, fra gli altri: I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *El sistema de protección de los derechos sociales en el marco del Consejo de Europa*, in F. Pacury Scaff-R. Romboli-M. Revenga Sánchez (coord.), *A Eficácia dos direitos sociais*, São Paulo 2010, 84-91; A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2013, 16-49; G. MALINVERNI, *The Court of European Human Rights, the Protection of Social Rights, its Relationship with the European Committee of Social Rights*, in M. D'Amico-G. Guiglia (eds), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century/La Charte Sociale Européenne et les défis du XXIe siècle*, Napoli 2014, 97-112; N. NAPOLETANO, *Estensione e limiti della dimensione economica e sociale della Convezione europea dei diritti umani in tempi di crisi economico-finanziaria*, in *Dir. umani dir. intern.*, 2/2014, 395-417.

<sup>6</sup> Rileva in tal senso anche tutta l'ambiguità sottesa alla distinzione, interna alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 52, n. 5), fra *diritti* sociali e *principi* in materia sociale, le cui prevedibili ricadute sul piano pratico – ossia, dell'effettività e giustiziabilità delle norme interessate – non si sono fatte a lungo attendere: per una rassegna delle più rilevanti decisioni della Corte di giustizia in merito, specie dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr. A. DI PASCALE, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea: diritti fondamentali?*, in *Riv. dir. intern.*, 4/2014, 1165-1175; per una più originale analisi (in chiave costituzionale) del medesimo materiale, v. poi A. GUAZZAROTTI, *Il ruolo dei diritti sociali (e dei giudici) nella "costituzionalizzazione" dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 1/2014, 55 ss. Per una critica alla distinzione in parola, v. ancora A. D'ALOIA, *Europa e diritti*, cit., 29 ss., ma spec. A. SPADARO, *op. cit.*, § 8 (ivi ulteriore bibl.).

<sup>7</sup> Va infatti riconosciuto al Comitato il merito di aver saputo dare un'interpretazione aggiornata e dinamica di un testo le cui linee portanti risalgono ad oltre cinquant'anni fa, pur rigettando ogni presunzione di autosufficienza sul piano ermeneutico. Non è questa la sede per sviluppare il punto come meriterebbe, pertanto ci limitiamo solo ad enunciare, fra le strategie interpretative seguite, le tre che ci paiono più strettamente connesse all'approccio evidenziato: a) una lettura teleologica e sistematica della Carta; b) l'apertura costante al diritto internazionale, convenzionale e comunitario, quale precisa scelta metodologica; c) una chiara impostazione *value-oriented*. Si tratta, ovviamente, di tecniche interpretative in parte comuni anche alle altre giurisdizioni costituzionali e sovranazionali: in particolare, a giudizio di M. Maduro, le prime due rappresentano la cifra più significativa – e, soprattutto, coerente al contesto di *constitutional pluralism* in cui è chiamata ad operare – dell'approccio ermeneutico seguito dalla Corte di giustizia dell'UE. Cfr. M. POIARES MADURO, *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*, in *European Journal of Legal Studies*, 1(2), 2007.

anche sul piano delle *tutele* apprestate (se non a livello globale, almeno a livello europeo), è un discorso molto complesso che qui potrà essere appena lambito<sup>8</sup>.

La seconda ragione è eminentemente pratica. Le istanze che non giungono alle più blasonate Corti europee, o restano da queste eluse, fortunatamente possono trovare un minimo riconoscimento almeno presso il CEDS, come accaduto in relazione alle misure di austerità imposte alla Grecia o al seguito della sentenza *Laval*<sup>9</sup>. Si può anzi presumere che, di fronte a una violazione dei loro diritti sociali, i soggetti interessati tanto più useranno la procedura dei reclami collettivi messa a disposizione dal sistema della CSE quanto più troveranno sbarrate le altre porte.

Il presente scritto si articola in tre parti. Nella prima si esaminerà l'ambito di applicazione della Carta sociale in termini di persone protette, vagliandone le plausibili ragioni e l'attuale validità (§2). Nella seconda si prenderanno in considerazione alcune proposte e ipotesi volte a superare o mitigare le restrizioni previste (§3). Nella terza, la più estesa, si darà ampio spazio alla giurisprudenza del Comitato in materia (§4). Al termine, verranno offerti alcuni spunti conclusivi.

## 2. Diritti fondamentali, ma non di tutti? Il ristretto ambito di applicazione *ratione personae* della Carta sociale

Le due Carte "sorelle" del Consiglio d'Europa viaggiano insieme, ma a distinte velocità: lo attesta in modo fin troppo palese il diverso grado di effettività di cui esse godono negli ordinamenti nazionali che le recepiscono. Ciò si spiega per buona parte in ragione della differente natura dei diritti protetti<sup>10</sup> e del diverso procedimento di controllo previsto<sup>11</sup>, ma in piccola misura, forse, anche per una certa attitudine dei giuristi a prediligere sistematicamente la CEDU alla CSE, come confermano i non rari tentativi di attrarre alla giurisdizione della Corte di Strasburgo la garanzia di alcuni diritti sociali, di cui la Convenzione, appunto, non si occupa apertamente<sup>12</sup>.

Una delle differenze più significative riguarda l'ambito di applicazione *ratione personae* delle due Carte. Si tratta di un aspetto generalmente poco indagato dalla dottrina, ma di grande importanza proprio per la loro applicazione e diffusione nei singoli Paesi aderenti.

La differenza è anzitutto stilistica e topografica: mentre la CEDU stabilisce già nel suo primo articolo che

Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione

la CSE, invece, relega la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione nell'Annesso collocato in fondo al testo, il cui paragrafo 1 dispone che

Con riserva delle norme dell'articolo 12, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 4, le persone di cui agli articoli da 1 a 17 e da 20 a 31 comprendono gli stranieri *solo nella misura in cui* si tratta di

---

<sup>8</sup> L'esigenza segnalata è ampiamente avvertita fra gli studiosi più sensibili al tema: v. per tutti L. JIMENA QUESADA, *Interdependence of the Reporting System and the Collective Complaint Procedure: Indivisibility of Human Rights and Indivisibility of Guarantees*, in M. D'Amico-G. Guiglia (eds), *European Social Charter*, cit., 143 ss.

<sup>9</sup> Per maggiori ragguagli sul punto, ci permettiamo di rinviare al nostro *La Carta sociale europea presa sul serio*, in *Rev. gen. der. públ. comp.*, 18/2015, spec. 9 ss. (*ivi*, ult. bibl.).

<sup>10</sup> Non va poi sottovalutata la grande importanza politico-simbolica della CEDU per gli Stati aderenti, specie nei primi decenni dalla sua adozione: in uno scenario internazionale segnato dalla contrapposizione fra due forti blocchi ideologici, la sottoscrizione di *quel* trattato equivaleva a schierarsi apertamente in favore di un preciso sistema di valori, quelli delle democrazie liberali occidentali. Sottolinea giustamente questo punto, in rapporto alla Carta sociale, C. BENELHOCINE, *The European Social Charter*, Strasbourg 2012, 14.

<sup>11</sup> Mentre la Corte EDU, come ben si sa, è adita direttamente dai singoli, il Comitato svolge un monitoraggio sui rapporti periodicamente presentati dagli Stati membri e può decidere su concrete denunce di contrasto con la Carta solo se adita da specifiche associazioni e ONG tramite un reclamo collettivo.

<sup>12</sup> V. *supra* nt. 3. Non a torto, la dottrina ha provocatoriamente parlato di una «*obsesión convencional*» diffusa fra i giuristi europei: cfr. L. JIMENA QUESADA, *Jurisdicción nacional y control de convencionalidad. A propósito del diálogo judicial global y de la tutela multinivel de derechos*, Cizur Menor 2013, 58.

cittadini di altre Parti che *risiedono legalmente o lavorano regolarmente* sul territorio della Parte interessata, con l'intesa che gli articoli in questione saranno interpretati alla luce delle norme degli articoli 18 e 19.

La presente interpretazione non preclude ad una qualsiasi delle Parti di elargire diritti analoghi ad altre persone.

I paragrafi successivi impongono agli Stati membri di concedere un «trattamento altrettanto favorevole» ai *rifugiati* e agli *apolidi* legalmente residenti sul proprio territorio, in correlazione agli obblighi scaturenti dalle Convenzioni internazionali ad essi relative.

