

IL RUOLO DEL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI AL TEMPO DELLA CRISI ECONOMICA**

Sommario: 1. Il sistema di controllo a disposizione del Comitato. – 1.1. La procedura dei rapporti periodici. – 1.2. La procedura dei reclami collettivi. – 2. L'efficacia del sistema di controllo. – 3. Le peculiarità che connotano il ruolo del Comitato in tempo di crisi. – 3.1. Le sue conclusioni. – 3.2. Le sue decisioni. – 4. I possibili riflessi delle conclusioni e delle decisioni del Comitato negli ordinamenti nazionali e in particolare in quello italiano. – 4.1. L'importanza del principio di non regressione. – 5. Il crescente ricorso alle numerose istanze di tutela disponibili a livello regionale e mondiale.

1. Il sistema di controllo a disposizione del Comitato.

Per apprezzare pienamente il ruolo che il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) svolge nell'attuale tempo di crisi economica e finanziaria, impegnandosi per ottenere da parte degli Stati contraenti il rispetto, la protezione e la realizzazione¹ dei diritti riconosciuti dalla Carta sociale europea (CSE) e dalla Carta sociale europea riveduta (CSER)², corrispondenti

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Verona.

** Rielaborazione, con l'aggiunta delle note, della relazione dal titolo: «Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali al tempo della crisi», presentata il 27 novembre 2015 nell'Università degli Studi di Milano, in occasione del Convegno «I diritti sociali e la crisi economica», organizzato nell'ambito del PRIN 2010-2011: «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».

¹ Com'è noto, gli obblighi di tutela dei diritti umani, cui sono tenuti gli Stati, sono classificati, nella tradizionale tripartizione, in obblighi di rispettare (*to respect*), di proteggere (*to protect*) e di realizzare (*to fulfil*). Pioniere di tale "dottrina", a proposito dei diritti economici, sociali e culturali, è stato Asbjørn Eide, attraverso il suo rapporto finale alla Commissione dei diritti umani: «The Right to Adequate Food as a Human Right» (E/CN.4/Sub.2/1987/23, del 7 luglio 1987); v., in particolare, il par. 36 del documento e il grafico di p. 29, pubblicato anche successivamente: Id., *Right to adequate food as a human right*, United Nations Human Rights Study, Series n° 1, Centre for Human Rights, Geneva-New York, 1989.

² Quando ci si riferisce alla Carta sociale europea, si allude in realtà ad un sistema composito, costituito da cinque diversi trattati internazionali, cui sono vincolati in materia di diritti economici e sociali, in vario modo e con diversa intensità, gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale sistema è il risultato di un processo di stratificazione che ha avuto origine nel 1961, con la firma a Torino della prima versione della Carta (STE 035), e si è poi

in gran parte a quelli garantiti dalla nostra Costituzione, occorre anzitutto dar conto, seppur brevemente, del sistema di controllo di cui esso dispone, costituito da due essenziali meccanismi.

1.1. La procedura dei rapporti periodici.

Il primo meccanismo di controllo – che notoriamente caratterizza anche altri organismi internazionali posti a tutela dei diritti umani³ – corrisponde alla procedura dei rapporti che gli Stati contraenti sono tenuti a presentargli periodicamente⁴. Ogni anno, infatti, il Comitato, composto da 15 esperti indipendenti e assistito da un rappresentante dell'OIL, esamina i rapporti che i Governi gli sottopongono sull'applicazione all'interno dei rispettivi Stati di un determinato numero di disposizioni della Carta, riunite in quattro gruppi tematici a seguito di una decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, intervenuta nel 2006 allo scopo di diminuire il loro impegno nel predisporre tali atti⁵. Ciascuna disposizione della Carta diviene così oggetto dei rapporti degli Stati parti soltanto ogni quattro anni. Inoltre, a seguito di un'altra, recente decisione del Comitato dei Ministri, assunta nell'aprile 2014 per semplificare e razionalizzare ulteriormente la procedura dei rapporti, è consentito agli Stati che abbiano accettato di sottoporsi anche alla procedura dei reclami collettivi (di cui si dirà fra breve), divisi in due gruppi, di presentare un rapporto semplificato ogni due anni, alternando così ad un rapporto semplificato due rapporti completi, tutti ovviamente su diversi gruppi tematici di disposizioni⁶.

Si tratta di rapporti molto articolati e ricchi di dati ed informazioni fondamentali, che mettono in evidenza non solo le normative adottate dagli Stati e dai loro enti territoriali per conformarsi alla Carta, ma anche le loro prassi applicative. In tal modo emergono con più facilità sia le carenze sia le inerzie, riscontrabili sul piano normativo e amministrativo, e il

particolarmente sviluppato tra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta del secolo scorso. Le modifiche intervenute in tale periodo, con l'obiettivo di rilanciarla sotto il profilo dell'effettività, hanno riguardato sia i diritti e gli obblighi giuridici contenuti nella Carta, attraverso il Protocollo addizionale del 1988 (STE 128) e la Carta sociale europea riveduta del 1996 (STE 163), che i relativi meccanismi sovranazionali di controllo, attraverso il cosiddetto Protocollo di Torino del 1991 (STE 142) e il Protocollo addizionale sul sistema dei reclami collettivi del 1995 (STE 158). In argomento, si veda, anzitutto, l'esautistica raccolta di testi curata dal Consiglio d'Europa, reperibile all'indirizzo: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b058> e poi, *ex multis*, C. BENELHOCINE, *La Charte sociale européenne*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011, disponibile anche nella versione inglese: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b05b>. La letteratura sulla CSE e sulla CSER, oltre che sul CEDS, è ormai copiosissima e quindi mi limito a rinviare alla bibliografia che si trova nell'opera appena menzionata e ai riferimenti bibliografici che si evincono dal presente lavoro.

³ Faccio riferimento, in specie, ai Comitati dell'ONU. Si veda, per tutti, A. MARCHESI, *Diritti umani e Nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzie*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 109 ss.

⁴ Su tale sistema di controllo, si veda la recente ed esauritiva ricostruzione di B. LIBERALI, *Il sistema di controllo della Carta sociale europea: il sistema dei rapporti nazionali*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, ESI, Napoli, 2013, pp. 109-131.

⁵ I gruppi tematici sono i seguenti: Gruppo 1 (Lavoro, formazione e pari opportunità): artt. 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 e 25; Gruppo 2 (Salute, sicurezza sociale e protezione sociale): artt. 3, 11, 12, 13, 14, 23 e 30; Gruppo 3 (Diritti in ambito lavorativo): artt. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29; Gruppo 4 (Giovani, famiglie, migranti) artt. 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31. Per maggiori informazioni: <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/reporting-system>.

⁶ Cfr.: <http://www.coe.int/web/turin-european-social-charter/reporting-system>.

Comitato, di conseguenza, è posto in grado di verificare se i cittadini degli Stati contraenti godono effettivamente dei diritti sociali garantiti loro dalla Carta, potendo anche adire i giudici nazionali, per addurre violazioni od omissioni a loro danno.

Il controllo del CEDS su ciascun rapporto statale termina con apposite «conclusioni», il cui seguito, in caso di dichiarazione di non conformità alla Carta, è assicurato anzitutto dal «Comitato governativo», composto dai rappresentanti degli Stati parti e assistito da osservatori delle organizzazioni internazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tale organo chiede infatti agli Stati coinvolti di fornirgli indicazioni sulle misure e sui tempi che essi prevedono per conformarsi alle conclusioni del CEDS, e quindi per rimediare alla situazione critica accertata e risultare finalmente in sintonia con la Carta. Se la risposta dello Stato è reputata insoddisfacente, il Comitato governativo gli indirizza un primo avvertimento e, se del caso, un secondo (soprattutto quando gli adeguamenti richiesti sono complessi e onerosi); dopo di che esso investe della questione il Comitato dei Ministri, proponendogli in un suo rapporto il testo di una «raccomandazione», che quest'ultimo poi adotterà formalmente e notificherà allo Stato interessato.

Nell'ambito della procedura dei rapporti statali, compete infatti al Comitato governativo trasmettere al Comitato dei Ministri un suo rapporto, allegandovi le conclusioni elaborate dal CEDS. Al Comitato dei Ministri spetta poi chiudere il ciclo di controllo cui entrambi tali atti si riferiscono, adottando a maggioranza dei due terzi dei votanti un'apposita «risoluzione» o, se del caso, indirizzando agli Stati contraenti, riguardo ai quali sia stata accertata una situazione di non conformità alla Carta, ogni raccomandazione che reputi necessaria.

Le raccomandazioni, che devono essere adottate a maggioranza dei due terzi dei votanti, non sono però molto utilizzate, poiché gli Stati coinvolti s'impegnano solitamente a regolarizzare la propria situazione già nella fase di dialogo con il Comitato governativo; e pertanto il Comitato dei Ministri, attenendosi alle proposte che si evincono dal rapporto ricevuto dal Comitato governativo, finisce per dare seguito alle conclusioni di non conformità adottate dal CEDS soltanto con delle risoluzioni, pur sempre rivolte agli Stati interessati affinché ottemperino alle indicazioni ricevute.

Ciò che emerge sul piano giuridico dalla prassi relativa alla procedura dei rapporti è più confortante di quanto non si possa immaginare, giacché gli Stati che si trovano in situazioni di non conformità rispetto alla Carta preferiscono adattarsi alle conclusioni del CEDS, seguendo, seppure con tempi non brevissimi, le risoluzioni e le raccomandazioni del Comitato dei Ministri, piuttosto che essere annoverati tra i Paesi che violano il diritto internazionale.

Va inoltre considerato che tale procedura consente al CEDS di riesaminare periodicamente la situazione di ciascuno Stato e di verificarne sia i progressi sia le eventuali regressioni. Su quest'ultimo aspetto richiamo fin d'ora l'attenzione, poiché si tratta a mio parere di una peculiarità degna di nota, soprattutto nell'attuale tempo di crisi, come cercherò di spiegare in seguito.

Sta di fatto che, da sola, tale procedura non potrebbe di certo sortire esiti particolarmente significativi ed efficaci per conseguire il pieno rispetto della Carta da parte degli Stati contraenti e, di conseguenza, per dare effettività ai diritti sociali che essa ambisce a garantire ai cittadini.

1.2. La procedura dei reclami collettivi.

Non a caso, dunque, dopo un lungo periodo di “stagnazione”, nel 1995, nell’intento di rendere più rapido ed efficace il sistema di controllo della Carta, gli Stati parti hanno adottato un Protocollo addizionale (STE n. 158) che, introducendo una procedura di reclami collettivi, consente alle parti sociali e alle organizzazioni internazionali non governative di rivolgersi direttamente al CEDS.

