

A Room with a View – La Protezione dei Diritti Sociali in Prospettiva Europea Internazionale e Sovranazionale¹

A Room with a View – The Protection of Social Rights in a European International and Supranational Perspective

Sara Cocchi

Università degli Studi di Firenze – Florença, Itália

Riassunto: Il presente contributo esamina le attuali possibilità di un riconoscimento “europeo” per i diritti sociali attraverso l’analisi delle principali fonti del Consiglio d’Europa e dell’Unione Europea che li riguardano. Ripercorrendo le difficoltà emerse nell’inserimento di tale controversa categoria di diritti nei documenti “europei” fondamentali, ci si interrogherà quindi sull’effettivo grado di protezione che questa inclusione garantisce e sui rischi che l’insofferenza nei confronti di vincoli sovranazionali ritenuti eccessivamente penetranti può comportare. Alcuni riferimenti alle principali decisioni emesse dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e dalla Corte di Giustizia Europea mostreranno non soltanto le difficoltà interpretative incontrate nell’applicazione delle norme esaminate, ma anche l’esistenza di strumenti che possono contribuire attivamente al loro superamento.

Parole chiave: Diritti Sociali. Europa. Carta Sociale Europea. Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea. Corte Europea di Giustizia. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

Abstract: This article examines the current framework for a “European” recognition of social rights starting from the main relevant Council of Europe and European Union sources. Through a review of the main challenges faced by such a debated category of entitlements in the European context, we will discuss the actual effectiveness of their protection and the potential risks implied in skeptical positions towards supranational commitments perceived as exceedingly pervasive. References to selected case law from the European Court of Human Rights and the European Court of Justice will not only highlight the obstacles related to the enactment of “European” social rights provisions, but also point out the presence of interpretive tools that may actively help in overcoming them.

Keywords: Social Rights. European Social Charter. Charter of Fundamental Rights of the European Union. European Court of Justice. European Court of Human Rights.

¹ Recebido em: 27/9/2014

Revisado em: 5/11/2014

Aprovado em: 13/11/2014

1 Nota Introduttiva

Quale riconoscimento “europeo”, oggi, per i diritti sociali? Con la consapevolezza della vastità degli argomenti che esso abbraccia, il presente contributo si propone di esplorare questo interrogativo attraverso l’analisi delle principali fonti del Consiglio d’Europa e dell’Unione Europea finalizzate alla protezione e alla promozione di tale controversa categoria di diritti, con particolare attenzione alle difficoltà emerse nell’inserimento di essi all’interno dei documenti fondamentali e all’effettivo grado di protezione che questa inclusione garantisce. Tale approccio permetterà di evidenziare in primo luogo la persistenza, anche a livello sovranazionale, della cd. *minorità* dei diritti sociali (MAZZIOTTI, 1954) rispetto ai diritti di libertà e ai diritti politici, già riscontrata – con diverse sfumature - all’interno dei singoli ordinamenti nazionali. Inoltre, consentirà di mostrare i riflessi delle obiezioni generalmente avanzate nei confronti dei “diritti di terza generazione” (MARSHALL, 1950) in una dimensione in cui la tangibile diffidenza rispetto a vincoli sovranazionali eccessivamente penetranti rischia di affievolire l’effettività della loro tutela. Alcuni riferimenti alle principali decisioni emesse dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e dalla Corte di Giustizia Europea evidenzieranno, nel corso della trattazione, non soltanto le difficoltà interpretative incontrate nell’applicazione delle norme esaminate, ma anche l’esistenza di strumenti che possono contribuire attivamente al loro superamento.

2 Il Consiglio d’Europa e la Protezione dei Diritti Sociali

Tenendo a mente il *fil rouge* appena tratteggiato, si ritiene dunque opportuno esplorare in primo luogo i meccanismi approntati dal Consiglio d’Europa. All’analisi della Carta Sociale Europea, dei suoi protocolli aggiuntivi e della sua versione rivista seguirà un approfondimento dedicato agli spazi di tutela offerti ai diritti sociali dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo (CEDU), incentrata eminentemente sulla protezione dei diritti civili e politici. Come si avrà modo di vedere nelle pagine che seguono, un’attenta lettura di alcune importanti sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e alcuni recenti pro-

poste di futuri interventi normativi lasciano intravedere oggi spiragli interessanti per una tutela auspicabilmente paritaria dei diritti sociali rispetto ai diritti di prima e seconda generazione in seno alle istituzioni afferenti al Consiglio d'Europa.