In sintesi, gli stranieri che risulterebbero formalmente esclusi dal godimento dei diritti della Carta sono:

- a) i cittadini di Stati terzi;
- b) i cittadini di altre Parti in condizioni di irregolarità;
- c) i rifugiati e gli apolidi non legalmente residenti (di cui qui, tuttavia, non ci occuperemo)<sup>13</sup>.

Come si può agevolmente vedere, si tratta di esclusioni *differenziate* (dal punto di vista dei soggetti interessati) e *selettive* (dal punto di vista delle disposizioni richiamate)<sup>14</sup>. È arduo offrire una spiegazione univoca a questa vera e propria anomalia fra i documenti internazionali rivolti alla protezione di diritti fondamentali<sup>15</sup>. Invero, si potrebbe dire che più ragioni abbiano concorso all'inserimento delle menzionate clausole nel testo.

Ad esempio, è presumibile che, per quanto ci si trovasse all'epoca in una fase di generale espansione delle politiche sociali, gli Stati contraenti fossero restii ad allargare le maglie del *welfare* al di fuori di una condizione di reciprocità, a compensazione dell'aumento di spesa pubblica cui sarebbero andati incontro per il prevedibile aumento della domanda di prestazioni. Da qui l'esclusione dei cittadini di Stati terzi<sup>16</sup>.

Non sarebbe poi errato dire che, contrariamente alle originarie dinamiche dell'integrazione mercantile comunitaria, la Carta sociale sia nata guardando primariamente al rapporto fra lo Stato aderente ed i *propri* cittadini, con l'obiettivo – per l'epoca certo ambizioso – di costruire uno standard minimo condiviso di progresso sociale (prevalentemente in ambito lavorativo)<sup>17</sup>, che ciascuna Parte si

---

<sup>13</sup> Come le drammatiche vicende degli ultimi tempi stanno ampiamente dimostrando, la questione dell'accoglienza e della protezione sociale di tali soggetti è, per l'intera Europa, estremamente rilevante e persino vitale. Negli anni, il CEDS ha dedicato costante attenzione al tema: solo da ultimo, si segnala l'importante *Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter*, del 5 ottobre 2015.

<sup>14</sup> A questi tre gruppi ne va aggiunto un quarto, rappresentato dalla *minoranza dei lavoratori interessati*: tale esclusione discende indirettamente dall'art. I§2 della Carta riveduta (corrispondente all'art. 33 Carta del 1961), secondo cui gli impegni sottoscritti dagli Stati in materia di eque condizioni di lavoro (art. 2, tranne il §6), tutela dei minori (art. 7§§4, 6 e 7), formazione professionale (art. 10, tranne il §4), informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori (artt. 21 e 22) «saranno considerati soddisfatti non appena queste disposizioni saranno applicate, in conformità con il paragrafo I del presente articolo, alla grande maggioranza dei lavoratori interessati». Su questa specifica esclusione non ci soffermeremo, essendo estranea alla tematica dei diritti sociali degli stranieri: per qualche indicazione in merito, v. comunque J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *L'applicabilité ratione personae de la Charte sociale européenne: entre ombres et lumières*, in O. De Schutter (ed.), *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe/La Charte sociale européenne: une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles 2010, 91 ss.

<sup>15</sup> Che di anomalia si tratti lo riconosce persino il CEDS nelle sue *Conclusions 2011*, 16. L'anomalia sarebbe tale, a ben vedere, solo limitatamente agli stranieri “regolarmente” presenti sul territorio, non pure per i migranti irregolari, verso cui gli strumenti internazionali di protezione si mostrano generalmente meno sensibili: v. per tutti G. PALMISANO, *Sui limiti di applicazione della Carta sociale europea in termini di persone protette*, in M. D'Amico-G. Guiglia-B. Liberali (cur.), *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli 2013, 49 e, più ampiamente, ID., *Trattamento dei migranti clandestini e rispetto degli obblighi internazionali sui diritti umani*, in *Dir. umani dir. intern.*, 3/2009, 509 ss. Per quanto concerne il diritto UE, si contano circa venti diversi *status* giuridici riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi in base all'intensità del legame con il territorio dello Stato membro di residenza o in ragione del bisogno di protezione espresso: per una sintesi, cfr. il *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Lussemburgo 2014, 16 (tab. 1), predisposto dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali e dal Consiglio d'Europa.

<sup>16</sup> Tale motivazione non trova ovviamente riscontro per la categoria *sub c)*, ovvero per gli *apolidi* (in relazione ai quali non avrebbe alcun senso discorrere di “clausola di reciprocità”) e per i cittadini di Stati terzi che siano però *rifugiati*, estendendosi ad entrambi – se legalmente residenti – il trattamento riservato ai cittadini di altre Parti in condizioni di regolarità.

<sup>17</sup> Un'attenta lettura della Carta sconfessa però l'idea che essa si rivolga esclusivamente ai “lavoratori” e che i diritti protetti siano solo quelli attinenti alla sfera dei rapporti di lavoro (così pure C. O'CONNOR, *Social Rights and the European*

sarebbe impegnata a conseguire al proprio interno. Anche le eccezioni espressamente previste da alcune disposizioni della Carta<sup>18</sup> possono spiegarsi nell'ottica della limitata mobilità intra-europea degli anni Sessanta del secolo scorso, motivata non certo dalla tendenza al *welfare tourism* (o ad esigenze comunque di durata transitoria) quanto piuttosto dalla ricerca di un lavoro, tanto che non raramente lo spostamento rappresentava l'inizio di una nuova vita nel Paese ospitante (con l'eccezione dei lavoratori transfrontalieri).

Per la Carta sociale, dunque, le comunità nazionali erano considerate come entità, se non del tutto chiuse, sostanzialmente "statiche", rispetto alle quali un problema di protezione sociale dei *non cittadini* si poneva solo se questi creavano un legame stabile e duraturo, anche se non necessariamente permanente, con il territorio ospitante, integrandosi in quella società (come attesta l'uso dei termini «legale» e «regolare» riferiti dall'Annesso, rispettivamente, alla residenza acquisita e all'attività lavorativa svolta). Peraltro, è appena il caso di ricordare che per l'ordinamento comunitario il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza costituiva già in origine una condizione indispensabile per l'effettivo godimento della libera circolazione dei lavoratori e l'efficienza del mercato comune<sup>19</sup>. Nel sistema della Carta, perciò, l'assenza delle condizioni descritte (residenza legale o lavoro regolare) privava gli interessati del diritto di invocare nei confronti dello Stato ospitante l'adempimento degli impegni sottoscritti.

Al di là di ogni altra congettura sulle origini di tali esclusioni, esse appaiono difficilmente sostenibili oggi, per una serie di motivi.

Anzitutto, in via generale, essendo un trattato (per di più "europeo")<sup>20</sup> sui diritti sociali e toccando interessi primari della persona *in quanto tale*, la Carta non si sottrae alla vocazione universalistica comune ad altre normative del genere. In secondo luogo, il contesto in cui la Carta è inserita – un insieme articolato di sistemi giuridici sovrapposti e interrelati in una stessa area geografica (Consiglio d'Europa, Unione Europea, singoli ordinamenti nazionali) – è di per sé spesso foriero di un superamento *in via di fatto* di quei limiti soggettivi, in virtù dell'esistenza di altre normative parallele che prevedono per tutti (o almeno per tutti i "regolari") tutele equivalenti e talvolta superiori. Da questo punto di vista, è innegabile che l'esclusione tanto dei cittadini di Stati terzi quanto dei cittadini di altre Parti in condizioni di "irregolarità", nella sua assolutezza, oltre a rappresentare una disarmonia interna allo stesso Consiglio d'Europa (v. la CEDU), sia in palese controtendenza rispetto all'evoluzione della normativa che negli ultimi decenni si è registrata sul piano internazionale, comunitario e nazionale<sup>21</sup>.

---

*Social Charter – New Challenges and Fresh Opportunities*, in O. De Schutter (ed.), *The European Social Charter*, cit., 169). Infatti, in ben metà delle volte (quindici su trentuno) i diritti enunciati nella Parte I si riferiscono con formula generale a «ogni persona» o «tutte le persone» o ai «cittadini di una delle Parti»: ciò accade anzitutto per chi cerca un lavoro, quindi nella fase precedente l'assunzione dello *status* di lavoratore (nn. 1, 9 e 10) o per chi intende avviare un'attività economica (n. 18); poi per alcune categorie vulnerabili come i minori (nn. 7 e 17), quanti necessitano di assistenza sociale e medica (specie se indigenti: n. 13) o di servizi sociali qualificati (n. 14), i disabili (n. 15), gli anziani (n. 23), i poveri e gli emarginati (n. 30); infine, in relazione alla protezione della salute (n. 11) e della famiglia (nn. 16 e 27) nonché con riguardo al diritto all'abitazione (n. 31).