La procedura dei reclami collettivi costituisce il secondo, e ormai essenziale, meccanismo a disposizione del Comitato⁷; ad oggi, tuttavia, soltanto 15 Stati⁸ l’hanno accettata, ratificando il Protocollo del 1995, entrato in vigore il 1° luglio 1998.

Le caratteristiche salienti di tale procedura si possono così sintetizzare:

- i reclami possono essere presentati soltanto da parti sociali nazionali e internazionali, cioè da organizzazioni nazionali e internazionali di lavoratori o di datori di lavoro⁹, oppure da organizzazioni internazionali non governative (OING)¹⁰. Anche le organizzazioni nazionali non governative (ONG) potrebbero, per altro, presentare reclami collettivi, ma per ora solo la Finlandia ha espresso il proprio consenso a tale riguardo, accettando, in base al Protocollo, di riconoscere alle proprie ONG tale diritto;
- anche se i reclami hanno natura collettiva, si possono indirettamente individuare i soggetti, e non solo le categorie di soggetti, che hanno subito violazioni dei propri diritti sociali;
- i reclamanti non sono tenuti a presentare alcuna prova: non devono cioè provare di essere “vittime” in senso proprio;
- i reclami possono avere ad oggetto norme degli Stati contraenti o delle loro articolazioni territoriali e/o le relative prassi applicative;
- i reclami possono essere preventivi, cioè prescindere dalla concreta applicazione delle norme nazionali che si reputano contrarie alla Carta;
- la procedura può essere attivata senza applicare il principio di sussidiarietà, vale a dire che non si è tenuti ad esaurire le vie di ricorso interne per poter presentare un reclamo collettivo;
- i tempi per giungere alla decisione di merito del Comitato sono di circa 24 mesi dalla presentazione del reclamo;

⁷ Sulla procedura dei reclami collettivi si vedano i recenti contributi di R. PRIORE, *Il sistema di controllo della Carta sociale europea: la procedura dei reclami collettivi*, in M. D’AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, cit., pp. 99-107 e di D. SINOU, *La valeur ajoutée de la procédure de réclamations collectives et les perspectives d’amélioration du mécanisme : quelques réflexions*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe’s Social Rights under the ‘Turin Process’ / Les Droits Sociaux de l’Europe sous le « Processus de Turin »*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 65-78.

⁸ Di questi, ben 14 fanno parte dell’UE.

⁹ Le parti sociali europee autorizzate a presentare reclami collettivi sono le seguenti: *Confederazione Europea dei Sindacati* (CES); *Business Europe* e *Organizzazione Internazionale dei Datori di lavoro* (OIE).

¹⁰ Possono presentare reclami collettivi al CEDS solo le OING dotate di statuto partecipativo presso il Consiglio d’Europa. Un elenco aggiornato è reperibile all’indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492f8c>.

- il regolamento interno del Comitato (art. 36) prevede che esso possa anche indicare agli Stati coinvolti nella procedura delle misure cautelari, immediate, per evitare il rischio di un danno grave e irreparabile e assicurare il rispetto effettivo dei diritti riconosciuti dalla Carta¹¹;
- il seguito delle decisioni del CEDS compete al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, cui spetta "sanzionare" gli Stati parti attraverso risoluzioni o raccomandazioni, nelle quali invita lo Stato ad adottare le misure necessarie per rimuovere le violazioni accertate;
- il Comitato dei Ministri non può comunque rimettere in discussione le considerazioni giuridiche del CEDS;
- è compito del CEDS determinare se, dopo i provvedimenti adottati dallo Stato interessato, la situazione è di nuovo conforme alla Carta.

2. L'efficacia del sistema di controllo.

I meccanismi appena descritti compongono il particolare ed efficace sistema di controllo di cui si avvale il CEDS per monitorare continuamente lo stato di attuazione della Carta e la sua concreta applicazione negli ordinamenti degli Stati contraenti. Grazie ad essi, e soprattutto alla loro complementarità¹², si ottiene una formidabile circolarità di dati e di informazioni, in grado di accrescere notevolmente l'incisività delle azioni di controllo del Comitato e di dare slancio al loro seguito, sia sul piano politico che su quello giuridico. Il CEDS si avvale particolarmente dell'effetto sinergico di entrambe le procedure, giacché, per un verso, possono essergli presentati reclami collettivi anche dopo che dall'esame dei rapporti periodici presentati dagli Stati siano emerse delle situazioni di non conformità alla Carta e, per altro verso, può verificare, dopo aver pronunciato decisioni in merito alla violazione della stessa, sia all'atto della presentazione dei successivi rapporti periodici completi da parte degli Stati coinvolti sia negli anni in cui essi sono tenuti a produrre soltanto rapporti semplificati¹³, se

¹¹ V., ad es., la Decisione sulle misure immediate del 25 ottobre 2013, assunta nell'ambito del reclamo n. 86/2012, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, reperibile all'indirizzo: <http://hudoc.esc.coe.int/fre?i=cc-86-2012-dimmed-fr> e la Decisione sulle misure immediate del 25 ottobre 2013, assunta nell'ambito del reclamo n. 90/2013, *Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas*, reperibile all'indirizzo: <http://hudoc.esc.coe.int/fre?i=cc-90-2013-dimmed-fr>.

¹² Cfr. 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., dirs.), *European Social Charter and the challenges of the XXI century / La Charte Sociale Européenne et les défis du XXI^e siècle*, ESI, Napoli, 2014, pp. 143-158.

¹³ Infatti, come si è già più sopra anticipato, in conformità alle recenti modifiche adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'aprile 2014 (CM(2014)26), per snellire la procedura dei rapporti periodici, agli Stati che hanno accettato la procedura dei reclami collettivi, divisi in due gruppi (A e B), è ora consentito presentare un rapporto semplificato ogni due anni (A-B-B-A), alternando così ad un rapporto semplificato due rapporti completi, tutti ovviamente su diversi gruppi tematici di disposizioni; tuttavia, quando sono tenuti a presentare soltanto un rapporto semplificato, gli Stati sono comunque obbligati a fornire al CEDS informazioni dettagliate circa il seguito che hanno dato alle decisioni di non conformità pronunciate a loro carico negli anni precedenti. Il Comitato, in base a tali informazioni, costata se la situazione risulta finalmente in conformità alla Carta o meno. A tale

permangono le situazioni di non conformità a suo tempo accertate. In tale ottica, si pone certamente anche l'obbligo per lo Stato implicato di rendere conto, in occasione del suo successivo rapporto, delle misure poste in essere per adempiere alla raccomandazione che il Comitato dei Ministri gli abbia indirizzato a seguito della decisione del CEDS attestante un'applicazione insoddisfacente della Carta (Protocollo addizionale del 1995, artt. 8-10).

I controlli, incrociati e sinergici, e gli obblighi di cui s'è detto, consentono così al Comitato e alle organizzazioni interessate di premere sugli Stati inadempienti e di ottenere una maggiore attenzione anche da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Occorre comunque rimarcare che se quest'ultimo è l'organismo terminale di entrambe le procedure, sia sul piano politico che del diritto internazionale, non di meno compete al CEDS determinare se successivamente la situazione di uno Stato parte sia stata riportata o meno in conformità alla Carta.

Non sfugge, per altro, come l'intero sistema di controllo sia permeato non tanto dall'intento di sanzionare gli inadempienti quanto dalla volontà di favorire un dialogo e un avvicinamento continuo tra gli organi posti a tutela della Carta e gli Stati – *rectius*: i Governi – convenuti, come risulta, in particolare, dall'*iter* che sfocia nelle decisioni sul merito dei reclami, nell'ipotesi in cui il Comitato riscontri una o più violazioni alla Carta. La riservatezza della decisione per un periodo di tempo prestabilito, cioè la sua comunicazione, per mezzo di un rapporto, soltanto al Governo interessato, ai reclamanti e al Comitato dei Ministri, in attesa dell'adozione di una risoluzione o di una raccomandazione da parte di quest'ultimo (artt. 9 e 10 del Protocollo del 1995), confermano, infatti, i tratti marcatamente dialogici che si possono trarre dall'insieme delle disposizioni della Carta e dei suoi successivi Protocolli.

3. Le peculiarità che connotano il ruolo del Comitato in tempo di crisi.

A questo punto, meriterebbero approfondite riflessioni tutte le questioni relative all'applicazione della Carta e all'attuazione delle conclusioni e delle decisioni del CEDS nel nostro ordinamento, alla luce, in particolare ma non solo, dell'art. 117, primo comma, della nostra Costituzione¹⁴. In questa sede, però, anche per rimanere il più possibile fedele al tema assegnato, reputo anzitutto indispensabile evidenziare le peculiarità che hanno connotato – e che connotano – il ruolo del CEDS in questo lungo periodo di crisi. Peculiarità che emergono essenzialmente dalle sue conclusioni, in ordine ai rapporti presentati periodica-

riguardo, si veda il recente documento intitolato: «FOLLOW-UP TO DECISIONS ON THE MERITS OF COLLECTIVE COMPLAINTS Findings 2015», reperibile all'indirizzo:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805939f5>, disponibile anche in francese. La ricerca sul seguito delle decisioni del CEDS, può ora essere agevolmente effettuata, in inglese e in francese, ai seguenti, rispettivi indirizzi: <http://hudoc.esc.coe.int/eng#>; <http://hudoc.esc.coe.int/fre/#>.

¹⁴ Mi permetto di rinviare a: G. GUIGLIA, *The importance of the European Social Charter in the Italian legal System: in pursuit of a stronger protection of social rights in a normative and internationally integrated system*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA, (eds., dirs.), *European Social Charter and the challenges of the XXI century / La Charte Sociale Européenne et les défis du XXI^e siècle*, cit., pp. 51-96.

mente dagli Stati, e dalle decisioni in merito ai reclami collettivi, che possono senz'altro contribuire ad una corretta applicazione della Carta negli ordinamenti nazionali, in particolare per le prospettive che offrono sul piano ermeneutico e giurisprudenziale.

3.1. Le sue conclusioni.

Per quanto riguarda le conclusioni, le prime che hanno evidenziato la posizione del Comitato, rispetto alla crisi economica scoppiata nel 2008 negli USA e poi dilagata a livello mondiale, risalgono al 2009 (Conclusioni XIX-2). Nell'introduzione generale alle stesse, si trova infatti un articolato commento sull'applicazione della Carta nel contesto della crisi globale e si legge, in particolare, che: «16. Le Comité rappelle à ce sujet qu'au regard de la Charte, les Parties ont accepté de poursuivre par tous moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit à des services sociaux.