2.1 Persistenza di una Dicotomia: la carta sociale europea

Sebbene il primo e fondamentale trattato promosso dal Consiglio d'Europa, la “Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo” del 1950 (CEDU), includesse nel *corpus* dei diritti protetti anche un numero estremamente limitato di posizioni giuridiche soggettive riconducibili all'alveo dei diritti sociali², il loro primo esplicito riconoscimento pattizio da parte di tale istituzione internazionale si deve alla “Carta sociale europea” (CSE), firmata a Torino il 18 ottobre del 1961 da tredici degli allora sedici Stati membri ed entrata in vigore il 25 febbraio 1965 al raggiungimento delle cinque ratifiche previste.

Scorrendo rapidamente la *Parte II* della CSE, è possibile notare come buona parte dei diritti in essa menzionati siano essenzialmente diritti dei lavoratori³. I restanti sono invece complessivamente riferibili alla generalità degli individui⁴, o a specifiche categorie alle quali, con intento anche promozionale, si ritiene necessario accordare una protezione

² Il riferimento è qui all'art. 4 della CEDU nella sua formulazione originaria, che al par. 2 proibisce il lavoro forzato, e più nello specifico all'art. 11, che nel garantire la libertà di riunione e di associazione, vi include espressamente il diritto di dar vita ad associazioni sindacali (e di unirsi ad esse) con l'obiettivo di proteggere i propri interessi. Il testo della CEDU è consultabile alla pagina web <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

³ I principali sono, oltre al diritto al lavoro enunciato nell'art. 1 e i connessi diritti all'orientamento (art. 9) e alla formazione professionale (art. 10), il diritto ad eque (art. 2), salubri e sicure (art. 3) condizioni di lavoro, il diritto ad un'equa retribuzione (art. 4), alla formazione di associazioni sindacali, nonché all'esercizio della contrattazione collettiva (artt. 5 e 6). Il testo originale della CSE è consultabile alla pagina web <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/035.htm>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

⁴ V. ad es., il diritto alla protezione della salute (art. 11), alla sicurezza sociale (art. 12), all'assistenza sociale e medica (art. 13) nonché alla fruizione di servizi di welfare (art. 14).

particolarmente rafforzata⁵. Sebbene il catalogo di diritti in essa contenuto sia per molti versi più ampio e dettagliato rispetto a quanto previsto da molte costituzioni dell'epoca, a detta dei primi come dei successivi commentatori, la CSE non pare tuttavia brillare per intraprendenza, tanto nella selezione e formulazione dei diritti che contiene (HARRIS, 1964, p. 1.078-1.079; COSTA, 2000, p. 149), quanto nei meccanismi delineati a protezione di essi. Sia le affermazioni iniziali contenute nella *Parte I* che le modalità di adesione alla Carta e i meccanismi di controllo da essa apprestati, sono infatti indice evidente della diffidenza espressa dalle Parti Contraenti in riferimento alla configurazione dei diritti sociali come vere e proprie posizioni giuridiche individuali. Nonostante infatti che la natura giuridica della CSE sia identica a quella della CEDU, e che identica sia la forza cogente dei due trattati, la struttura, la tecnica di redazione degli articoli che la compongono e i meccanismi di tutela che caratterizzano la Carta del 1961 lasciano trasparire una radicata riluttanza ad assumere impegni di carattere internazionale con riferimento ad una categoria come quella dei diritti sociali, la cui fisionomia risulta ampiamente incerta e dibattuta (con alcune differenze) anche sul piano interno dei singoli dibattiti nazionali. (OLIVIERI, 2008, p. 513)⁶

E' innanzitutto particolarmente significativo che, facendo eco alle aspirazioni espresse nel Preambolo alla Carta, l'effettiva realizzazione

⁵ V. ad es., il diritto alla protezione economica delle donne e dei bambini (art. 17), alla protezione delle donne lavoratrici (art. 8) o al diritto delle persone con disabilità fisiche o psichiche all'orientamento professionale, alla riabilitazione e al reinserimento sociale (art. 15).