<sup>18</sup> Tali eccezioni sono relative, da un lato, all'imprenditore e al lavoratore migranti (artt. 18 e 19) e, dall'altro, alla clausola di pari trattamento fra i propri cittadini e quelli di un'altra Parte in ordine alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciute dalle legislazioni nazionali (art. 12§4) e all'assistenza socio-sanitaria prestata in conformità alla Convenzione europea sull'assistenza sociale e medica del 1953 (art. 13§4).

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 48, c. 2, del Trattato CEE, attuato in via transitoria proprio a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso da una fitta normativa derivata: cfr., fra gli atti più rilevanti, i regolamenti nn. 38/64/CEE e 1612/68/CEE, nonché le direttive nn. 64/221/CEE, 64/240/CEE e 68/360/CEE.

<sup>20</sup> Questo elemento ha grande rilevanza sul piano interpretativo: il Comitato spesso prende in considerazione il diritto convenzionale o quello UE, non mancando di richiamare la giurisprudenza delle rispettive Corti per rafforzare le proprie conclusioni (come opportunamente ricorda anche R. BRILLAT, *The European Social Charter and the System of Protection of Social Rights in European sources*, in M. D'Amico-G. Guiglia-B. Liberali (cur.), *La Carta sociale europea*, cit., 17 ss.). Ciò è perfettamente coerente con la sua preferenza per un'interpretazione teleologica e sistematica delle disposizioni della Carta, sì da assicurare sempre a queste ultime un pieno significato (*full life and meaning*).

<sup>21</sup> Ad esempio, la Convenzione OIL n. 143/1975 obbliga gli Stati aderenti a riconoscere pari diritti di retribuzione e di previdenza sociale per l'attività svolta anche al lavoratore *irregolare* (art. 9), prendendo dunque in considerazione – per un'evidente ragione di giustizia sostanziale – non tanto la condizione formale di regolarità dell'ingresso e della permanenza sul territorio dello Stato interessato, quanto il dato materiale di aver svolto di fatto un'attività lavorativa. Il diritto comunitario, poi, da un lato parifica ai cittadini europei i lavoratori extracomunitari quanto alle condizioni di lavoro e ai

Infine, spostando il discorso dal piano giuridico a quello politico, l'Europa di oggi è interessata da ondate migratorie interne ed esterne molto più consistenti e strutturali che in passato, come la stessa evoluzione della politica europea in materia di asilo e immigrazione dimostra<sup>22</sup>. La revisione della Carta sociale del 1996 poteva essere una buona occasione per mettersi al passo con i tempi, ma così non è stato. Nell'attuale incertezza sulle prospettive future, il mancato adeguamento – se non formale, almeno in via di fatto – della Carta potrebbe comportare una sua ulteriore marginalizzazione nel quadro degli strumenti di garanzia dei diritti esistenti in Europa.

Resta in ogni caso il fatto che, per la CSE, il quadro descritto è ancora quello formalmente *vigente*. Ma, è giunto il momento di chiedersi, è anche il modello in concreto praticato, ossia quello *vivente*?

### 3. *Ipotesi dottrinali e proposte di superamento de facto delle limitazioni previste*

Prima di rispondere all'interrogativo da ultimo posto, vale la pena verificare se esistano allo stato opzioni alternative alla revisione formale dell'Annesso, già esclusa in passato ed oggi ancora più problematica per il fatto che le risposte europee e nazionali alla crisi economica degli ultimi anni spesso sono andate più nel senso di una contrazione che di un'espansione delle garanzie e prestazioni di natura sociale.

Una prima strada consistere nel valorizzare la portata espansiva insita nel secondo alinea del paragrafo 1 dell'Annesso, ove si ribadisce la piena facoltà per le Parti di riconoscere autonomamente i medesimi diritti anche ad altri soggetti, come in effetti avvenuto nelle legislazioni di molti Stati. Ciò ha consentito al Comitato di affermare, ad esempio, che

Whereas these obligations do not in principle fall within the ambit of its supervisory functions, the Committee does not exclude that the implementation of certain provisions of the Charter could in certain specific situations require complete equality of treatment between nationals and foreigners, whether or not they are nationals of member States, Party to the Charter<sup>23</sup>.

L'affermazione è molto importante, poiché riconduce l'intera problematica sul terreno giuridicamente più corretto, ossia quello del generale principio di eguaglianza. Tuttavia essa non sembra purtroppo “generalizzabile”, a causa di quell'esplicito richiamo alle «situazioni specifiche» in cui l'estensione a *tutti* delle tutele previste è davvero consentita<sup>24</sup>. In ogni caso, le più favorevoli legislazioni nazionali non potrebbero determinare l'*automatica* espansione degli obblighi derivanti dalla Carta né estendere la cognizione del Comitato. Difatti, nel ragionamento di quest'ultimo, il rinvio alle più ampie tutele apprestate dalle Parti sembrerebbe rilevare più in funzione rafforzativa di un'autonoma opzione ermeneutica “aperta” avente ad oggetto la Carta (*argumentum a fortiori*), che quale causa efficiente di essa (*ratio interpretandi*)<sup>25</sup>.

Neppure pare possibile, usando sempre il citato sottoparagrafo, replicare per la Carta sociale il meccanismo che ha consentito alla Corte di Strasburgo di estendere il proprio controllo, sotto il profilo del principio di non discriminazione *ex art. 14 CEDU* per il «godimento di ogni diritto previsto dalla

---

diritti relativi, dall'altro consente talora, grazie alla forza attrattiva della cittadinanza UE, di estendere alcune garanzie sociali persino ai cittadini extracomunitari economicamente non attivi (caso *Ruiz Zambrano*, sent. 8 marzo 2011, C-34/09; ma v. ora in senso più restrittivo anche per i cittadini UE le più recenti sentenze *Dano*, 11 novembre 2014, C-333/13, e *Alimanovic*, 15 settembre 2015, C-67/14). Gli ordinamenti nazionali, infine, riconoscono alcune prestazioni socio-sanitarie anche ai soggetti illegalmente presenti sul territorio.

<sup>22</sup> Sul punto, si rinvia per tutti al denso studio di P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (cur.), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., 143 ss.

<sup>23</sup> *Conclusions 2004*, 10.

<sup>24</sup> In questo senso, v. pure J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *op. cit.*, 83 s.

<sup>25</sup> Peraltro, come pure si vedrà fra un momento, le «situazioni specifiche» che hanno richiesto una lettura estensiva dei diritti della Carta non sono mancate, e il merito principale di ciò va ascritto alla procedura dei reclami collettivi.

legge» nei singoli Paesi aderenti<sup>26</sup>. Questa seconda opzione, infatti, si scontra con le spiegazioni della Carta riveduta concernenti l'art. E, le quali espressamente escludono che tale disposizione possa essere interpretata «so as to extend the scope *ratione personae* of the Revised Charter which is defined in the appendix to the instrument»<sup>27</sup>.

Insomma, eccezioni discendenti da fonti *esterne* alla Carta non sembrano fin qui ammissibili.

Una strada nettamente diversa sarebbe quella – prospettata pure dal Segretario esecutivo della CSE e successivamente rilanciata dal CEDS<sup>28</sup> – dell'iniziativa delle singole Parti che, attraverso dichiarazioni unilaterali, si impegnassero ad applicare le disposizioni accettate della Carta *oltre* l'ambito delineato dall'Annesso. La proposta non ha avuto finora alcun seguito, ricevendo anzi un'esplicita dichiarazione di indisponibilità da parte di due Paesi (Lituania e Olanda). Stando a quanto riferito qualche tempo addietro da un autorevole membro del CEDS, oggi suo presidente, l'indifferenza degli Stati verso tale ipotesi sarebbe spiegabile anche in ragione dell'eccessiva ampiezza della formula suggerita, che non riguardava solo gli stranieri “regolari” ma «every individual under [State's] jurisdiction»<sup>29</sup>.