17. Partant de là, le Comité considère que la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir»¹⁵.

L'insistenza del CEDS sull'effettività che occorre garantire comunque ai diritti sociali riconosciuti dalla Carta – in particolare i diritti alla salute, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e medica, nonché ai servizi sociali – si accompagna dunque al monito rivolto agli Stati di non tradurre la crisi economica in un abbassamento della protezione di tali diritti. Inizia così ad emergere un concetto che grazie all'attività ermeneutica e alle teorizzazioni di altri organismi di controllo dei diritti fondamentali sul piano internazionale – primo fra tutti il Comitato delle Nazioni Unite posto a tutela dei diritti economici, sociali e culturali (CoDESC) – si è tradotto nel riconoscimento di un vero e proprio principio di non regressione delle tutele, e perciò delle politiche, adottate riguardo ai diritti economici e sociali.

3.2. Le sue decisioni.

Il CEDS, a seguito della recente crisi economica e finanziaria, ha avuto modo di articolare meglio e di precisare ulteriormente le proprie posizioni, in specie in occasione delle decisioni pronunciate in merito ad alcuni reclami collettivi¹⁶ presentati contro le misure

¹⁵ Si veda lo stesso testo in inglese: «16. In this context, the Committee recalls that under the Charter the Parties have accepted to pursue by all appropriate means, the attainment of conditions in which inter alia the right to health, the right to social security, the right to social and medical assistance and the right to benefit from social welfare services may be effectively realised. 17. From this point of view, the Committee considers that the economic crisis should not have as a consequence the reduction of the protection of the rights recognized by the Charter. Hence, the governments are bound to take all necessary steps to ensure that the rights of the Charter are effectively guaranteed at a period of time when beneficiaries need the protection most».

¹⁶ Si tratta dei reclami nn. 65 e 66/2011 e dal n. 76 al n. 80/2012, agevolmente reperibili in lingua inglese e francese all'indirizzo: <http://hudoc.esc.coe.int/fre/#>. Per approfondire, si vedano in particolare: L. MOLA, *Le 'mi-*

d'austerità che la Grecia è stata costretta ad adottare per adeguarsi ai *memorandum*¹⁷ – o, meglio, ai *diktat* – della *Troika* tra il 2010 e il 2011, riuscendo così a completare il quadro teorico-pratico che è connaturale all'evocazione, tra gli altri, dei principî di non regressione, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità nell'ambito della tutela dei diritti sociali. I reclamanti hanno infatti portato al vaglio del Comitato misure di politica economica e sociale – non soltanto leggi – molto afflittive per talune categorie di cittadini, adottate dal Governo greco in diretta connessione con lo stato di grave crisi del debito pubblico del Paese e nell'ambito della cooperazione con istituzioni internazionali; misure intese ad ottenere prestiti indispensabili per evitarli il *default*.

Senza entrare eccessivamente nei dettagli delle decisioni del CEDS concernenti la Grecia, in questa sede è a mio avviso sufficiente sintetizzarne i punti salienti, ricordando che il diritto in questione era, in particolare ma non solo, quello alla sicurezza sociale (art. 12 CSE)¹⁸ e che quasi tutti i motivi di reclamo, avanzati da vari sindacati greci contro le riforme

sure di austerità' adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 6, n. 2, 2012, p. 419 ss.; C. DELIYANNI-DIMITRAKOU, *Les décisions du Comité européen des droits sociaux concernant les mesures d'austérité en Grèce et leur efficacité*, in *Επιθεώρηση εργατικού δικαίου (Revue de droit du travail)*, n. 3, 2013, pp. 130-157; ID., *La Charte sociale européenne et les mesures d'austérité grecques : à propos des décisions n^{os} 65 et 66/2011 du Comité européen des droits sociaux fondamentaux*, in *Revue de Droit du Travail*, 2013, p. 457 ss.; G. GUIGLIA, *El derecho a la seguridad social en tiempo de crisis: Grecia ante el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 22, 2013, pp. 15-44; C. NIVARD, *Seconde condamnation des mesures d'austérité grecques par le Comité européen des droits sociaux*, in *Lettre « Actualités Droits- Libertés » du CREDOF*, 11 maggio 2013, disponibile all'indirizzo: <http://revdh.org/2013/05/11/seconde-condamnation-mesures-austerite-grecques-comite-europeen-droits-sociaux/>; I. HACHEZ, *Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque : des décisions osées mais inégalement motivées*, in *Tijdschrift voor Sociaal Recht (T.S.R.) / Revue de Droit Social (R.D.S.)*, n. 3, 2014, pp. 243-279; C. L. ALFONSO MELLADO, L. JIMENA QUESADA, M. C. SALCEDO BELTRAN, *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014, spec. pp. 13-48 e pp. 97-238. Si noti, per altro, che le misure d'austerità imposte alla Grecia dalla c.d. *Troika*, in specie nell'ambito del diritto del lavoro, sono state impugnate di fronte al CEDS in precedenza, con i reclami n. 65 e n. 66/2011, allegando la violazione, tra l'altro, dell'art. 4, § 1, della CSE, posto a tutela del diritto dei lavoratori ad una retribuzione tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso; violazione effettivamente accertata dal Comitato.

¹⁷ In particolare, le misure che la *Troika* ha imposto alla Grecia con i vari *memorandum* non hanno agito sulle cause interne né su quelle generali della crisi. Accanto a misure plausibili, anzi indispensabili, contro la diffusissima evasione fiscale, essa ha messo in campo ricette tipiche dell'ortodossia neoliberale: il taglio lineare di tutte le spese pubbliche, in specie di quelle sociali; una profonda deregolamentazione del diritto del lavoro e un massiccio trasferimento delle ricchezze del settore pubblico al settore privato, attraverso la privatizzazione delle imprese pubbliche, senza tenere conto del loro valore strategico e della loro utilità finanziaria per il bilancio statale. Come ha recentemente ammesso lo stesso FMI, le misure che sono state imposte alla Grecia non hanno sortito l'esito sperato, anzi. La terribile situazione in cui versa il popolo greco in questo lungo e interminabile periodo di crisi economica e finanziaria è del resto risaputa ed è stata spesso additata dai Governi europei dell'eurozona ai propri cittadini, per giustificare l'imposizione di sacrifici e misure d'austerità, al fine di tentare di uscire da una recessione economica dilagante, che ha superato per gravità quella del 1929, mettendo a repentaglio i più significativi diritti sociali acquisiti e, di conseguenza, la stessa sicurezza sociale. Si veda a tale riguardo il rapporto del FMI sulla Grecia, reso noto nel mese di giugno 2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13153.pdf>.

¹⁸ Più precisamente, il Comitato è stato chiamato a pronunciarsi sul contrasto delle numerose misure legislative che hanno profondamente modificato il sistema pensionistico greco, sia pubblico che privato, con i §§ 2 e 3 di tale articolo, rispettivamente dedicati al mantenimento dei regimi di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente, almeno equivalente a quello richiesto per la ratifica della Convenzione OIL n. 102, e all'impegno degli Stati parti per il loro progressivo miglioramento.

adottate dalla Grecia in ossequio alla condizionalità imposta dai prestatori internazionali, sono stati accolti.

Dall'esame dei cinque reclami presentati al CEDS nel 2012 emerge, in primo luogo, che la principale difesa del Governo greco, per giustificare la notevole contrazione dei redditi da pensione, si è basata proprio sul richiamo agli obblighi assunti dal Paese con la *Troïka*, evitando qualsiasi riferimento al diritto costituzionale interno e al procedimento di ratifica degli accordi internazionali sottoscritti per ottenere i prestiti di denaro; procedimento invece propedeutico ad ogni legge attuativa di tali accordi, in base all'art. 36, § 2, della Costituzione greca¹⁹.

Il Comitato ha prontamente replicato ai governanti greci, ricordando loro che anche se le leggi elleniche sono state approvate per ottemperare ad un altro obbligo internazionale, ciò non significa che lo Stato possa sottrarsi al rispetto della CSE. La posizione assunta dal CEDS conferma così quanto esso aveva già a suo tempo sostenuto in merito al reclamo n. 16/2003²⁰, a proposito di alcune disposizioni introdotte dalla Francia per dare attuazione ad una direttiva comunitaria, richiamando tra l'altro in quell'occasione, *mutatis mutandis*, la sentenza della Corte EDU del 15 novembre 1996 nel caso *Cantoni c. Francia* (ric. 17862/91, § 30)²¹; posizione poi riaffermata nella sua decisione sul reclamo n. 55/2009²² e ancor più articolata nella recente decisione sul reclamo n. 85/2012²³. Su questo punto non posso diffondermi più di tanto in questa sede, ma mi preme almeno sottolineare che il CEDS ha in tal modo ribadito il proprio distacco dall'orientamento giurisprudenziale della Corte di Strasburgo, secondo la quale si può ritenere che l'ordinamento dell'UE offra un livello di protezione

¹⁹ «2. Conventions on trade, taxation, economic cooperation and participation in international organizations or unions and all others containing concessions for which, according to other provisions of this Constitution, no provision can be made without a statute, or which may burden the Greeks individually, shall not be operative without ratification by a statute voted by the Parliament». Il testo della Costituzione greca, in varie lingue, è reperibile, tra l'altro, in <http://confinder.richmond.edu>. Sulla violazione del diritto costituzionale interno, nonché del diritto internazionale ed europeo, da parte delle misure d'austerità progressivamente adottate in Grecia, si veda il documento sottoscritto da alcuni autorevoli costituzionalisti, pubblicato nel mese di maggio 2012, intitolato: *Greece: Common Statement by Professors of Constitutional Law*, consultabile all'indirizzo: http://cadtm.org/IMG/article_PDF/article_a7943.pdf.

²⁰ Decisione del 12 ottobre 2004 sul merito del reclamo n. 16/2003, *Confédération Française de l'Encadrement «CFE CGC» c. France*, § 30.

²¹ Ove la Corte aveva affermato, più timidamente, che la circostanza che la norma nazionale riproducesse quasi letteralmente le disposizioni di una direttiva UE non escludeva l'applicazione della CEDU.

²² Decisione del 23 giugno 2010 sul merito del reclamo n. 55/2009, *Confédération générale du Travail (CGT) c. France*, §§ 32-38.