⁶ Olivieri (2008, p. 513), individua infatti un "doppio pregiudizio di ineffettività" che ha fin dall'inizio accompagnato la Carta Sociale Europea, relativo sia alla "natura internazionale dei suoi obblighi", sia al "contenuto sociale delle sue disposizioni". Un interessante – sebbene non del tutto sovrapponibile – parallelo con la vicenda che si ricorda in queste pagine può essere rintracciato nel percorso di approvazione dei due Patti Internazionali sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR) delle Nazioni Unite, per il quale si rinvia alle considerazioni di Cassese (2009, p. 28 ss). Per alcuni riferimenti essenziali sul percorso di affermazione dei diritti sociali nel panorama nazionale europeo (almeno continentale), si vedano, fra i moltissimi contributi, almeno Baldassarre (1989); Luciani (1996); Costa (2008). Per una posizione "classica" contraria alla costituzionalizzazione dei diritti sociali, non si può non citare Forsthoft, [1953] 1973.

dell'elenco di "diritti e principi" menzionati nella *Parte I* sia considerata un risultato da perseguire, con tutti i mezzi ritenuti adeguati, tramite il raggiungimento di condizioni a ciò idonee. Proprio queste ultime rappresentano l'obiettivo verso il quale le parti contraenti si impegnano ad indirizzare la propria politica: coerentemente, ciascun articolo contenuto nella *Parte II* indica gli obblighi che ciascuno Stato contraente assume con l'intento di assicurare l'effettivo esercizio di ognuno dei diritti elencati. La CSE dunque non garantisce veri e propri diritti sociali (individuali o collettivi che siano), ma si rivolge esclusivamente alle Parti Contraenti, imponendo loro di orientare la propria azione verso il raggiungimento di determinati effetti. La Carta non è tuttavia vincolante in ogni sua parte. Secondo l'art. 20 par. 1 lett. a, gli Stati che la ratificano sono infatti obbligati a dar seguito soltanto ad alcuni degli articoli della *Parte II*, scegliendone però almeno cinque fra i sette relativi al diritto al lavoro, alla formazione di associazioni sindacali, alla contrattazione collettiva, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e medica, alla protezione sociale, giuridica ed economica della famiglia e alla protezione e all'assistenza dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Questa *flessibilità* (GÓMEZ-FERNÁNDEZ, 2009, p. 75), connaturata persino alle modalità di sottoscrizione del *minimum core* dei diritti sociali che la Carta intende proteggere, è poi completata dalla previsione della lett. b del medesimo articolo, secondo la quale le Parti Contraenti sono altresì obbligate dagli ulteriori articoli (o persino singoli paragrafi) che esse stesse selezioneranno, così da essere alla fine vincolate da non meno di dieci articoli (o quarantacinque paragrafi) totali.

Anche i meccanismi di verifica sull'attuazione della Carta e sul rispetto degli obblighi assunti dagli Stati membri intendono evitare un'eccessiva invadenza delle procedure di controllo. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha infatti il compito di esaminare i *reports*, inviati dagli Stati con cadenza annuale oppure a richiesta del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a seconda che essi riguardino le misure adottate in relazione agli articoli sottoscritti oppure gli articoli non espressamente accettati, formulando conseguentemente le proprie *Conclusioni* all'indirizzo di ciascun Paese membro. L'assenza di sanzioni per eventuali violazioni o omissioni nel perseguimento degli obiettivi imposti dalla Carta è solo

marginalmente compensata dal potere del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di rivolgere *Raccomandazioni* alle parti contraenti.