Accanto a questi tentativi di portata generale, sono state altresì avanzate proposte di raggio più ridotto. Una di queste, molto interessante, fa leva sulla riserva contenuta nella parte del citato paragrafo 1 dell'Annesso in cui si precisa che gli articoli della Carta da limitare solo ai cittadini delle altre Parti in condizioni di regolarità devono essere interpretati alla luce di quanto disposto dagli artt. 18 e 19. Questi ultimi, letti in connessione con i rispettivi diritti enunciati nella Parte I della Carta (dove, in effetti, non si fa questione di regolarità del soggiorno), consentirebbero di enucleare un obbligo minimo a carico degli Stati membri di proteggere i cittadini delle altre Parti dal rischio di *diventare* irregolari, ad esempio mediante l'adozione di apposite normative che, nel quadro delle politiche migratorie adottate da ciascun governo, riservino a tali soggetti un trattamento più favorevole rispetto agli stranieri “comuni”<sup>30</sup>.

#### 4. *Il fondamentale ruolo svolto dal Comitato europeo dei diritti sociali*

Al di là dei tentativi più o meno teorici, ciò che può concretamente fare la differenza sono le decisioni del “custode della Carta”, il CEDS.

Non sono mancate prese di posizioni ufficiali dell'organo – o anche solo dei suoi presidenti – accompagnate quasi sempre da auspici di revisione del testo o di un impegno unilaterale degli Stati che consentisse di superare i limiti soggettivi della Carta<sup>31</sup>. Di maggiore interesse tuttavia, stante il loro carattere eminentemente “pratico”, sono alcune decisioni rese nell'ambito della procedura dei reclami collettivi che affrontano apertamente la questione.

---

<sup>26</sup> Cfr. l'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU.

<sup>27</sup> *Explanatory Report*, n. 137.

<sup>28</sup> Cfr. R. BRILLAT, *The European Social Charter and Monitoring its Implementation*, in N. Aliprantis-I. Papageorgiou (eds), *Social Rights. Challenges at European, Regional and International Level*, Bruxelles 2010, 55 e poi CEDS, *Conclusions 2011*, 16 s.

<sup>29</sup> V. ancora G. PALMISANO, *Sui limiti*, cit., 48.

<sup>30</sup> Per questa tesi, v. in dettaglio J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *op. cit.*, 87-91.

<sup>31</sup> Per l'incisività delle parole usate, merita di essere riportato per intero un denso passaggio inserito nelle *Conclusions* relative al 2011: «Such a limitation is hardly consistent with the nature of the Charter, intended as a human rights instrument, and it is also a sort of anomaly: one does not find the same kind of limitation in other international legal instruments aimed at protecting human rights in general, or social rights in particular. Moreover, the limitation of the personal scope provided for in the Appendix appears to be questionable in the light of the meaning and value that States Parties to the Charter attach to the dignity and fundamental rights of any human being as such, regardless of her/his nationality. Indeed, States Parties seem already inclined, and conscious of their duty, to apply social rights beyond the limited personal scope indicated in the Appendix. In addition, important social changes, which have occurred since the text of the Charter was adopted, make it increasingly urgent to overcome the limitation of the personal scope prescribed by the Appendix, in order to render the Charter system fully consistent with the object and purpose of European and international standards of human rights protection. One example of these changes is the growth of migration flows over the last two decades, as a result of which many European States have become destination countries for large numbers of immigrants from Africa, Asia, and Latin America. The fact that under the Charter system only nationals of the States Parties can invoke and obtain respect for their social rights, turns out to be a *substantial discrimination*, making the Charter system at odds with the *universal nature of human rights*, and with the fundamental values underpinning the Charter» (p. 16, c.vi aggiunti).



Ai fini dell'analisi, è opportuno distinguere due gruppi di decisioni, accomunate peraltro dall'uso di canoni interpretativi e principi argomentativi ricorrenti. Il primo gruppo affronta direttamente la questione dello *status* di "irregolare", a prescindere dall'appartenenza del soggetto interessato ad una Parte aderente o ad uno Stato terzo; il secondo, invece, ha a che fare proprio con il tema della cittadinanza.

#### 4.1. *Stranieri irregolari, bisogni fondamentali e dignità umana*

Nel primo gruppo cui si accennava rientrano alcuni casi risolti dal Comitato alla luce dei principi enunciati per la prima volta nella decisione *FIDH* del 2004<sup>32</sup>, in materia di assistenza sanitaria ai minori, e poi ribaditi e meglio precisati in successive occasioni.

Si tratta di premesse interpretative generali – ossia relative a tutta la Carta – che il CEDS enuncia prima di farne specifica applicazione all'Annesso. In sintesi: la Carta va letta, secondo la convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, in base al suo oggetto e al suo scopo; questo coincide con la tutela dei diritti umani, che sono universali, indivisibili, interdipendenti e interrelati; la Carta, quale "strumento vivente" e complemento della CEDU, è ispirata ai valori di dignità, autonomia, eguaglianza, solidarietà e, pertanto, deve essere interpretata *in modo non da restringere la portata dei diritti protetti* ma da dar loro pieno senso e vitalità, sì da preservarne l'essenza e perseguire lo scopo complessivo della Carta stessa<sup>33</sup>.

Da queste premesse discende una precisa conclusione con riguardo all'Annesso: sebbene questo sia destinato a incidere in modo variabile sui diversi diritti protetti, la sua applicazione non potrà in ogni caso comportare la lesione di un *diritto immediatamente connesso* a un bene "essenziale" della persona, come la vita o l'integrità fisica, né pregiudicarne la dignità, autentico valore fondativo del sistema europeo dei diritti umani. Nel caso specifico, si riconosce ad esempio che la tutela della salute costituisce un «prerequisito» per la preservazione di tale valore, sicché qualunque legislazione o prassi nazionale che neghi agli stranieri, *ancorché irregolari*, le cure (s'intende: indispensabili e necessarie) è da considerare contraria alla Carta<sup>34</sup>.

Seguendo questa linea interpretativa, si può dunque affermare che l'Annesso non preclude in modo assoluto ai soggetti pur formalmente estranei al campo di applicazione della Carta di beneficiare *di fatto* di alcune delle tutele in essa previste. Bisognerà, appunto, verificare se sia o no in gioco un bene "essenziale" della persona, diretto risvolto della sua dignità<sup>35</sup>.

Sempre sulla protezione dei minori si appunta la decisione sul caso *DCI c. Paesi Bassi*, in relazione stavolta al diritto alla casa *ex art.* 31<sup>36</sup>. Il reclamo è accolto limitatamente alla violazione dell'obbligo di prevenire, ridurre ed eliminare – con riferimento ai minori irregolari – lo *status* di «senza tetto» (cui corrisponde un diritto fondamentale al *riparo*, quale condizione minima di tutela dei beni essenziali della persona e della sua dignità) ma non anche del più generico diritto a «favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente» (diritto alla *casa* vero e proprio), ossia quella dotata di precise caratteristiche di sicurezza, igiene e stabilità<sup>37</sup>. Rileva in tale decisione l'esplicita formalizzazione durante il contraddittorio di un argomento che va dritto al cuore della questione sottesa all'ambito soggettivo di

---

<sup>32</sup> *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, reclamo n. 13/2003, decisione sul merito dell'8 settembre 2004.

<sup>33</sup> *FIDH/Francia*, cit., §§26-29.

<sup>34</sup> *Ibidem*, §§30-31.

<sup>35</sup> Nel caso specifico, mentre si è ravvisata una situazione di non conformità della legislazione francese con l'art. 17 della Carta (tutela dei *minori*), il CEDS ha invece escluso che fosse violato pure l'art. 13 (assistenza medica) con riguardo agli irregolari *adulti* (§§33-38). La conclusione raggiunta non è stata tuttavia unanime, come rivela la presenza di ben quattro *dissenting opinions* allegate alla decisione, due delle quali rifiutano la lettura dell'Annesso offerta dalla maggioranza (le altre due, tra cui quella del presidente, invece, ritengono che sia violato anche l'art. 13). Per un ulteriore esempio di valutazione caso per caso – in relazione al diritto invocato e alla condizione personale dei soggetti interessati (minori/adulti, regolari/irregolari) – v. anche *Médecins du Monde-International c. Francia*, reclamo n. 67/2011, decisione sul merito dell'11 settembre 2012.

<sup>36</sup> *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, reclamo n. 47/2008, decisione sul merito del 20 ottobre 2009.