²³ Decisione del 3 luglio 2013 sul merito del reclamo n. 85/2012, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, §§ 72-74. Al riguardo, si veda l'esauritiva analisi di M. BASSINI, F. FERRARI, *Reconciling social rights and economic freedoms in Europe. A constitutional analysis of the Laval saga (Collective Complaint No. 85/2012)*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA, (eds., dirs.), *European Social Charter and the challenges of the XXI century / La Charte Sociale Européenne et les défis du XXI^e siècle*, cit., pp. 193-218; cfr. anche M. ROCCA, *A clash of kings: The European Committee of Social Rights on the 'Lex Laval' ... and on the EU framework for the posting of workers*, in *European Journal of Social Law*, vol. 3, 2013, pp. 217-232; Id., *Détachement des travailleurs et droit du travail collectif : les deux tensions oubliées*, in *Tijdschrift voor Sociaal Recht (T.S.R.) / Revue de Droit Social (R.D.S.)*, n. 3, 2015, pp. 535-579; M. MANFRONI, *La divergence des jurisprudences européennes dans la difficile conciliation entre libertés économiques et droits sociaux*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe's Social Rights under the 'Turin Process' / Les Droits Sociaux de l'Europe sous le « Processus de Turin »*, cit., pp. 157-172.

dei diritti umani equivalente a quello proprio del sistema CEDU e quindi anche a quello degli altri trattati aventi ad oggetto tali diritti, tra cui la stessa CSE; orientamento giurisprudenziale che ha soppiantato quello inaugurato con il caso *Cantoni* (ric. 11123/84), poi confermato nel caso *Matthews* (ric. 24833/94), e che si suole far risalire alla famosissima sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 30 giugno 2005 (ric. 45036/98)²⁴.

Prima di proseguire nell'analisi delle decisioni riguardanti la Grecia, occorre però rammentare che il Comitato, a proposito dell'obbligo a carico degli Stati di adoperarsi per innalzare progressivamente il livello di tutela dei diritti sociali contemplati dalla Carta, ha sostenuto in precedenti occasioni che, quand'anche il raggiungimento dell'obiettivo di tutela risulti di eccezionale complessità e particolarmente costoso, gli Stati sono comunque tenuti al dispiegamento di risorse che consentano la realizzazione di progressi nel minor tempo possibile; impegno che occorre tuttavia valutare alla luce della situazione economica e del livello di povertà presente in ciascun Paese, nonché delle congiunture economiche internazionali²⁵. La natura progressiva delle norme della Carta sui diritti sociali – espressamente richiamata a proposito del diritto alla sicurezza sociale nell'art. 12, § 3 – non ne compromette in ogni caso il carattere immediatamente precettivo, né l'azionabilità davanti al Comitato stesso e ai giudici nazionali competenti. Non va cioè dimenticato che il carattere progressivo delle norme a tutela dei diritti economici e sociali – ma anche culturali – non esclude che esse siano dotate di effetti vincolanti. Inoltre, va ricordato che da tale obbligo il Comitato ha dedotto, *a contrario*, il principio di non regressione, che gli consente – tra l'altro – un attento sindacato di ragionevolezza delle misure regressive adottate dagli Stati e sui bilanciamenti effettuati dai medesimi tra le garanzie dei diritti di cui si tratta e altri interessi primari, oltre che con i vincoli finanziari.

²⁴ Per un'analisi dettagliata di tale sentenza e dei precedenti, si vedano, in particolare, F. BENOIT-ROHMER, *À propos de l'arrêt Bosphorus Airlines du 30 juin 2005 : l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention*, in *Rev. trim. dr. h.*, n. 64/2005, pp. 827-853 e B. CONFORTI, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in S. BREITENMOSER, B. EHRENZELLER, M. SASSOLI, W. STOFFEL, B. WAGNER PFEIFER (eds.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law - Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat - Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Dike, Zürich, 2007, p. 173 ss. Di recente, la Corte ha confermato l'indirizzo giurisprudenziale che ne è seguito, in particolare con la sentenza del 21 gennaio 2011, nel caso *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, (ric. 30696/09). Si veda, però, la più recente pronuncia *Tarakhel c. Suisse* del 4 novembre 2014 (ric. 29217/12, § 90), che sembra invece porre in discussione detto indirizzo e alla quale ha di fatto risposto la Corte di giustizia dell'UE con il Parere 2/13 del 18 dicembre 2014, relativo all'adesione dell'UE alla CEDU, laddove (al § 193) si afferma a chiare lettere che: «... l'approccio adottato nell'ambito dell'accordo previsto, consistente nell'equiparare l'Unione ad uno Stato e nel riservare ad essa un ruolo del tutto identico a quello di qualsiasi altra Parte contraente, contravviene proprio alla natura intrinseca dell'Unione e, in particolare, omette di considerare il fatto che gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all'Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l'oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, *con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto*» (Corsivo aggiunto).

²⁵ Il CEDS si è espresso in tal senso, in particolare, nella sua decisione sul reclamo collettivo n. 13/2002, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, § 53. Cfr., in specie, L. MOLA, *La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 195 ss., spec. pp. 205-208.

Sulla scorta di tali, precedenti, affermazioni, il Comitato, nelle sue decisioni concernenti la Grecia, ha bensì ammesso la possibilità che lo Stato adotti misure regressive, al fine di consolidare le finanze pubbliche, ma soltanto nella misura in cui possano essere considerate necessarie per garantire il mantenimento e la sostenibilità del suo sistema di sicurezza sociale nel medio periodo; e soprattutto precisando che la legittimità di quelle che producono un arretramento del livello di tutela sociale precedentemente garantito dipende dal soddisfacimento di una serie di requisiti. In altri termini, secondo il Comitato, il consolidamento delle finanze pubbliche statali, se necessario ad assicurare la sostenibilità di un sistema di sicurezza sociale, può essere considerato, almeno in linea di principio, un interesse pubblico meritevole di bilanciamento con il diritto alla sicurezza sociale, purché però vengano rispettati alcuni criteri che consentano il sindacato esterno sull'adeguatezza e sulla proporzionalità delle misure regressive adottate.

In tal senso, la riduzione di determinate prestazioni pensionistiche, in considerazione dell'evoluzione demografica e della situazione del mercato interno del lavoro, non costituisce di per sé una violazione del terzo paragrafo dell'art. 12, come del resto il Comitato aveva già affermato in alcune conclusioni precedenti²⁶, purché gli Stati si impegnino a mantenere un *livello soddisfacente* dei propri regimi di sicurezza sociale; livello che – si noti – il Comitato reputa comunque distinto da quello che essi devono garantire ai sensi del secondo paragrafo di tale disposizione, che impone un livello di tutela almeno equivalente a quello necessario per poter ratificare il Codice europeo di sicurezza sociale, secondo la Carta riveduta del 1996, o la Convenzione OIL n. 102, secondo la Carta del 1961.

Entrando ancor più nel dettaglio, e richiamando le proprie conclusioni a partire dal 1998 (Conclusioni XIV-1), il CEDS, posto che il livello del sistema di sicurezza sociale coinvolto risulti soddisfacente, ha individuato una serie di criteri indispensabili per verificare la compatibilità con la CSE delle restrizioni poste in essere dagli Stati in materia e basate su motivi di ordine economico e sociale. Occorre cioè valutare²⁷:

- a) il tenore delle modifiche introdotte (ambito di applicazione, condizioni per concedere le prestazioni, livello delle prestazioni, durata del servizio, ecc.);
- b) i motivi delle modifiche e il quadro della politica sociale ed economica in cui esse si inseriscono; la loro rilevanza (le categorie e il numero delle persone coinvolte, la quantità delle prestazioni prima e dopo le modifiche);
- c) la necessità della riforma e la sua adeguatezza alla situazione che l'ha originata, cioè agli obiettivi perseguiti;
- d) l'esistenza di misure di assistenza sociale destinate alle persone che vengono a trovarsi in stato di bisogno in conseguenza delle modifiche introdotte;
- e) i risultati ottenuti con esse.

²⁶ Cfr. le Conclusioni XIV-1 relative al Belgio e l'Introduzione generale alle Conclusioni XVI-1 (Vol. 1), in particolare, l'osservazione interpretativa concernente l'art. 12 della CSE, p. 10 s.

²⁷ Cfr., in particolare, il § 72 della decisione del CEDS del 7 dicembre 2012 sul merito del reclamo n. 76/2012, *Fédération des Pensionnés Salariés de Grèce (IKA –ETAM) c. Grèce*, che richiama espressamente la p. 11 dell'Introduzione generale alle Conclusioni XIV-1.

Non meno rilevanti, nell'ambito delle decisioni di cui si tratta, sono stati poi i riferimenti del Comitato alle già richiamate conclusioni del 2009 e in particolare agli ulteriori criteri indicati in tale occasione ad alcuni Stati contraenti per appurare la compatibilità delle loro riforme in risposta alla crisi economica. Spicca così, tra l'altro, l'affermazione per cui il reddito delle persone anziane non deve essere inferiore alla soglia di povertà, fissata al 50% del reddito medio, adattato e calcolato sulla base della soglia di rischio di povertà stabilita da EUROSTAT.

Si noti, a tale proposito, che il CEDS ha pure fatto specifico riferimento al Protocollo addizionale del 1988, il cui art. 4 è posto proprio a garanzia di una protezione sociale sufficiente per i soggetti più vulnerabili. In specie, il Comitato ha rilevato la violazione della lett. a) del primo paragrafo di tale disposto, laddove viene riconosciuto alle persone anziane il diritto a risorse sufficienti per condurre una vita dignitosa.

Sempre nelle decisioni riguardanti la Grecia, in particolare nel reclamo n. 66/2011 (§§ 57-65), il Comitato ha poi considerato incompatibili con il diritto ad un'equa retribuzione le disposizioni nazionali volte a consentire ai datori di lavoro di riconoscere ai lavoratori di età inferiore a venticinque anni una retribuzione pari all'84% del salario minimo, giacché comportavano in effetti un abbassamento dello stipendio al di sotto del 60% della media nazionale e, quindi, della soglia di povertà. E tale incompatibilità è stata pronunciata nonostante tali misure perseguissero un obiettivo di politica nazionale di per sé legittimo, quale quello di agevolare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro in una situazione di grave crisi economica.