Sebbene nell'intento originario dei suoi redattori la CSE fosse stata concepita per completare (AKANDJI-KOMBE, 2006) il sistema di protezione dei diritti umani già incardinato nella CEDU, un confronto anche superficiale mostra con evidenza il differente approccio impiegato nella costruzione dei due trattati. Innanzitutto, la tecnica utilizzata per la formulazione degli articoli dedicati ai singoli diritti protetti (o per la cui protezione si auspica l'instaurazione di adeguate condizioni) nell'uno e nell'altro trattato segnala tutte le difficoltà nell'affrontare in modo unitario la categoria dei diritti fondamentali. Se infatti nella CEDU l'individuo è espressamente indicato quale titolare di posizioni giuridiche che le parti contraenti si impegnano ad assicurare, la CSE, stante la ritenuta natura condizionata dei diritti sociali, si rivolge unicamente agli Stati imponendo loro una serie di obblighi finalizzati a creare condizioni adeguate per il loro "effettivo esercizio". La (seppur contenuta) discrezionalità accordata ad essi nella scelta degli articoli ai quali saranno vincolati può essere del resto motivata in ragione del contesto storico nel quale la Carta è stata redatta ed in particolare dei diversi livelli di sviluppo economico raggiunti dalle Parti Contraenti (HARRIS, 1964, p. 1080-1082). La differenza più evidente è tuttavia inerente al meccanismo di protezione predisposto per le due categorie di diritti: esso è infatti giurisdizionale nel caso dei diritti civili e politici; ha invece rilevanza principalmente politica e dunque natura più "persuasiva" quello basato su procedure di *reporting* periodico previsto dalla CSE per i diritti sociali.

Se dunque da un lato è vero che i due trattati si inseriscono in un comune disegno di protezione dei diritti fondamentali, dall'altro non si può tuttavia non notare come lo sdoppiamento degli strumenti giuridici di promozione e tutela delle due categorie di diritti (civili-politici e sociali) sia frutto del profondo radicamento delle due opposte e apparentemente inconciliabili ricostruzioni che di esse sono state offerte.

Anticipando di poco l'opzione confermata nel 1966 sul piano internazionale con l'approvazione dei Patti Internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali promossi dalle Nazioni

Unite, la scelta “dualista” del Consiglio d’Europa pare dunque in questa fase consolidare la separazione fra le due categorie di diritti, contribuendo così ad offuscare l’indivisibilità e l’interdipendenza almeno in linea di principio riconosciute ai diritti fondamentali. (CARRILLO SALCEDO, 1991, p. 433-434)

2.2 I Riflessi Della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Dell’uomo Sulla Protezione dei Diritti Sociali

Se dunque i trattati promossi dal Consiglio d’Europa si limitano a fotografare una dicotomia ancora una volta apparentemente irrisolvibile, è tramite l’attività della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che essa inizia ad essere affrontata con l’intento di ricondurre *ad unum* i diritti civili e politici e quelli sociali ed economici.

La prima affermazione di tale atteggiamento pretorio è contenuta nella sentenza *Airey v. Ireland* (9 ottobre 1979), vero e proprio *landmark case* relativo al ricorso di una cittadina irlandese titolare di sussidio di disoccupazione alla quale gli elevati costi della procedura e delle tariffe professionali e la conseguente impossibilità di procurarsi un avvocato che la assistesse, avevano impedito di adire il tribunale competente per ottenere la separazione giudiziale dal marito violento. La Corte di Strasburgo, ritenendo che l’assenza di programmi di assistenza legale per i non abbienti in relazione alle cause di separazione violasse il diritto di accesso alla giustizia previsto dall’art. 6 par. 1 CEDU, respinge le difese del Governo irlandese volte ad evidenziare l’impossibilità di pretendere l’istituzione di un programma di *legal aid* gratuito omnicomprensivo e la scorrettezza di una interpretazione della CEDU dalla quale derivino oneri socio-economici in capo alle Parti Contraenti. La Corte afferma infatti che

[w]hilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature. The Court therefore considers [...] that the mere fact that an interpretation of the Convention may extend into the sphere of social and economic rights should not be a decisive factor

against such an interpretation; there is no water-tight division separating that sphere from the field covered by the Convention⁷.

Inizia dunque con *Airey* un percorso tutto giurisprudenziale che, con alterne vicende, offrirà svariati spunti per un progressivo riavvicinamento tra le due categorie (o generazioni) di diritti.