<sup>37</sup> *DCI/Paesi Bassi*, cit., §§42-48 e 63-71.

applicazione della Carta e sue possibili eccezioni. Il Governo resistente, infatti, invoca l'esclusiva responsabilità di ogni Stato nella regolazione dei flussi migratori, secondo scelte politiche che rischierebbero di essere frustrate qualora dalle previsioni della CSE fosse dedotto l'obbligo di garantire l'accesso all'abitazione – o ad altre provvidenze economiche, sociali e culturali – anche agli stranieri irregolari, generandosi altresì l'effetto contrario di un incontrollato aumento dell'illegalità<sup>38</sup>.

Uno dei nodi comincia dunque a venire al pettine: il timore che un'estensione *pretoria* delle tutele della Carta, al di fuori di un processo di revisione concordato a livello politico, intacchi ambiti di sovranità che gli Stati non vogliono cedere, o almeno non vogliono ulteriormente cedere, come avviene proprio per la politica migratoria. Come può conciliarsi questa comprensibile esigenza *nazionale* con la vocazione *universalistica* dei diritti umani e la connessa tendenza espansiva delle norme internazionali che li proteggono, e dunque della portata della Carta?

In punto di principio, il CEDS non si spinge al di là di un generico e quasi ovvio invito a perseguire un bilanciamento fra l'interesse statale al contrasto dell'immigrazione irregolare e la tutela dei diritti fondamentali, rifacendosi in proposito alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>39</sup>. D'altro canto, esso procede imperterritito nell'interpretazione restrittiva dell'Annesso. Richiamando le precedenti assunzioni sulla Carta quale *living instrument* rivolto alla protezione di valori fondamentali della cultura giuridica europea, sulla preferenza per un approccio teleologico e sulla necessità di una lettura sistematica con altri trattati internazionali sui diritti umani rilevanti per il caso di specie, il Comitato mette a segno un nuovo importante risultato: dopo aver ribadito che l'Annesso tocca diversi tipi di diritti sociali e agisce sugli stessi in modo differente, aggiunge che «such restriction should not end up having unreasonably detrimental effects where the protection of *vulnerable groups* of persons is at stake»<sup>40</sup>.

Il passo in avanti non è di poco momento: mentre nel caso precedente si ragionava di diritti di fondamentale importanza, immediatamente connessi ai beni vitali della persona e al supremo valore della dignità umana, adesso invece il discorso slitta *dall'individuo e i suoi diritti ai gruppi e alla loro vulnerabilità*. Questa rappresenta a tutti gli effetti una seconda causa di disapplicazione dell'Annesso, sebbene meno appariscente perché ancora una volta legata, come nel caso *FIDH*, alla tutela di soggetti particolarmente bisognosi di protezione, i minori, ma stavolta presi in considerazione come gruppo e non *uti singuli*.

Altre e più recenti vicende hanno consentito al CEDS di affinare ulteriormente la linea interpretativa prescelta.

Nelle decisioni *FEANTSA* e *CEC* del luglio 2014, entrambe contro i Paesi Bassi, il Comitato ha contestato la legittimità del criterio del “legame territoriale” in relazione al riconoscimento agli immigrati irregolari (anche *adulti*) di alcune prestazioni sociali, quando ciò possa tradursi in una lesione dei diritti fondamentali connessi ai bisogni elementari della persona, come il diritto al riparo o all'assistenza di emergenza. In tali situazioni, secondo il CEDS, «no conditions on the length of presence on the territory of the State Party in question may be set». Si precisa inoltre che, al di là delle forme di assistenza sussidiaria prestate in tali campi dalle autorità locali o dalle associazioni di volontariato, «the States Parties remain responsible under their international obligations to ensure that their responsibilities are properly exercised»<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, §§31 e 54. A tale obiezione, l'associazione *DCI* ribatte che non è certo imputabile ai minori – ma, se mai, agli adulti cui si accompagnano – la decisione di entrare e permanere in condizioni di illegalità sul territorio dello Stato ospitante e, dunque, in quanto soggetti vulnerabili e non pienamente autonomi non dovrebbero essere per questo motivo privati della protezione statale (*ivi*, §§32-33).

<sup>39</sup> «Like the Court, the Committee however highlights that States' interest in foiling attempts to circumvent immigration rules must not deprive foreign minors, especially if unaccompanied, of the protection their status warrants. The protection of fundamental rights and the constraints imposed by a State's immigration policy must therefore be reconciled (see *mutatis mutandis* European Court of Human Rights, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*, judgment of 12 October 2006 §81): *ibidem*, §42.

<sup>40</sup> *Ibidem*, §37 (c.vo nostro).

<sup>41</sup> *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*, reclamo n. 86/2012, decisione sul merito del 2 luglio 2014, §§112, 126, 141 e 185-186; *Conference of the European Churches (CEC) c. Paesi Bassi*, reclamo n. 90/2013, decisione sul merito del 1° luglio 2014, §§105, 118-119 e 135-145. Le due decisioni hanno inoltre respinto la (ormai consueta) obiezione statale circa il timore che l'estensione di prestazioni sociali agli irregolari incoraggi l'immigrazione illegale e frustri le politiche statali in materia (*FEANTSA*, §§169-172 e 181-183; *CEC*, §§121-123).

Abbiamo volutamente lasciato per ultima la decisione *DCI c. Belgio* del 2012<sup>42</sup>, per le importanti precisazioni che aggiunge al filone in esame.

Il “punto di attacco” è, ancora una volta, la condizione dei minori stranieri irregolari, ma stavolta inquadrata in un’ampia gamma di diritti e tutele: protezione da rischi fisici e morali e dallo sfruttamento in generale (art. 7§10), tutela della salute (art. 11) e assistenza socio-sanitaria (art. 13), protezione sociale, economica e giuridica della famiglia in generale (art. 16) e del minore in specie (art. 17), contrasto alla povertà e all’emarginazione sociale (art. 30), considerati da soli o invocati congiuntamente al principio di non discriminazione (art. E). È evidente e concreta, ormai, la possibilità di trasformare in una vera e propria “breccia” la crepa aperta dal CEDS nel muro dell’ambito soggettivo di applicazione della Carta, e di questo le associazioni ricorrenti si mostrano sempre più consapevoli<sup>43</sup>.

Si può anche stavolta sorvolare sui punti della decisione che riguardano nello specifico le censure prospettate<sup>44</sup>, per concentrarsi invece sulle affermazioni che interessano strettamente il tema qui in esame. Accanto alle consuete premesse sull’interpretazione teleologica e sistematica della Carta, nonché sulla necessità che l’applicazione dell’Annesso non precluda comunque il riconoscimento dei più elementari diritti della persona o della sua dignità, appaiono infatti due novità:

- fra le norme rilevanti per l’interpretazione della Carta rientra anche lo *ius cogens* internazionale, mai derogabile (art. 53, Convenzione di Vienna del 1969), nel quale è compreso l’obbligo di rispettare il diritto alla vita e all’integrità fisica degli individui;
- la conseguente estensione delle garanzie della Carta oltre i limiti soggettivi definiti nell’Annesso è, e deve rimanere, un’operazione interpretativa «del tutto eccezionale», legittima quando siano in gioco beni essenziali della persona (vita, integrità psico-fisica, salute) ed il pericolo di un loro pregiudizio irreparabile sia serio<sup>45</sup>.

Ci paiono affermazioni molto significative, segno di una presa di coscienza da parte del CEDS delle ambivalenti implicazioni connesse alla tematica in esame e della conseguente necessità di ancorare le coraggiose aperture raggiunte sul piano interpretativo a fondamenti testuali e normativi ben solidi.

#### 4.2. *Cittadinanza e raccolta di informazioni*

Nel secondo gruppo di decisioni è la questione della cittadinanza, più che la regolarità della presenza sul territorio, a venire in rilievo.

Fra tutti, si segnalano due reclami contro l’Italia risalenti al 2004 e al 2009, entrambi relativi all’allestimento di campi Rom autorizzati ed alla rimozione forzosa di quelli illegali, un vero punto dolente delle politiche sociali e abitative del nostro Paese<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> *Defence for Children International (DCI) c. Belgio*, reclamo n. 69/2011, decisione sul merito del 23 ottobre 2012.