Riprendendo le menzionate conclusioni del 2009²⁸ e la sua decisione sul reclamo n. 65/2011, anch'esso presentato contro la Grecia, il CEDS ha altresì precisato che rinunciare a garantire il diritto alla salute, il diritto alla sicurezza sociale, il diritto all'assistenza sociale e medica e il diritto ai servizi sociali non solo costringe i lavoratori dipendenti a farsi carico delle conseguenze della crisi con un peso ingiustamente eccessivo, ma produce anche effetti prociclici tali da aggravare la crisi stessa, appesantendo il carico dei sistemi sociali, in specie del settore assistenziale, con perdite di risorse che, se non compensate, comportano una violazione degli obblighi imposti dalla Carta in materia di protezione sociale.

A tale riguardo, occorre sottolineare che, secondo il Comitato, la Carta pone a carico degli Stati contraenti sia «obblighi positivi», c.d. «di mezzi», sia «obblighi di risultato»²⁹, e che – per quanto più interessa in questa sede – l'art. 12 impone loro espressamente di mantenere i rispettivi sistemi di sicurezza sociale ad un livello – come si è già detto – *soddisfacente*.

²⁸ Cfr., in particolare, l'Introduzione generale alle Conclusioni XIX-2.

²⁹ Il Comitato riconosce che alcune disposizioni della Carta, specialmente riguardanti il diritto all'abitazione, non impongono obblighi di risultato bensì di mezzi; gli Stati sono comunque tenuti ad adottare misure efficaci tendenti al raggiungimento degli obiettivi sia sul piano qualitativo sia su quello quantitativo. Cfr. il § 107 della decisione sul merito del reclamo n. 58/2009, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*. Sia consentito rinviare a: G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus: Rivista di Scienze Giuridiche*, n. 3, 2010, pp. 505-538; ID., *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*, n. 3, 2011 (<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Guiglia.pdf>), pp. 1-16.

Di fronte alla crisi economica e finanziaria, il Comitato ha del resto ribadito a più riprese che gli Stati vincolatisi alla CSE devono intraprendere tutte le azioni necessarie per assicurare una garanzia efficace dei diritti accettati, proprio quando i beneficiari necessitano maggiormente di protezione.

Il suo attento esame delle riforme pensionistiche introdotte in Grecia ha invece reso evidente che i governanti non hanno effettuato studi preventivi e attuariali sui loro effetti, in grado di determinarne le conseguenze sui gruppi sociali più vulnerabili, e che essi non hanno neppure preso in considerazione le analisi e gli studi disponibili circa le misure d'austerità adottabili, svolti da numerosi organismi interni e internazionali³⁰ rappresentativi degli interessi di un significativo numero delle categorie sociali coinvolte. In tutte le decisioni considerate in questa sede³¹, il Comitato è stato infatti sostenuto dalle osservazioni di numerosi organismi, menzionate a più riprese nel corso dei rispettivi procedimenti, che hanno messo in risalto il rischio concreto di un massiccio impoverimento di una parte notevole della popolazione greca, a causa delle misure d'austerità approvate. In definitiva, è risultato evidente al Comitato che il Governo (A) non si era impegnato per individuare misure alternative a quelle cui aveva fatto ricorso, meno afflittive, in grado non solo di contrastare la crisi economica ma anche (B) di limitarne gli effetti cumulativi, divenuti del tutto inaccettabili per gran parte della popolazione, oltre che per la categoria dei pensionati³².

³⁰ La situazione greca è stata infatti oggetto di numerose valutazioni, richiamate espressamente nelle decisioni di cui si tratta. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nell'ambito del controllo effettuato sull'applicazione del Codice di sicurezza sociale da parte della Grecia nel periodo dal 1° luglio 2010 al 30 giugno 2011, ha adottato una risoluzione (CM/ResCSS(2012)8 del 12 settembre 2012) in cui si dice apertamente che: «la nécessité de renforcer la gouvernance du système de sécurité sociale exige que le Gouvernement élabore les mesures d'austérité en tenant compte de l'objectif de prévenir la pauvreté et évalue l'impact de ces mesures sur cet objectif», aggiungendo che: «le système de sécurité sociale ne pourrait pas remplir son rôle si les prestations [accordées] étaient si faibles qu'elles entraîneraient les travailleurs en deçà du seuil de pauvreté ; dans de tels cas, l'Etat serait considéré comme ayant manqué à ses responsabilités générales au titre des [dispositions pertinentes] du Code», e raccomandando al Governo di creare un «système complet de surveillance statistique de la pauvreté». L'OIL, a sua volta, nelle osservazioni del suo Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL (CEACR) sull'attuazione della Convenzione n. 102 da parte ellenica (Osservazione CEACR pubblicata in occasione della 101^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro nel 2012), rilevando che lo stesso Governo aveva ammesso che, secondo i dati forniti da ELSTAT, circa il 20% della popolazione era a rischio di povertà, ma che non era stato in grado di affrontare il problema delle ricadute delle misure d'austerità introdotte e in corso di adozione durante le riunioni con la *Troika*, ha raccomandato di effettuare uno studio attuariale, per reperire dati certi sull'impatto delle riforme pensionistiche intervenute. A livello interno, la Commissione nazionale greca per i diritti dell'uomo ha invece approvato, l'8 dicembre 2011, una raccomandazione su: «*The imperative need to reverse the sharp decline in civil liberties and social rights*», esprimendo grande preoccupazione in ordine a: «- the ongoing drastic reductions in even the lower salaries and pensions». Infine, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nel giugno 2012, in una risoluzione sulle misure d'austerità (1884 (2012) del 26 giugno 2012, § 10.6), ha invitato gli Stati membri: «à évaluer avec précision les programmes d'austérité actuels du point de vue de leurs effets à court et à long terme sur les processus décisionnels démocratiques et les normes relatives aux droits sociaux, les systèmes de sécurité sociale et les services sociaux, tels que les systèmes de retraite et de santé, les services à la famille ou les services d'assistance aux groupes les plus vulnérables (personnes handicapées, migrants, personnes sans emploi, etc.)». La stessa Assemblea ha pure fatto riferimento ad uno studio OCSE del 2011, pubblicato nell'aprile 2012 (*Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*), da cui emerge che: «si les réponses initiales à la crise posaient généralement la question de la protection sociale, la réforme des retraites et les réductions des niveaux des retraites ont fini par creuser l'écart entre les revenus, affectant principalement les pauvres».

³¹ Cfr., per tutte, la decisione sul reclamo n. 76/2012, cit., e in specie i §§ 36 e 47.

³² Cfr. i §§ 79 e 80 della decisione sul reclamo n. 76/2012, cit.

E dunque, anche sotto il profilo procedurale, mi sembra che il CEDS abbia assunto – e continui a mantenere tuttora – posizioni più garantistiche rispetto ad altri organismi, interni e sovranazionali, intervenuti a più riprese durante la crisi, rispettivamente per elaborare o sottoporre a giudizio le misure statali di austerità. Secondo il Comitato, infatti, l'obbligo di garantire un'effettiva tutela dei diritti sociali in tempo di crisi implica anche specifici obblighi procedurali a carico degli Stati; obblighi che, in sostanza, derivano dall'applicazione del principio di proporzionalità combinato con il principio (relativo) di non regressione e quindi sostenuti dall'esigenza di verificare la disponibilità di misure alternative idonee a perseguire l'interesse generale con minore sacrificio dei diritti sociali e individuali coinvolti. Questi obblighi procedurali sono ovviamente essenziali anche per evitare che le condizioni internazionali, in specie quelle imposte per beneficiare di prestiti, diventino un alibi per astenersi dal rispetto di processi decisionali democratici nell'elaborazione delle misure statali anticrisi.

Nei reclami riguardanti la Grecia emerge, inoltre, in particolare a proposito dei diritti alla pensione, un indirizzo che andrebbe più attentamente considerato da parte degli organi giudiziari nazionali e che non dovrebbe sfuggire nemmeno alla Corte EDU e alla Corte di giustizia dell'UE. Secondo il CEDS occorre cioè conciliare anche in sede giurisdizionale l'interesse generale con i diritti dei singoli, comprese le loro "legittime aspettative"³³ alla stabilità delle regole applicabili in materia di prestazioni sociali. Non a caso, dunque, esso ha stigmatizzato, per un verso, l'operato dei governanti greci – per il fatto che le misure impiegate abbiano condotto una parte della popolazione alla privazione di una porzione consistente dei propri mezzi di sostentamento, senza tenere conto della vulnerabilità dei pensionati coinvolti, delle loro difficoltà a beneficiare di un effettivo diritto alla protezione sociale e quindi, in definitiva, del loro diritto alla sicurezza sociale – e, per un altro verso, ha richiamato i tribunali nazionali a fare la propria parte³⁴.

Riassumendo, si può dire che il Comitato sia giunto alla conclusione che gli Stati che modificano il proprio regime di sicurezza sociale non possono intaccare il «*core framework*» del sistema, né comprimere gli altri diritti sociali comunque coinvolti in modo sproporzionato agli obiettivi di risanamento economico-finanziario che essi si prefiggono, escludendo per di più in modo discriminatorio intere categorie dal novero dei soggetti penalizzati; per converso,

³³ In tutti i reclami di cui si tratta, nella versione in lingua francese si parla di: «*espérances légitimes*», mentre in quella in lingua inglese si usa l'espressione: «*legitimate expectations*». La nozione di «legittima aspettativa» è ripresa dalla giurisprudenza della Corte EDU, a partire dalla sentenza del 29 novembre 1991 nel caso *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland* (ric. 12742/87, § 51) fino alle più recenti sentenze del 12 giugno 2012 (*Lindheim and Others v. Norway* – ric. 13221/08 e 2139/10) e del 7 febbraio 2013 (*Fabris c. France* – ric. 16574/08, § 50), in cui vengono anche citati i numerosi precedenti in materia.

³⁴ Al § 82 della decisione sul reclamo n. 76/2012, si legge: «le Comité considère qu'il revient à d'autres instances de connaître de réclamations concernant les effets de la législation contestée sur les droits de propriété des pensionnés à titre individuel. A cet égard, les tribunaux nationaux peuvent aussi jouer un rôle important». Sulla fruttuosa applicazione della Carta sociale da parte dei giudici di alcuni Stati europei, si veda M. MIKKOLA, *Social Human Rights of Europe*, Karelactio, Legisactio Ltd, Helsinki, 2010, p. 666 ss. Per altri illuminanti esempi e per alcune proposte interessanti in prospettiva, alla luce della crisi attuale, si veda L. JIMENA QUESADA, *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas*, in *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27, 3/2009, p. 761 ss., reperibile all'indirizzo: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30117059009>.

esso ha stabilito che gli Stati devono comunque approntare misure di sostegno a favore di coloro che risultino colpiti dalle misure d'austerità.