In primo luogo, si assiste ad una estensione della protezione offerta dalla CEDU anche ad alcuni diritti ascrivibili al novero dei diritti sociali, tramite l'elaborazione di peculiari tecniche interpretative. Così ad esempio, si è ritenuto che la violazione del diritto ad un equo processo relativo alla determinazione di “*civil rights and obligations*” (così l'art. 6 CEDU) nel contenzioso instaurato di fronte all'autorità giudiziaria nazionale pregiudicasse il godimento di diritti sociali a prestazioni pecuniarie rivendicati in giudizio dai ricorrenti (SUDRE, 1998, p. 469). La Corte di

⁷ *Airey v. Ireland*, par. 26. E' inoltre particolarmente significativo che poche righe più tardi la Corte pur sottolineando come non compito suo indicare le misure che ciascuno Stato deve adottare per garantire il rispetto dei diritti affermati nella CEDU, non rinunci a dare tuttavia qualche suggerimento, a mero titolo di esempio: “[i]n addition, whilst Article 6 para. 1 [...] guarantees to litigants an effective right of access to the courts for the determination of their “civil rights and obligations”, it leaves to the State a free choice of the means to be used towards this end. The institution of a legal aid scheme [...] constitutes one of those means but there are others such as, for example, a simplification of procedure. In any event, it is not the Court’s function to indicate, let alone dictate, which measures should be taken; all that the Convention requires is that an individual should enjoy his effective right of access to the courts in conditions not at variance with Article 6 para. 1 [...]”. Con la medesima pronuncia, l'Irlanda è altresì ritenuta responsabile della violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU), avendo indirettamente impedito alla ricorrente di ottenere il provvedimento di separazione giudiziale: “As regards marriage, husband and wife [...] are entitled, in certain cases, to petition for a decree of judicial separation; [...] the protection of their private or family life may sometimes necessitate their being relieved from the duty to live together. Effective respect for private or family life obliges Ireland to make this means of protection effectively accessible [...]. However, it was not effectively accessible to the applicant: not having been put in a position in which she could apply to the High Court [...], she was unable to seek recognition in law of her de facto separation from her husband. She has therefore been the victim of a violation of Article 8”; *ibidem*, par. 33. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è consultabile *on line* a partire dal database ufficiale HUDOC. Disponibili: <<http://hudoc.echr.coe.int/>>. Consultato il: 27 ott. 2014).

Strasburgo è così riuscita a tutelare, seppure in via riflessa, situazioni soggettive afferenti sì alla “materia sociale”, ma caratterizzate da una spiccata connotazione patrimoniale e per questo collocabili sotto l’etichetta di *civil right* ai sensi dell’art. 6 CEDU. (SUDRE, 1999, p. 113)

In altri casi, invece, un diritto sociale è stato riconosciuto in quanto effetto della legittima compressione di uno dei diritti fondamentali protetti dalla CEDU. E’ quanto la Corte afferma con riferimento al diritto di proprietà sancito dall’art. 1 del Protocollo 1 CEDU, del quale con la sentenza *James and Others v. United Kingdom* (1986) si è per la prima volta affermata la legittima limitazione per ragioni di utilità pubblica finalizzate a garantire il diritto all’abitazione⁸. Altre ipotesi configurano infine il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione (art. 14) come norma dotata di una potenziale *vis expansiva* in grado di attrarre all’alveo della CEDU anche diritti *latu sensu* sociali. La natura accessoria dell’art. 14 e la sua applicabilità ai soli diritti garan-

⁸ “The Court agrees with the applicants that a deprivation of property effected for no reason other than to confer a private benefit on a private party cannot be “in the public interest”. Nonetheless, the compulsory transfer of property from one individual to another may, depending upon the circumstances, constitute a legitimate means for promoting the public interest. [...] The taking of property in pursuance of a policy calculated to enhance social justice within the community can properly be described as being “in the public interest”. In particular, the fairness of a system of law governing the contractual or property rights of private parties is a matter of public concern and therefore legislative measures intended to bring about such fairness are capable of being “in the public interest”, even if they involve the compulsory transfer of property from one individual to another”; *James and Others v. United Kingdom*, 21 febbraio 1986, par. 40-41. SUDRE, 1999 (p. 116), ricorda che la Corte di Strasburgo ha dichiarato legittima, in funzione della tutela del diritto all’abitazione, anche la compressione del diritto al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU), nella sentenza *Velosa Barreto v. Portugal*, 21 novembre 1995. Al tempo stesso, tuttavia, il diritto all’abitazione non può essere automaticamente attratto nella sfera dell’art. 8 CEDU ed in particolare non può essere indicato quale conseguenza diretta del diritto al rispetto della vita privata: come fa notare Sonelli (2004, p. 1450), nella sentenza *Marzari v. Italy*, 4 maggio 1999, la Corte rigetta le richieste del ricorrente affermando (par. 179) che “although Article 8 does not guarantee the right to have one’s housing problem solved by the authorities, a refusal of the authorities to provide assistance in this respect to an individual suffering from a severe disease might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such refusal on the private life of the individual”.