<sup>43</sup> Le norme invocate, infatti, chiamano in causa tematiche generali: il diritto al pieno sviluppo del minore, la tutela della famiglia, la lotta alla povertà e all’esclusione, ecc.; tutti rami, ben folti peraltro, di politiche pubbliche attraverso le quali, implicitamente o meno, viene quotidianamente riaffermato – ma talvolta anche ridefinito – il senso di termini chiave per le democrazie contemporanee come “comunità”, “identità”, “straniero”, “partecipazione”, per dirne solo alcuni. Perfettamente logico, quindi, che i governi nazionali – e prima ancora le forze politiche che competono alle elezioni – vogliano mantenere su tali punti la più ampia autonomia decisionale. Poco realistico, però, se si riconosce che l’elaborazione di queste scelte avviene oggi in un quadro di vincoli non più soltanto nazionali, ma come minimo europei e talvolta – è ad esempio il caso della condizione dei minori – persino globali. Per restare all’Europa, è ben noto che l’Unione stessa ha contribuito in misura decisiva a destrutturare i sistemi di *welfare* statali, disancorandoli in parte dalle logiche redistributive meramente nazionali e ristrutturandoli su nuove basi: v. per tutti M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford-New York 2005, spec. 205 ss. e S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna 2012, *passim*.

<sup>44</sup> Il Comitato riconosce, relativamente alla condizione dei minori, la violazione di tutte le disposizioni invocate con l’unica eccezione dell’art. 30 (§§68-86, 99-102, 119-122, 133-136 e 143-147). Per un approfondimento in merito, v. sempre G. PALMISANO, *Sui limiti*, cit., 51 ss.

<sup>45</sup> *Ibidem*, §§29, 33 e 35-36.

<sup>46</sup> *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Italia*, reclamo n. 27/2004, decisione sul merito del 7 dicembre 2005; *Centre of Housing Rights and Eviction (COHRE) c. Italia*, reclamo n. 58/2009, decisione sul merito del 25 giugno 2010.

Quel che qui rileva, all'interno di un orientamento consolidato volto a sanzionare i trattamenti discriminatori di gruppi vulnerabili<sup>47</sup>, è la risposta del CEDS al principale (ancorché debole) argomento assunto dallo Governo italiano a propria difesa. Quest'ultimo, infatti, si era fatto scudo dell'asserita impossibilità di fatto – motivata dalla carenza di sufficienti informazioni e dati in merito – di individuare con esattezza, all'interno del gruppo considerato, coloro che avrebbero avuto diritto a beneficiare delle garanzie apprestate dall'art. 31 della Carta (poiché cittadini italiani o di altre Parti legalmente residenti e/o con regolare lavoro in Italia), per argomentare l'inapplicabilità nel caso specifico delle disposizioni invocate, aggiungendo che in ogni caso la maggioranza dei soggetti interessati non soddisfaceva le condizioni stabilite nell'Annesso<sup>48</sup>.

Per il Comitato, invece, se da un lato non si vede come l'accennata difficoltà possa esonerare lo Stato dal rispetto degli impegni assunti con riguardo alle persone che certamente rientrano nel campo di applicazione della Carta, dall'altro le discriminazioni di gruppo, specie quando colpiscono soggetti particolarmente vulnerabili come gli appartenenti all'etnia Rom, sono sempre da considerare “sospette” e impongono allo Stato il duplice onere di raccogliere dati aggiornati e di dimostrare di aver intrapreso ogni iniziativa indispensabile per contrastare la discriminazione<sup>49</sup>.

Ora, poiché la condizione giuridica dei soggetti interessati costituisce un fattore determinante ai fini dell'applicazione della Carta, si deve allora concludere che, nel valutare il margine di apprezzamento statale, il CEDS abbia creato un'ulteriore “eccezione” alle regole dell'Annesso: laddove sia impossibile distinguere all'interno del medesimo gruppo fra soggetti ammessi e soggetti non ammessi a godere dei diritti enunciati, dovrebbe prevalere il *favor personae* e dunque farsi applicazione delle garanzie previste dalla Carta<sup>50</sup>.

Una chiara conferma in tal senso si evince dalla seconda e più pesante “condanna” dell'Italia, intervenuta a distanza di qualche anno<sup>51</sup>. La decisione non solo certifica la violazione da parte della legislazione italiana – il c.d. “pacchetto sicurezza” del 2006 e il decreto c.d. “emergenza nomadi” del 2008 – di svariati articoli della Carta riveduta<sup>52</sup>, ma soprattutto attesta un peggioramento delle condizioni di vita delle etnie minoritarie considerate rispetto a quanto già rilevato nella decisione del 2005; peggioramento in grado di mettere in serio rischio quei valori fondamentali comuni il cui rispetto è invece condizione essenziale per l'appartenenza al sistema del Consiglio d'Europa. Nelle parole del Comitato:

Furthermore, the measures in question reveal a lack of respect of the essential values set forth by the European Social Charter (among others, human dignity and non discrimination) whose nature and intensity goes beyond ordinary breaches of the Charter. Moreover, these aggravated violations do not only affect individuals as victims or the relationship between these individuals and the respondent state: they challenge the community interest and the fundamental common standards shared by Council of Europe Member States (human rights, democracy and the rule of law). Consequently, the situation requires urgent attention from all Council of Europe Member States<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Sul punto specifico, v. fra gli altri: M. BELL, *Combating Discrimination through Collective Complaints under the European Social Charter* e O. DE SCHUTTER, *La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe*, entrambi in O. De Schutter (ed.), *The European Social Charter*, cit., rispettiv. 39 ss. e 49 ss. Con riguardo al trattamento delle citate minoranze nell'ordinamento italiano, v. per tutti P. BONETTI-A. SIMONI-T. VITALI (cur.), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 voll., Milano 2011.

<sup>48</sup> ERRC/Italia, §15.

<sup>49</sup> *Ibidem*, §§18 e 23-24.

<sup>50</sup> Nel merito, il Comitato ha riconosciuto la violazione dell'art. 31, congiuntamente all'art. E, in relazione al diritto ad un alloggio sufficiente e adeguato, alla tutela contro gli sfratti forzosi e privi di garanzie, all'accesso economicamente sostenibile all'abitazione per i soggetti privi di mezzi (§§35-37, 41-42 e 45-46).

<sup>51</sup> COHRE/Italia, cit. Per un commento alla vicenda, v. G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista Aic*, 3/2011.

<sup>52</sup> Si tratta, nella specie, delle disposizioni concernenti la protezione della famiglia (art. 16) e del lavoratore migrante (art. 19§§ 1, 4c e 8), il contrasto alla povertà e all'esclusione (art. 30), la tutela del diritto all'abitazione (art. 31).

<sup>53</sup> COHRE/Italia, §78. Nello stesso senso, v. anche COHRE c. Francia, reclamo n. 63/2010, decisione sul merito del 28 giugno 2011, §54.

Questa ennesima bocciatura appare molto vicina per forza morale e persuasività – benché non esattamente per efficacia giuridica – alle sentenze della Corte di Strasburgo che denunciano l'esistenza di “violazioni strutturali” della CEDU. Si tratta dunque di un segnale molto chiaro che il Comitato intende inviare al Paese interessato, rispetto a cui il rilievo dei limiti soggettivi di applicazione della Carta appare minimo, quasi nullo. Il fulcro dell'argomentazione, non a caso, ruota quasi interamente attorno al principio di non discriminazione di cui all'art. E, cui gli altri articoli richiamati forniscono di volta in volta terreno di applicazione concreta.

Infine, rilevando l'«eterogeneità» del gruppo colpito dal trattamento lesivo (che riguarda indifferentemente cittadini italiani, cittadini di altre Parti legalmente residenti, cittadini di Stati terzi e stranieri irregolari), il CEDS ribadisce che la pur estrema difficoltà di distinguere al suo interno fra soggetti beneficiari della Carta e soggetti esclusi non deve comunque precludere la piena protezione dei primi e la garanzia dell'elementare diritto alla vita e alla dignità per i secondi<sup>54</sup>.

## 5. Osservazioni conclusive

Come ci sembra dimostri anche l'analisi casistica appena svolta, l'introduzione nel 1995 della procedura dei reclami collettivi – che, ancor prima della revisione dell'anno successivo, ha segnato il vero inizio della “seconda vita” della Carta sociale<sup>55</sup> – ha consentito di portare all'attenzione del Comitato e degli altri organi del Consiglio d'Europa una serie di situazioni che, probabilmente, occuperebbero nei rapporti statali uno spazio secondario se non del tutto marginale. La preferenza per una lettura *magis ut valeant* delle disposizioni invocate, ancorché “oltre” l'Annesso, ha consentito al CEDS di evitare la paradossale messa tra parentesi della Carta proprio in relazione alle situazioni di maggiore vulnerabilità e bisogno, come nel caso dei minori irregolari o dei Rom. Che tale scelta non sia stata però semplice, né scontata, lo rivela la circostanza che il Comitato abbia fatto ricorso ad argomenti di principio “forti” – valga per tutti il richiamo ai fondamenti assiologici della Carta: dignità, autonomia, solidarietà – ed a un'interpretazione sistematica del documento con altri trattati sui diritti umani.