Il Comitato individua, insomma, una soglia al di sotto della quale il sistema di sicurezza sociale di uno Stato parte non può regredire, dovendo pur sempre trattarsi di un sistema di sicurezza sociale obbligatorio, di base, e in grado di assicurare una protezione soddisfacente ed effettiva a tutti i membri della società rispetto ai rischi economici e sociali³⁵.

A mio parere, quindi, ciò che emerge con particolare limpidezza dalle conclusioni e dalle decisioni adottate dal CEDS durante la crisi è, in primo luogo, il principio di non regressione, seppure in senso solo relativo e accanto ai più noti principi di non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità.

In secondo luogo, grazie soprattutto alla giurisprudenza del Comitato, a mio avviso si delineano chiaramente la sua competenza e il suo orientamento circa l'accertamento e la valutazione delle lesioni che gli Stati parti possono causare al contenuto essenziale dei diritti tutelati dalla Carta.

Non di meno, occorre notare che anche il margine di apprezzamento degli Stati viene particolarmente circoscritto e ridimensionato dalle decisioni del CEDS sulle misure d'austerità greche, segnando così una distinzione, se non una vera e propria differenza, rispetto ad una parte della giurisprudenza della Corte EDU³⁶. Mi riferisco, in particolare, alla sentenza *Koufaki e Adedy c. Grecia* del 7 maggio 2013 (ric. nn. 57665/12 e 57657/12), nella quale la Corte di Strasburgo ha lasciato uno spazio a mio parere eccessivo al margine di apprezzamento dello Stato coinvolto, enfatizzandolo proprio perché relativo alla sua politica economica e sociale, senza badare al fatto che le misure adottate non rispettassero il diritto costituzionale interno, e facendo invece propria la retorica della pronuncia del Consiglio di Stato ellenico e della relazione introduttiva alla legge n. 3833/2010, entrambe tese a giustificare le misure d'austerità statali semplicemente perché causate – e quindi per ciò stesso giustificate – da una crisi economico-finanziaria eccezionale e senza precedenti nella storia recente del Paese. Sicché la stessa proporzionalità di tali misure è stata apprezzata dalla Corte prescindendo non solo dalla loro provvisorietà ma in particolare anche dal fatto che se ne potessero adottare altre meno afflittive per le parti interessate e dunque trincerandosi dietro una ragionevolezza, che, invece, ad un'attenta e approfondita analisi comparativa delle soluzioni adottabili, pare francamente dubbia e solo apparente. Ragionevolezza che, così concepita, non lascia neppure spazio alla valutazione circa una concreta lesione del contenuto essenziale dei diritti coinvolti; contenuto che la Corte EDU in tale occasione lascia di fatto al libero apprezzamento del Governo greco³⁷. In tal modo, però, la Corte di Strasburgo

³⁵ Cfr. il § 47 della decisione del CEDS del 23 maggio 2012 sul merito del reclamo n. 66/2011, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*. A tale riguardo, si veda già il § 8 dell'Introduzione generale alle Conclusioni 2002, in particolare l'osservazione interpretativa concernente l'art. 12 della CSER, p. 13 s.

³⁶ Cfr. L. MOLA, *Protection of Social Rights in Times of Economic Crisis under the ECHR and the ESC: a Comparative Analysis*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe's Social Rights under the 'Turin Process' / Les Droits Sociaux de l'Europe sous le « Processus de Turin »*, cit., pp. 45-63.

³⁷ «48. Quant à des solutions de rechange, leur existence éventuelle ne rend pas à elle seule injustifiée la législation en cause. Tant que le législateur ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, la Cour n'a

rischia di appiattirsi eccessivamente sulle politiche d'austerità degli Stati parti, rinunciando ad individuare quegli *standard* di tutela che, per contro, a ben vedere, sono connaturali al suo ruolo di garante dei diritti riconosciuti dalla CEDU; *standard* che nel caso di cui si tratta si dovrebbero basare essenzialmente sull'interpretazione notoriamente estensiva che essa ha dato dell'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione, dedicato al diritto di proprietà – e nella specie riferito, rispettivamente, al salario e al regime pensionistico delle parti ricorrenti –, con l'obiettivo ultimo di tutelare la dignità degli individui coinvolti di fronte all'interesse smaccatamente economico degli Stati.

4. I possibili riflessi delle conclusioni e delle decisioni del Comitato negli ordinamenti nazionali e in particolare in quello italiano.

A ben vedere, dunque, se si pensa al livello interno di tutela dei diritti sociali, le decisioni del CEDS possono addirittura essere considerate come un essenziale baluardo legale a disposizione dei cittadini contro lo smantellamento dello Stato sociale e quindi diventare assai utili quando il quadro costituzionale di un Paese, pur conservando immutati i suoi principi fondamentali e continuando a garantirne l'esistenza e l'operatività sul piano formale, non offre in concreto garanzie veramente efficaci. Sicché decisioni siffatte possono essere percepite dai cittadini come un'estrema difesa esterna dei loro diritti sociali, allorché all'interno dello Stato – il caso della Grecia è emblematico ma non unico – gli organi tenuti ad applicare e a far rispettare la stessa Costituzione non reagiscano adeguatamente³⁸.

A questo punto, se si riflette anche su ciò che è accaduto – e accade – in questi anni di crisi nel nostro ordinamento, ci si può chiedere se lo Stato italiano abbia sempre agito nel pieno rispetto di tutti gli obblighi imposti dalla Carta, non dimenticando di essersi a suo tempo impegnato a tutelare i diritti che essa riconosce non solo nei confronti dei propri cittadini ma anche di fronte agli altri Stati parti. Non bisogna infatti scordare che «un ordinamento costituzionale che si definisca “stato di diritto” negherebbe la sua stessa autentica sostanza se negasse alla persona umana il rispetto di garanzie che lo stesso Stato si è impegnato a rispettare sul piano internazionale»³⁹.

Non può d'altra parte sfuggire che il ruolo del CEDS non può prescindere dal seguito che le sue conclusioni e decisioni riusciranno ad avere negli ordinamenti interni, attraverso l'impegno dei giudici comuni, ma soprattutto delle Corti costituzionali. Il nostro Giudice delle leggi, valorizzando gli obblighi internazionali, quali parametri di legittimità delle leggi per il

pas à dire s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment (*James et autres*, précité, § 51, et *J.A. Pye (Oxford) Ltd c. Royaume-Uni*, n° 44302/02, § 45, 15 novembre 2005).».

³⁸ In argomento, sul caso della Grecia, si veda G. KATROUGALOS, *The Greek Debt, under the light of Constitutional and International Law*, all'indirizzo: http://cadtm.org/IMG/article_PDF/article_a8561.pdf.

³⁹ Cfr. F. SALERNO, *Vincolo costituzionale all'attuazione dell'obbligo di riparazione stabilito dalla Corte Edu*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 227.

tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.⁴⁰, potrebbe veramente assicurare una tutela «sistemica e non frazionata» dei vari interessi costituzionalmente protetti, seppure a volte antagonisti, effettuando bilanciamenti⁴¹ ispirati al principio della massima espansione delle tutele e all'esigenza di garantire razionalità e coesione ad un sistema di garanzie ormai internazionalmente integrato, nel quale il nostro Stato si colloca ineluttabilmente⁴².

Non va dimenticato, inoltre, che le norme di diritto internazionale pattizio, entrate in vigore e recepite nel nostro ordinamento, si impongono ai nostri operatori giuridici nel significato loro attribuito dagli organi di controllo previsti dai rispettivi trattati. In altre parole, in presenza dell'ordine di esecuzione, gli operatori giuridici interni – in specie i giudici – vengono messi direttamente in contatto con il relativo trattato internazionale, che, al fine di una corretta interpretazione conforme delle norme nazionali, deve però essere sempre considerato come diritto vivente dell'ordinamento internazionale⁴³. Sicché essi dovrebbero sempre cercare di risolvere le questioni sottoposte al loro esame con tutti gli strumenti ermeneutici consentiti, in specie adottando, ove ne ravvisino la necessità, tecniche di interrelazione normativa tra i vari livelli di garanzia dei diritti fondamentali che pongano nella dovuta considerazione i *dicta* delle Corti e degli organi di controllo internazionali, allo scopo di raggiungere la massima espansione delle tutele, secondo quanto del resto è stato evidenziato dalla nostra stessa Corte costituzionale⁴⁴.

⁴⁰ In questa sede non posso ovviamente impegnarmi nella ricostruzione della giurisprudenza della nostra Corte costituzionale sulla disposizione citata, ma non posso nemmeno sottacere che l'orientamento assunto dal Giudice delle leggi nelle sue più recenti pronunce – mi riferisco in specie alle sentt. nn. 49 e 50 del 2015 – sia molto più restrittivo rispetto al passato, in quanto pare voler limitare essenzialmente alla CEDU l'idoneità ad attivare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., riservando per di più al giudice nazionale l'ultima parola anche per l'interpretazione delle norme in esame o per la lettura della giurisprudenza ad esse relativa. Sull'argomento è illuminante l'analisi condotta da G. BOGGERO, R. PARONA, *Progenie del "parametro interposto": da un ramo morto (dalle sentt. nn. 86 e 179/2009 alla sentt. 7/2013) a due gemelle eterozigote (sentt. nn. 49 e 50/2015)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, n. 12/2015. Sulla precedente giurisprudenza della Corte costituzionale e delle altre nostre giurisdizioni a proposito della Carta sociale europea, sia consentito rinviare a: G. GUIGLIA, *The importance of the European Social Charter in the Italian legal System*, cit., pp. 77-89.

⁴¹ A tale proposito, non va dimenticato che «fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali il bilanciamento va comunque compiuto, e la nostra Costituzione impone che si tratti di un *bilanciamento ineguale*, o meglio ancora che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)»; in tal senso, cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 4-94/1-95, p. 569.

⁴² Sulla nozione di «Estado internazionalmente integrado» e sulle sue implicazioni, si veda, in particolare: A. TORRES DEL MORAL, *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Universidad Complutense, Madrid, II ed., 2004, p. 109 ss.

⁴³ In argomento, già R. MONACO, *L'interpretazione degli accordi internazionali ad opera del giudice interno*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1945, IV, p. 24 ss.; di recente, alla luce delle sentenze "gemelle", C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in <http://www.giurcost.org>: «Rimanendo in tema di diritti umani sarebbe, poi, da chiedersi quale soluzione potrà applicarsi nel caso di accordi internazionali che hanno istituito organi di controllo che non hanno carattere giurisdizionale, ma che, applicando le norme della Convenzione di riferimento, sono inevitabilmente indotti ad interpretare le norme stesse, ancorché non ne abbiano una esplicita competenza esclusiva. [...] In tali casi è da auspicare che il ragionamento formulato dalla Corte in base al quale la norma CEDU deve essere valutata così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, sia logicamente esteso anche alle norme di altre convenzioni, così come interpretate dagli organi istituiti nell'ambito delle convenzioni stesse».