titi dalla CEDU e dai suoi protocolli aggiuntivi, rende tuttavia necessario ancorare la violazione del diritto sociale al mancato rispetto di uno dei diritti contenuti in tali fonti (TOMUSCHAT, 2007, p. 861). E' questo il percorso seguito dalla Corte in *Gaygusuz v. Austria*, nel quale la Corte di Strasburgo ritiene violato il combinato disposto degli artt. 14 CEDU e 1 Protocollo 1 dalla normativa austriaca in materia di sussidi di disoccupazione, in base alla quale il ricorrente, cittadino turco residente in Austria, si era visto negare tale forma di assistenza per mancanza del requisito della cittadinanza, pur essendo in regola con i versamenti contributivi⁹.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha inoltre ampliato il raggio della propria giurisdizione, arrivando in taluni casi a tutelare i diritti sociali attraverso la teoria giurisprudenziale delle obbligazioni positive. Ritenendo infatti che la protezione offerta ad alcuni singoli diritti contenuti nella CEDU non fosse adeguata, la Corte non ha esitato a suggerire agli Stati responsabili di violazioni l'adozione di ulteriori specifiche misure positive volte a garantire in modo pieno ed effettivo i diritti protetti dalla Convenzione. Da un lato, questa tecnica ha fornito l'occasione per rivedere alcune obiezioni classiche ad una considerazione unitaria dei diritti fondamentali ed in particolare per interrogarsi sull'adeguatezza della mera astensione da interferenze quale garanzia di godimento dei diritti di libertà¹⁰. Dall'altro lato, tuttavia, la Corte di Strasburgo ne ha fortemente contenuto le potenzialità espansive, sfruttando le aperture da esse consen-

⁹ *Gaygusuz v. Austria*, 23 maggio 1996. Poiché la Corte ritiene che “the right to emergency assistance - in so far as provided for in the applicable legislation - is a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1” e che l'unico legame di reciprocità esistente con il diritto a percepire il sussidio sia quello con il pagamento dei contribute previdenziali, “as the applicant was denied emergency assistance on a ground of distinction covered by Article 14 (art. 14), namely his nationality, that provision (art. 14) is also applicable” (par. 41). Non essendo quindi il trattamento discriminatorio fondato su giustificazioni obiettive e ragionevoli, lo Stato resistente è considerato responsabile della violazione dell'art. 14 CEDU in correlazione con l'art. 1 del Protocollo 1 (parr. 50 e 52).

¹⁰ Nel caso *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, in materia di libertà di riunione, la Corte, pur avvertendo che non è suo compito sviluppare una teoria generale delle obbligazioni positive, sottolinea come un mero dovere di non interferenza da parte dello Stato non sia sufficiente a garantire il godimento del diritto in esame, dovendo altresì quest'ultimo adottare misure positive affinché i manifestanti possano esercitarlo in modo pieno ed effettivo; *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, 21 giugno 1988, parr. 31-32.

tite con estrema parsimonia¹¹, forse temendo che alcuni articoli in particolare possano essere utilizzati come grimaldelli per scardinare il sistema di protezione offerto dalla CEDU e favorire così l'ingresso nel circuito di diritti da essa non contemplati. (SONELLI, 2004, p. 1.448)

Sebbene quindi sia individuabile un filone giurisprudenziale tendente ad riportare i diritti sociali alla giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la dottrina maggioritaria ha più volte espresso le proprie perplessità riguardo alla riluttanza della stessa a riconoscere i diritti sociali "in quanto tali" e non quali mere "*implications*" (o, nella versione francese, "*prolongements*") dei diritti civili e politici¹². Pur auspicando una maggiore intraprendenza della Corte nello sfruttare meccanismi interpretativi già in parte impiegati (SUDRE, 2003, p. 755-768), sono stati comunque evidenziati tutti i limiti che una protezione essen-