Un *topos* argomentativo ricorrente è, in particolare, il riferimento ai diritti “essenziali”, ovvero quelli la cui lesione ferisce la dignità della persona. A ben vedere, la bipartizione fra i diritti più o meno importanti non deve essere troppo enfatizzata: tutti i diritti enunciati nella CSE sono fondamentali e formano un “blocco costituzionale” con quelli iscritti nella CEDU. La distinzione serve piuttosto come test di giudizio per valutare in profondità l'osservanza statale degli impegni assunti e come argomento di principio contro una svalutazione interpretativa delle finalità della Carta per mezzo delle sue stesse disposizioni (o meglio, di una loro lettura formalistica)<sup>56</sup>. L'argomento “essenzialista”, inoltre, rispecchia una precomprensione ermeneutica in materia di diritti umani, a nostro avviso condivisibile, basata su due assunti: *a*) i diritti fondamentali tutti, anche quelli sociali, sono diritti *dell'uomo in quanto tale* e non del solo cittadino; ne deriva che *b*) ad avere bisogno di una giustificazione non dovrebbe essere la loro estensione agli stranieri bensì, al contrario, la restrizione di alcuni di essi ai soli cittadini. Certo, tale visione deve poi costantemente misurarsi con il problema pratico delle risorse disponibili, il quale rappresenta un decisivo banco di prova per ogni proposta di cittadinanza “inclusiva” che aspiri a non

---

<sup>54</sup> COHRE/Italia, §§32-33; analogamente, Médecins du Monde/Francia, cit., §§33-34.

<sup>55</sup> Per tutti: O. DE SCHUTTER, *The Two Lives of the European Social Charter*, in O. De Schutter (ed.), *The European Social Charter*, cit., 11 ss. e C. O'CONNOR, *Social Rights and the European Social Charter*, cit., 167 ss.

<sup>56</sup> In questo senso, il test rileva una forte affinità con il sindacato di ragionevolezza: a tal riguardo, per un impiego analogo del nesso fra dignità umana e diritti elementari con riguardo al trattamento di cittadini e stranieri, cfr. ad es. le sentt. nn. 187/2010 e 222/2013 della Corte costituzionale italiana. Il rischio insito in tali operazioni, peraltro, è di “spacchettare” i singoli diritti in fasci di prestazioni o garanzie riservate al solo cittadino o estese anche agli stranieri in base a valutazioni non sempre coerenti della loro “fondamentalità”: utili notazioni sul punto sono ora in A. RAUTI, *Stranieri e lavoro nell'orizzonte dei diritti fondamentali. Considerazioni problematiche*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (cur.), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, cit., 329 ss.

rimanere solo una teoria condivisibile in linea di principio ma ad essere pure un progetto effettivamente realizzabile<sup>57</sup>.

Rispetto al discorso sul contenuto dei diritti, più modesto è invece l'impiego del principio di uguaglianza, sotto la tradizionale forma del divieto di discriminazione (art. E), che pure rappresenta una delle questioni focali in gioco. Sebbene quasi sempre invocato nei reclami sopra analizzati, il CEDS ne ha fatto uso esclusivamente in riferimento ai gruppi vulnerabili (Rom e Sinti), preferendo negli altri casi basarsi sulla violazione di diritti sostanziali della Carta (minori). Pur trattandosi di una disposizione "aperta", la sua interpretazione deve tenere conto di quanto precisa al riguardo l'Annesso, ovvero che «A differential treatment based on an objective and reasonable justification shall not be deemed discriminatory»<sup>58</sup>.

Di fatto, riallacciandosi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il Comitato ha giustamente riconosciuto che l'art. E impone trattamenti diversi di situazioni diverse e che la nazionalità o la presenza regolare sul territorio possono ben rappresentare un profilo di differenziazione legittima<sup>59</sup>. Al tempo stesso, ha però messo in luce che il principio in parola vieta tutte le discriminazioni, comprese quelle indirette, ed impone agli Stati l'adozione, ove necessario, di azioni positive per garantire a tutti i diritti enunciati<sup>60</sup>.

Comunque sia, nelle vicende esaminate il CEDS si è dimostrato molto coraggioso, anche rispetto a risposte statali ai problemi dell'immigrazione che godono di sostegno in consistenti parti delle opinioni pubbliche nazionali. Tale giurisprudenza funge così da baluardo *esterno* contro politiche ad alto impatto mediatico che recano misure di esclusione e discriminazione di membri o interi gruppi della collettività, contribuendo così alla (talvolta faticosa) opera di ripristino della legalità costituzionale svolta dalle Corti nazionali all'*interno* dei rispettivi ordinamenti<sup>61</sup>.

Costituisce inoltre un dato di fatto che l'attrazione della condizione giuridica dello straniero nel campo del diritto internazionale non abbia ancora risolto i molti problemi dell'integrazione socio-economica di tali soggetti, contrariamente a quanto realizzatosi invece sul piano dei diritti civili essenziali (vita, integrità fisica, pensiero, religione, accesso alla giustizia)<sup>62</sup>. Il contributo del CEDS è dunque estremamente rilevante se si considera che, come si diceva all'inizio, a livello europeo esso è l'unico organo di garanzia *specializzato* sui diritti sociali.

La ragionevole apertura manifestata dal CEDS con riguardo alle restrizioni disposte dall'Annesso rende poi più concreta la caratura sostanzialmente "giurisdizionale" di tale organo, la cui maturazione non passa però soltanto da opportune modifiche strutturali (nella composizione, specie quanto ai criteri di nomina) e di funzionamento (si pensi al filtro operato dal Comitato governativo rispetto alle sue conclusioni)<sup>63</sup>, ma anche dalla capacità del Comitato di distaccarsi dalle intenzioni degli autori della

---

<sup>57</sup> D'altro canto, per quanti vincoli interni ed esterni ci siano, se l'ammontare totale delle risorse costituisce un *dato* oggettivo, la distribuzione delle stesse è frutto della più politica delle *decisioni* di governo. Da questo punto di vista, non è inutile ricordare che l'immigrazione nel nostro Paese ha un significativo impatto sull'ammontare della ricchezza nazionale prodotta, attestandosi secondo le ultime stime attorno all'8,6% del Pil e contribuendo con il 4,5% del totale dell'Irpef netta al prelievo fiscale (con un saldo positivo fra entrate e uscite legate all'immigrazione di circa 4 miliardi di euro). Per questi e altri dati, cfr. il *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2015. Stranieri in Italia: attori dello sviluppo*, a cura della Fondazione Leone Moressa, Bologna 2015.

<sup>58</sup> Inoltre, l'*Explanatory Report* alla Carta riveduta specifica che «Whereas national extraction is not an acceptable ground for discrimination, the requirement of a specific citizenship might be acceptable under certain circumstances, for example for the right to employment in the defence forces or in the civil service» (n. 136).

<sup>59</sup> V., con riferimento ai casi analizzati in precedenza, *DCI/Paesi Bassi*, §73 e *DCI/Belgio*, §§149-150.

<sup>60</sup> Cfr., *inter alia*. *Association internationale Autisme-Europe c. Francia*, reclamo n. 13/2002, decisione sul merito del 4 novembre 2003; *ERRC c. Grecia*, reclamo n. 15/2003, decisione sul merito dell'8 dicembre 2004; *ERRC/Italia*, cit.; *ERRC c. Bulgaria*, reclamo n. 31/2005, decisione sul merito dell'8 ottobre 2006.

<sup>61</sup> V., ad esempio, la corposa giurisprudenza costituzionale italiana sulle misure di assistenza sociale agli stranieri extracomunitari, per i quali la normativa interna (nazionale e regionale) richiedeva il previo possesso di requisiti che corrispondevano esattamente all'oggetto della prestazione, rendendone quindi impossibile la fruizione a tali categorie di soggetti (c.d. *killer loop*): fra le altre, sentt. nn. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 329/2011, 40 e 222/2013, 168/2014, 22 e 230/2015.