⁴⁴ Sulla logica interpretativa adottata dalla nostra Corte costituzionale, in seguito all'entrata in vigore del nuovo art. 117, primo comma, Cost., e sui suoi possibili riflessi in relazione alla rilevanza interna di un altro tratta-

In tal modo il giudice nazionale, pur trovandosi a operare in un ordinamento formalmente dualista e non monista, se fa ricorso sul piano interpretativo al diritto internazionale per la soluzione dei casi a lui sottoposti, basandosi necessariamente sui chiarimenti ermeneutici offerti dagli organi di controllo internazionali competenti, conferisce per ciò stesso efficacia interna alle norme esterne coinvolte; così facendo, egli dona effettività ai diritti che tali norme tutelano e mette contemporaneamente in rilievo le eventuali lacune normative presenti nell'ordinamento nazionale, nonché l'eventuale inerzia del legislatore domestico.

E' perciò evidente che i nostri giudici comuni, per mezzo dell'ermeneutica, sono in grado di forgiare uno strumento essenziale per la più ampia e intensa tutela dei diritti⁴⁵ – non solo quelli economici, sociali e culturali, ovviamente –, contribuendo nel contempo alla com-

to internazionale avente ad oggetto i diritti sociali, la Carta sociale europea, sia consentito rinviare a G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, cit., p. 61 ss., spec. p. 71 ss.

⁴⁵ Nel senso che, con riferimento al singolo diritto, il confronto tra tutela internazionale e tutela interna dei diritti fondamentali consente di mirare alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo di potenzialità insite nelle norme interne che hanno ad oggetto i medesimi diritti. «Ciò che conta, insomma, è rinvenire ogni volta la soluzione che offra la più “intensa” tutela ai diritti, all'intero sistema dei diritti (e, più in genere, dei beni costituzionalmente protetti). [...] Il futuro (ma già il presente...) di questi ultimi non si affida a rapporti di sovra- e sotto-ordinazione né tra le Carte né tra le Corti bensì alla costituzione di circoli virtuosi di mutua alimentazione tra di esse, circoli che da se medesimi si ricaricano in modo incessante in un'esperienza per vero non di rado sofferta ma allo stesso tempo altresì gratificante per quanti in essa si spendono al servizio dei bisogni elementari dell'uomo, della sua dignità». In tal senso, si veda A. RUGGERI, *Rapporti tra CEDU e diritto interno: Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, disponibile all'indirizzo: <http://www.diritticomparati.it>. In argomento, con utili spunti e numerosi riferimenti bibliografici, si veda anche M. NICOLINI, *Il livello integrale di tutela come contenuto indefettibile dello statuto sovranazionale dei diritti fondamentali*, in M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, ESI, Napoli, 2010, p. 389 ss.; si vedano pure le più recenti, e sempre più articolate, riflessioni di A. RUGGERI, *Costituzione e CEDU, alla sofferta ricerca dei modi con cui comporsi in “sistema”*, in <http://www.giurcost.org>, p. 27: «Quando però si ragiona del “luogo” in cui si situa la più “intensa” o avanzata tutela, non necessariamente si ha a che fare con conflitti; potrebbe piuttosto assistersi a forme “graduate”, scalari di tutela: non già d'una fonte che la dà e di un'altra che la toglie o la nega»; Id., *L'“intensità” del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra CEDU e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come “sistema”*, in <http://www.giurcost.org>, p. 20 ss. Del principio di cui si è detto nel testo hanno trattato, tra i molti, anche: A. RANDAZZO, *Alla ricerca della tutela più intensa dei diritti fondamentali, attraverso il “dialogo” tra le Corti*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale, Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 313 ss.; L. CAPPUCCIO, *Differenti orientamenti giurisprudenziali tra Corte EDU e Corte costituzionale nella tutela dei diritti*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSACCHI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 65 ss.; G. MARTINICO, O. POLLICINO, *The Interaction Between Europe's Legal Systems. Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), Camberley (UK), Northampton (USA), 2012; L. CASSETTI (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Napoli, Jovene, 2012; A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012; V. MANES, *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto, palingenesi, cross-fertilization*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 3/2012, p. 839 s., spec. p. 866 ss.; A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza CEDU*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1/2013, p. 9 ss.; P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>; V. BALDINI, *Tutela interna e tutela internazionale dei diritti umani tra sovranità democratica e Jurisdiktionsstaat (i limiti della Völkerrechtsfreundlichkeit nell'ordinamento costituzionale italiano)*, in *Rivista AIC*, 2/2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.rivistaaic.it>. Sulla necessità che il raffronto tra tutela costituzionale e tutela internazionale dei diritti debba andare sempre nel senso dell'espansione della loro garanzia, come chiarita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 264/2012, si vedano, già prima di tale decisione, le riflessioni di G. SILVESTRI, *Fonti interne, fonti esterne e tutela integrata dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 3405 ss.

posizione in sistema dei vari livelli normativi che caratterizzano l'odierna tutela dei diritti umani in ambito globale. Si tratta, a ben vedere, di una straordinaria possibilità che essi hanno di cooperare alla creazione di uno *ius commune dei diritti umani*⁴⁶, in particolare per l'affermazione di *standard* di tutela dei diritti sociali; e quindi di partecipare attivamente ad un circuito giurisprudenziale le cui potenzialità a beneficio dei cittadini, non solo italiani, sono indubbiamente notevoli.

Per garantire effettivamente i diritti sociali nel nostro ordinamento, diventa insomma indispensabile il raffronto tra gli strumenti internazionali di tutela che l'Italia ha liberamente ratificato, così come interpretati dai rispettivi organi di controllo (per quanto interessa in questa sede, la CSE e il suo Comitato) e, in special modo, i livelli essenziali delle prestazioni, determinati internamente attraverso scelte discrezionali di politica economica e sociale, che alla fine potrebbero risultare elusive della vera *ratio* dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.⁴⁷. In particolare, l'ambiguità della locuzione «livelli essenziali»⁴⁸, impiegata in Costituzione a proposito delle prestazioni concernenti i diritti sociali, da garantire su tutto il territorio nazionale, potrebbe essere a mio parere più facilmente superata proprio grazie agli apporti ermeneutici che si manifestano in ambito internazionale, in specie ad opera del CEDS. Interpretazioni in grado di contribuire ad evitare che, presa isolatamente, tale espressione giustifichi ogni regressione che non arrivi ad intaccare il contenuto essenziale del diritto implica-

⁴⁶ Cfr., *ex plurimis*, M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Éditions du Seuil, Paris, 1994; C. REUS SMIT, *The Constitutional Structure of International Society and the nature of fundamental Institutions*, in *International Organization*, vol. 51, 1997, pp. 55-89; B. FASSBENDER, *The UN Charter as the Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, pp. 529-619; J.-L. HALPÉRIN, *Entre nationalisme juridique et communauté de droit*, PUF, Paris, 1999; R. H. HELMHOLZ, *Natural Human Rights: The Perspective of the Ius Commune*, in *Catholic University Law Review*, vol. 52, 2003, pp. 301-325, reperibile anche all'indirizzo: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2483&context=journal_articles; P. G. CAROZZA, "My Friend is a Stranger": *The Death Penalty and the Global Ius Commune of Human Rights*, in *Texas Law Review*, vol. 81, 2003, pp. 1031-1089, spec. p. 1040 s., p. 1084 s., reperibile anche all'indirizzo: http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/536; E. DE WET, *The International Constitutional Order*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, 2006, pp. 51-76, reperibile anche all'indirizzo: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsHR/HR2009/DeWet/DeWetBackgroundReading2.pdf>; A. PETERS, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, in *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006, pp. 579-610, reperibile anche all'indirizzo: <http://core.ac.uk/download/pdf/18238603.pdf>; M. DELMAS-MARTY, *Vers une communauté de valeurs. Les forces imaginantes du droit (IV)*, Éditions du Seuil, Paris, 2011; M. BOUMGHAR, *Les droits de l'homme, droit commun des sociétés contemporaines ?*, in M. BOUMGHAR, V. DURAND (dir.), *Les nouvelles échelles du droit commun*, Larcier, Bruxelles, 2013, p. 227 ss.; O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, spec. pp. 13, 1027, 1031.

⁴⁷ «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

⁴⁸ Sull'interpretazione di tale espressione, impiegata dal legislatore costituzionale nella revisione del 2001, si ha ormai una letteratura sovrabbondante. Ha di recente riesplorato la questione, ricostruendo i profili esegetici della disposizione di cui si tratta, come affrontati in dottrina, e collocando adeguatamente i problematici profili attuativi nel contesto giurisprudenziale che si è sviluppato nel corso degli anni, P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna. Parte I. Premesse teoriche, concettuali e di metodo. Decentramento e diritti sociali in Italia*, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 187 ss., ma spec. p. 269 ss., al quale rinvio anche per l'ampio apparato bibliografico sul tema. Per la nozione di essenzialità, sia consentito rinviare anche a: G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, CEDAM, Padova, 2007, p. 58 ss.

to⁴⁹, il quale, in concreto, si identifica con l'obbligo di assicurare prestazioni efficienti, efficaci ed appropriate, allo scopo di garantire a tutti i consociati un'esistenza veramente dignitosa.

4.1. L'importanza del principio di non regressione.

Non c'è dubbio, del resto, che, pur non in senso assoluto, dalla CSE e dall'attività del suo organo di controllo, si ricavi un vero e proprio "principio di non regressione"⁵⁰, che impone agli Stati «obblighi negativi» rispetto ai risultati raggiunti. Il CEDS, come si è avuto modo di illustrare in questa sede, in occasione della crisi si è dimostrato uno dei maggiori teorici di tale principio, ponendosi autorevolmente accanto al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite⁵¹. E' infatti emerso con chiarezza che il principio di non regressione – dedotto *a contrario* dall'obbligo di aumentare progressivamente la tutela dei diritti riconosciuti dalla Carta, quale si evince non solo dal § 3 dell'art. 12 della stessa, dedicato al diritto alla sicurezza sociale, ma anche, in generale, dal suo Preambolo –, pur non implicando di per sé un divieto per gli Stati di adottare misure regressive di tutela, qualora risultino giustificate dalla penuria delle risorse economiche a disposizione, impone in ogni caso a ciascuno di essi di provare che le decisioni assunte erano necessarie e basate su un esame

⁴⁹ Diversamente, l'ambiguità dell'espressione di cui si discute rischia di rendere indefiniti gli stessi limiti alla regressione delle prestazioni, attuata dal legislatore per fare fronte alla crisi economica in atto. Non a caso, la dottrina più attenta ha segnalato da tempo che la locuzione «livelli essenziali» si presenta come «una "scatola vuota" che i responsabili dell'indirizzo politico nazionale [potrebbero] riempire scegliendo questo o quello, a loro discrezione». In tal senso, si veda E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1191; cfr., altresì, sempre in tal senso, L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2/2002, p. 1183.