¹¹ Ne è un esempio il noto caso *Botta v. Italy*, nel quale il ricorrente, disabile, sosteneva che l'impossibilità di accedere alle strutture balneari in una località di villeggiatura fosse da imputarsi alla mancata vigilanza sull'adempimento degli obblighi imposti ai concessionari degli stabilimenti da parte delle autorità comunali, responsabili quindi di violazione del diritto al rispetto della vita privata (in particolare del diritto allo sviluppo dei rapporti intersoggettivi) garantito dall'art. 8 CEDU. La Corte, verificando se il diritto asserito dal ricorrente fosse o meno riconducibile a detto articolo, sottolinea che il dovere dello Stato di garantire il rispetto di tale diritto consiste anche nell'adozione di misure positive, nella determinazione delle quali, tuttavia, lo Stato mantiene sempre un margine insindacabile di apprezzamento relativo al bilanciamento degli interessi individuali con quelli della comunità. Affermando dunque che "a State has obligations of this type where it has found a direct and immediate link between the measures sought by an applicant and the latter's private and/or family life", la Corte conclude che il diritto vantato dal ricorrente (ovvero "the right to gain access to the beach and the sea at a place distant from his normal place of residence during his holidays") riguarda "interpersonal relations of such broad and indeterminate scope that there can be no conceivable direct link between the measures the State was urged to take in order to make good the omissions of the private bathing establishments and the applicant's private life", rigettando di conseguenza il ricorso. Cfr. *Botta v. Italy*, 24 febbraio 1998, par. 33-34. E' inoltre significativo che la Commissione per i diritti umani (all'epoca ancora esistente), nella propria decisione sull'ammissibilità del ricorso, abbia richiamato le ben note argomentazioni relative alla non giustiziabilità dei diritti sociali, la cui realizzazione si ritiene condizionata ad un insieme di più fattori, di natura essenzialmente finanziaria, così come all'ampio margine di apprezzamento lasciato alla discrezionalità del legislatore (così riporta Sonelli (2004, p. 1.449).

¹² Il riferimento qui è sempre alla sentenza *Airey v. Ireland*, par. 26.

zialmente “riflessa” dei diritti sociali comporta. Per quanto la Corte di Strasburgo abbia (cautamente) tentato di ampliare i confini del proprio mandato, essa fino ad oggi ha tutelato i diritti sociali principalmente attraverso la valorizzazione degli aspetti patrimoniali delle situazioni giuridiche violate, oppure interpretando estensivamente il contenuto di un particolare articolo della CEDU ed attraendo nell’orbita di esso un diritto sociale, inteso così quale sua peculiare sfaccettatura o condizione per il suo pieno godimento¹³.

2.3 Sviluppi Recenti e Prospettive Future

Ad ogni modo, gli sviluppi intervenuti e le proposte avanzate negli ultimi quindici anni in seno al Consiglio d’Europa hanno aperto nuove prospettive per una protezione finalmente piena dei diritti sociali e, più in generale, per una tutela integrale dei diritti fondamentali. Due sono le principali direttrici individuabili all’interno di tale processo: la prima mira al rafforzamento dei meccanismi offerti dalla Carta Sociale Europea; la seconda prospetta invece la possibilità di un ingresso “ufficiale” dei diritti sociali nella CEDU (e dunque nella giurisdizione della Corte di Strasburgo), mediante l’adozione di appositi protocolli o l’elaborazione di dispositivi di raccordo fra CEDU e CSE.

Sul primo fronte, occorre innanzitutto segnalare l’adozione nel 1996 della Carta Sociale Europea Riveduta, entrata in vigore nel 1999. Attualmente¹⁴ ratificata da trentatré (e firmata da altri dodici) dei quarantasette Stati membri del Consiglio d’Europa, essa amplia la tutela offerta ad alcuni dei diritti già contenuti nel trattato del 1961 e ne introduce di nuovi, fra i quali, oltre ad alcuni riconducibili al novero dei diritti dei lavoratori, spiccano il diritto alla protezione contro l’esclusione sociale e la povertà (art. 30), il diritto alla casa (art. 31) e il diritto degli anziani alla

¹³ Anche in riferimento a tali scorciatoie ermeneutiche, non mancano in dottrina inviti ad una maggior cautela, avvertendo che interpretazioni eccessivamente ardite potrebbero finire per snaturare la fisionomia della CEDU. (TOMUSCHAT, 2007, p. 845)

¹⁴ Si veda la situazione aggiornata in: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=&DF=&CL=ITA>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

protezione sociale (art. 23)¹⁵. Di notevole importanza, l'art. E, che, sancendo il principio di non discriminazione nel godimento dei diritti protetti dalla CSE, fornisce al Comitato Europeo dei Diritti Sociali uno strumento fondamentale per lo svolgimento dei nuovi compiti ad esso attribuiti l'anno precedente.