<sup>62</sup> Cfr. B. NASCIMBENE, *Straniero (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, Agg. VI (2013), 899 s.

<sup>63</sup> Su questi profili, v. fra gli altri B. BOISSARD, *La contribution du Comité européen de droits sociaux à l'effectivité des droits sociaux*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 4/2010, spec. 1106 ss.

Carta – gli Stati membri, “signori dei trattati” – per elaborarne un’interpretazione autonoma e dinamica, come in effetti ormai sta avvenendo.

Naturalmente, i limiti intrinseci al sistema della Carta sociale (ambito soggettivo di applicazione, adesione statale selettiva, ridotta efficacia vincolante, per citarne alcuni) ne condizionano la capacità di incisione sugli ordinamenti nazionali, nonostante i continui sforzi del CEDS di accreditarsi sostanzialmente come un “giudice” sovranazionale dei diritti (sociali) al pari della Corte di Strasburgo. Al fine di rafforzare l’effettività di tali diritti, alcune riforme appaiono dunque necessarie o almeno auspicabili. Proviamo ad elencarle:

- a) la modifica in senso meno restrittivo dell’ambito di applicazione della Carta e un suo complessivo aggiornamento;
- b) l’adesione da parte di tutti i Paesi del Consiglio d’Europa alla Carta riveduta del 1996 e l’accettazione del protocollo sui reclami collettivi;
- c) l’adesione anche dell’Unione Europea alla CSE, in parallelo alla già prevista adesione alla CEDU<sup>64</sup>;
- d) il connesso riconoscimento di efficacia vincolante alle decisioni rese dal CEDS nella sede dei reclami collettivi<sup>65</sup>.

Sul versante interno, per quanto riguarda il nostro ordinamento (che, ad eccezione dell’art. 25, ha accettato tutte le disposizioni della Carta riveduta e aderito fin dall’inizio alla procedura dei reclami collettivi), sarebbe possibile anticipare di fatto la realizzazione dell’ultima proposta qualora la Corte costituzionale decidesse di estendere alla CSE la “copertura” offerta dall’art. 117, c. 1, Cost. negli stessi termini applicati nei riguardi della CEDU, ossia: ruolo di fonte interposta del trattato, considerazione primaria della giurisprudenza del Comitato, giudizio comparativo di maggior tutela dei diritti concretamente in gioco<sup>66</sup>. Bisogna tuttavia amaramente riconoscere che, finora, l’attenzione prestata dal giudice costituzionale – nonché dai giudici comuni – alla Carta sociale è troppo rara ed episodica, senza conseguenze giuridiche di rilievo<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Sul tema, non certo nuovo, v. spec. O. DE SCHUTTER, *L’adhésion de l’Union européenne à la Charte sociale européenne*, EUI Working Paper LAW, 11/2004 e, da ultimo, J. LUTHER, *Perspective for an Accession of the European Union to the (Revised) European Social Charter*, in J. Luther-L. Mola (eds), *Europe’s Social Rights under the ‘Turin Process’/Les droits sociaux de l’Europe sous le «Processus de Turin»*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 135 ss.

<sup>65</sup> Quest’ultima proposta richiederebbe, a sua volta, un’indispensabile modifica nella composizione dell’organo, attualmente formato da 15 esperti indipendenti anziché da un membro per ciascuno Stato aderente, come invece accade per la Corte di Giustizia e la Corte europea dei diritti (art. 19§2 TUE e art. 20 CEDU); in secondo luogo – s’è già notato – andrebbe eliminato il filtro sulle conclusioni rese esercitato dal Comitato governativo, organo politico composto da un rappresentante per ciascuna delle Alte Parti. Non sarebbe invece a nostro avviso necessario introdurre a fianco – o in sostituzione – del reclamo collettivo pure un ricorso individuale al Comitato (la proposta di avviare uno studio su tale strumento è contenuta nella raccomandazione n. 1795 del 2007 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa): intanto, l’esperienza della Corte di Strasburgo dimostra che solo una piccola percentuale dei ricorsi presentati supera il filtro di ammissibilità; secondariamente, l’attuale attribuzione dell’iniziativa ad associazioni qualificate offre già la possibilità di un monitoraggio costante e ad ampio spettro, obbligando oltretutto gli Stati a misurarsi con la richiesta di riforme generali invece che con la mera soddisfazione di un’istanza individuale (cfr. pure M. BELL, *op. cit.*, 48).

<sup>66</sup> Maggiori sviluppi di questa idea, fra gli altri, nel nostro *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Consulta Online*, II/2015, spec. 495 ss.

<sup>67</sup> Le citazioni della Carta sociale nella giurisprudenza costituzionale sono davvero poche: salvo errore sei in tutto fino al momento in cui scriviamo (nn. 163/1983, 86/1994, 46/2000, 434/2005, 80/2010 e 178/2015), nessuna delle quali, peraltro, menziona il Comitato. Ancor meno incoraggianti, poi, i dati ricavabili dalla giurisprudenza comune, su cui v. l’analisi di G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell’ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in M. D’Amico-G. Guiglia-B. Liberali (cur.), *La Carta sociale europea*, cit., spec. 85 ss. Per un utile confronto con la diversa e per certi versi singolare esperienza spagnola (ove la Carta riveduta non è stata ancora ratificata ma la giurisprudenza comune ne ha fatto ugualmente applicazione per come specificamente interpretata dal CEDS in decisioni rese verso altri Paesi), v. M.C. SALCEDO BELTRÁN, *Incumplimiento por España de los tratados internacionales: Carta Social Europea y período de prueba (A propósito de la SJS n° 2 de Barcelona de 19 de noviembre de 2013)*, in *Rev. der. social*, 64/2013, 119 ss.; sulla giurisprudenza francese in tema di “effetto diretto” delle norme internazionali espressive di diritti sociali, cfr. J.-F. AKANDJI KOMBÉ, *De l’invocabilité des sources européennes et internationales du droit social devant le juge interne*, in *Droit social*, 11-12/2012, 1014 ss. Per una convinta perorazione della tesi che vorrebbe i giudici nazionali impegnati nell’assicurare sempre, ove possibile, applicazione diretta alle norme *self-executing* della Carta ed alla “giurisprudenza” del Comitato, v. infine L. JIMENA QUESADA, *Jurisdicción nacional*, cit., *passim*.

Tuttavia, il contributo indubbiamente positivo offerto dal Comitato alla promozione di un'embrionale cittadinanza *sociale* europea<sup>68</sup> dovrebbe indurre ad un ripensamento degli attuali rapporti fra le due Carte sorelle del Consiglio d'Europa nonché delle dinamiche fra questo, gli ordinamenti nazionali e l'Unione Europea, spingendo nel senso di almeno qualcuna delle proposte sopra formulate.

Non si tratterebbe, ovviamente, della soluzione di tutti i problemi che i processi di metamorfosi della cittadinanza da cui si è partiti pongono, e che richiedono invece di essere adeguatamente affrontati sul piano politico (ma prima ancora culturale) e in una prospettiva multi-livello, ma almeno di un efficace tampone alle situazioni maggiormente critiche che rischiano degenerare, se continuamente ignorate, in concrete forme di *ingiustizia* tollerata, se non pure "legalizzata".

Per DPCE:

**Aliens and Rights according to the European Social Charter System.** The European Social Charter is devoted to implement at European level the values and purposes of the Universal Declaration of Human Rights. As a complement of the ECHR, it also epitomizes the principle of the 'indivisibility' of human rights. In contrast with these aspirations, the personal scope of the Charter appears oddly narrow, being the protection accorded applicable to foreigners "only in so far as they are nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned" (see the Appendix to the Charter). The paper critically analyses this restriction, highlighting the more flexible approach followed by the European Committee of Social Rights in several fundamental cases decided under the collective complaints procedure. The conclusion is that, enduring the lack of formal revisions, only widespread acceptance and effective implementation of Committee's "jurisprudence" in national legal systems would avoid a potential marginalization of the Charter in the European multilevel constitutionalism.

**Key-words:** Indivisibility of Human Rights – European Social Charter – Personal Scope – Aliens – European Committee of Social Rights – Dynamic interpretation – Human Dignity

---

<sup>68</sup> Concetto, questo, speculare alla felice definizione della CSE come *Pacto de la democracia social en Europa*: cfr. ancora L. JIMENA QUESADA, *La Carta social europea y la Unión europea*, in *Rev. eur. derechos fund.*, 13/2009, 391.