⁵⁰ Cfr., per tutti, I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, Bruxelles, 2008, spec. pp. 15-29 e pp. 63-67. ; Id., *Le principe de standstill : actualités et perspectives*, in *Revue Critique de Jurisprudence Belge*, vol. 66, n. 1, 2012, pp. 6-18.

⁵¹ Il CoDESC, per mezzo di una delle sue più note Osservazioni generali (Cfr. l'Osservazione generale n. 3, «The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant)» (Doc. E/1991/23), § 9), a proposito dell'interpretazione da dare al § 1 dell'art. 2 e al § 1 dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (PIDESC), si è dimostrato uno dei maggiori teorici di tale principio. In particolare, da tale Osservazione si evince che l'impegno all'attuazione progressiva dei diritti sociali, pur non implicando, di per sé, il divieto per gli Stati di adottare misure regressive di tutela (comunque provvisorie), qualora risultino giustificate dalla penuria delle risorse economiche a disposizione e dall'impossibilità di sostituirle con altre che comportino un sacrificio minore, impone loro, in ogni caso, di provare che le decisioni assunte si sono basate su un esame approfondito delle possibili alternative, e che le risorse disponibili sono state pienamente utilizzate. Ancora più significativa, per il riconoscimento e l'affermazione del suddetto principio sul piano giuridico interno, è però l'Osservazione generale n. 19, dedicata al diritto alla sicurezza sociale (art. 9 del PIDESC), che contiene una nitida considerazione in proposito: «There is a strong presumption that retrogressive measures taken in relation to the right to social security are prohibited under the Covenant». Pur tuttavia, il CoDESC indica una serie di criteri cui intende attenersi nel caso in cui uno Stato contraente adotti misure regressive in tale ambito, impegnandosi cioè a verificare se: «(a) there was reasonable justification for the action; (b) alternatives were comprehensively examined; (c) there was genuine participation of affected groups in examining the proposed measures and alternatives; (d) the measures were directly or indirectly discriminatory; (e) the measures will have a sustained impact on the realization of the right to social security, an unreasonable impact on acquired social security rights or whether an individual or group is deprived of access to the minimum essential level of social security; and (f) whether there was an independent review of the measures at the national level». Si veda, CoDESC, Osservazione generale n. 19, approvata il 23 novembre 2007, «The right to social security (art. 9)» (E/C.12/GC/19), § 42, da cui sono tratte le parti riprodotte nel testo. Per ulteriori approfondimenti, e per i riferimenti bibliografici essenziali in argomento, si può vedere: G. GUIGLIA, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali tra luci e ombre*, in <http://www.federalismi.it> – *Focus Human Rights*, n. 3, 2015, pp. 1-59.

approfondito delle possibili alternative; e che, pertanto, non si potevano impiegare misure meno afflittive per le parti interessate, soprattutto per quelle più vulnerabili.

In tal modo, dunque, il Comitato ha posto in particolare evidenza che, qualora uno Stato parte decida misure regressive nell'ambito del proprio sistema di sicurezza sociale, deve pur sempre dimostrare di non avere alternative meno gravose per raggiungere lo stesso obiettivo di sostenibilità, cui è costretto in un determinato momento di crisi; e nel caso in cui non ci riesca – o non tenti nemmeno di farlo, com'è accaduto in Grecia a proposito delle misure di austerità di cui si tratta – esse sono suscettibili di violare la Carta, anche qualora non arrivino ad intaccare il contenuto essenziale del diritto sociale coinvolto⁵².

Il CEDS, in definitiva, rispetto ad altri organi giudiziari e di controllo internazionali, è riuscito ad affermare in modo più efficace il proprio ruolo nella definizione e nella tutela del contenuto essenziale dei diritti riconosciuti dalla Carta, sia sul piano sostanziale che sotto il profilo procedurale, e nello stesso tempo ha saputo chiarire la propria posizione in ordine alla dimensione qualitativa e quantitativa delle lesioni che gli Stati parti possono causare ad esso, combinando il principio di non regressione con i principî di proporzionalità⁵³ e di ragionevolezza⁵⁴. Così facendo, ha dunque impedito che la penuria delle risorse economiche, dovuta alla crisi, potesse di per sé giustificare la diminuzione degli *standard* di tutela dei diritti sociali coinvolti, dai quali dipende notoriamente la preservazione della dignità stessa dei concitati.

5. Il crescente ricorso alle numerose istanze di tutela disponibili a livello regionale e mondiale.

In conclusione, se si riflette anche su un altro profilo delle complesse questioni che la crisi ha posto in luce, ciò che a mio parere sta diventando via via inarrestabile è il crescente ricorso degli individui e delle collettività alle numerose istanze di tutela, giurisdizionali e di controllo, ormai disponibili a livello regionale e mondiale. Il moltiplicarsi, accanto a quelli interni, degli strumenti sovranazionali e internazionali a protezione dei diritti umani – quali sono indubbiamente anche i diritti sociali – e l'aumento delle possibilità di avvalersi di una folta schiera di patrocinatori, sia a livello individuale che collettivo, alimentano con crescente in-

⁵² Si vedano, soprattutto, i §§ 79 e 80 della decisione sul reclamo n. 76/2012, cit.

⁵³ Sul ruolo del principio di proporzionalità, in ordine alle limitazioni cui possono essere sottoposti i diritti sociali in tempo di crisi economica, si vedano, per tutti, i contributi (divergenti) di: X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, vol. 10, n. 3, pp. 660-686; D. BILCHITZ, *Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine*, *Ivi*, 2014, vol. 12, n. 3, pp. 710-739.

⁵⁴ Vale a dire che i sacrifici imposti devono risultare conformi allo scopo prefissato, cioè in relazione di coerenza e corrispondenza rispetto all'obiettivo perseguito; sicché si configura un sindacato sull'adeguatezza dello strumento di politica economico-finanziaria adottato in concreto dallo Stato, come conseguenza inevitabile del principio di ragionevolezza. Così facendo, è possibile ipotizzare anche sul piano nazionale – in specie con riferimento alla nostra Costituzione – un test di ragionevolezza incentrato sull'attendibilità tecnico-finanziaria della legislazione in materia economica.

tensità il fenomeno del c.d. «pluralismo applicato»⁵⁵: un altro modo di concepire la tutela dei diritti; un'eco inconfondibile della *teoria del pluralismo giuridico e costituzionale*⁵⁶, che notoriamente si pone l'obiettivo di rispondere alle nuove esigenze di tutela dei diritti, sorte con la globalizzazione dei rapporti tra gli Stati, non attraverso la riduzione ad unità di tutte le ineluttabili diversità ordinamentali, ma garantendone, proprio al contrario, la coesistenza all'interno di un complesso, e tuttavia equilibrato, sistema di valori, principi comuni e garanzie giurisdizionali e paragiurisdizionali. Sistema che, nonostante le sensibili contraddizioni che emergono tuttora a livello globale, costituisce pur sempre il «comun denominatore» della comunità internazionale e quindi è destinato ad alimentare, tra l'altro, l'annoso dibattito scientifico circa la «costituzionalizzazione del diritto internazionale»⁵⁷.

⁵⁵ L'espressione, qui tradotta, è ripresa da: J.-S. BERGE, *L'application du droit national, international et européen*, Dalloz, Paris, 2013, p. 365.

⁵⁶ In particolare, secondo la teoria del pluralismo costituzionale, la protezione dei diritti fondamentali non si basa sulla preminenza di un interprete "ultimo", in quanto le relazioni interordinamentali comportano ormai una pluralità di interpretazioni provenienti dai vari organi, giurisdizionali e di controllo, che vengono mobilitate e impiegate, caso per caso, al fine di ottenere il miglior risultato possibile per i soggetti coinvolti e per i loro diritti; e quindi si tratta di un altro modo di concepire la tutela dei diritti, che però pur sempre tende ad un diritto "giusto". Si vedano, in particolare: N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Practical Reason*, Oxford University Press, Oxford, 1999; N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *The Modern Law Review*, 2002, vol. 65, n. 3, pp. 317-359; ID., *Taking Constitutionalism Beyond the State*, in *Political Studies*, 2008, vol. 56, n. 3, pp. 519-543; A. STONE SWEET, *A Cosmopolitan Legal Order: Constitutional Pluralism and Rights Adjudication in Europe*, in *Global Constitutionalism*, 2012, vol. 1, n. 1, pp. 53-90; M. AVBELJ, J. KOMAREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, Oxford, 2012; M. POIARES MADURO, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 502-537; ID., *Der Kontrapunkt im Dienste eines europäischen Verfassungspluralismus*, in *EUR-Europarecht*, Heft 1, 2007, pp. 3-31, reperibile all'indirizzo: http://www.europarecht.nomos.de/fileadmin/eur/doc/Aufsatz_EUR_07_01.pdf; ID., *Three Claims of Constitutional Pluralism*, in M. AVBELJ, J. KOMAREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, cit., pp. 67-84; R. BUSTOS GIBBERT, *Pluralismo Constitucional y diálogo jurisprudencial*, Porrúa, México, D.F., 2012; K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2014. Mettono bene in evidenza le diverse posizioni dei vari autori, a proposito della teoria di cui si tratta: A. STONE SWEET, *The structure of constitutional pluralism: Review of Nico Krisch, Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Post-National Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, vol. 11, n. 2, pp. 491-500 e N. KRISCH, *Constitutionalism and pluralism: A reply to Alec Stone Sweet*, *Ivi*, pp. 501-505.

⁵⁷ A tale riguardo, si veda l'approfondita analisi condotta da R. BIFULCO, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014 (http://www.rivistaaic.it/download/p2DV70lqaiGIV6r9HBT-RW9wdyg_BSFF8egTZtnJyHY/4-2014-bifulco.pdf), pp. 1-30, cui si rinvia anche per l'esauritivo apparato bibliografico.