Il protocollo aggiuntivo del 9 novembre 1995¹⁶ introduce infatti per la prima volta nel sistema della CSE un sistema di reclami collettivi. Preceduto dal protocollo del 1991¹⁷, che interveniva sul sistema di *reporting* periodico in funzione di un maggior coinvolgimento delle organizzazioni internazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro e garantiva al Comitato degli Esperti il potere di chiedere agli Stati membri precisazioni ed informazioni ulteriori, il protocollo del 1995 rappresenta un primo strutturato tentativo di rafforzare la tutela offerta ai diritti sociali contenuti nella CSE tramite l'introduzione di una procedura "quasi-giurisdizionale" (COSTA, 2000, p. 150) che potenzia il ruolo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali. Esso infatti conferisce alle organizzazioni internazionali dei lavoratori, alle organizzazioni non governative dotate di *status* consultivo presso il Consiglio d'Europa, nonché alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori a livello nazionale, la legittimazione a ricorrere di fronte al Comitato degli esperti nell'ipotesi di "insoddisfacente applicazione" dei diritti previsti dalla CSE da parte di uno Stato membro, prevedendo, in caso di ammissibilità del ricorso, l'attivazione di una procedura in contraddittorio con la Parte Contraente interessata. Questa si concluderà con l'invio al Comitato dei Ministri di un rapporto concernente le attività svolte per accertare l'eventuale violazione, ed eventualmente con l'invio di una

¹⁵ Rimane fermo, pur con piccole modifiche, il meccanismo di adesione "flessibile" già visto con la prima versione del Trattato; cfr. art. A, CSE Riveduta (1996), consultabile alla pagina web <<http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/163.htm>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

¹⁶ Testo consultabile alla pagina web <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/158.htm>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

¹⁷ Testo consultabile alla pagina web <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/142.htm>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

raccomandazione allo Stato interessato, che dovrà poi nel suo successivo rapporto periodico riferire le misure adottate per dar seguito ad essa¹⁸.

Anche sul fronte CEDU si registrano negli ultimi anni interventi di grande rilievo e proposte significative in vista della predisposizione di una tutela pienamente giurisdizionale dei diritti sociali da parte degli organi del Consiglio d'Europa. Una tappa fondamentale di tale processo è rappresentata dall'entrata in vigore (1° aprile 2005) del Protocollo n. 12 recante un divieto generale di discriminazione fondata "sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione" nel godimento di "ogni diritto garantito dalla legge¹⁹". Come la dottrina ha da tempo avuto modo di sottolineare, tale avvenimento potrebbe aprire la strada ad un ingresso "ufficiale" dei diritti sociali nei meccanismi protettivi della CEDU. Se infatti ad essere coperti dal divieto in oggetto sono tutti i diritti garantiti *dalla legge*, i ricorrenti potranno rivolgersi alla Corte di Strasburgo per chiedere protezione contro trattamenti discriminatori che si riflettano non solo sul godimento dei diritti garantiti dalla CEDU, ma anche sulla fruizione di diritti garantiti dalla legislazione interna a ciascuno Stato, nonché dai trattati internazionali che siano stati da esso ratificati. Ecco dunque che, seppure dalla "porta di servizio" del diritto alla non-discriminazione, i diritti sociali, tanto quelli riconosciuti dal diritto nazionale, quanto in particolare quelli contenuti nella CSE, potrebbero diventare oggetto della tutela giurisdizionale offerta dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Akandji-Kombe, 2008, p. 192; SUDRE, 2003, p. 770 ss). Si deve però segnalare che, ad oggi, non si registrano decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che trattino possibili violazioni di diritti sociali attraverso il meccanismo delineato.

¹⁸ Per un esame approfondito della "giurisprudenza" del Comitato Europeo dei diritti sociali, delle tecniche decisorie da esso utilizzate, nonché dei soggetti e diritti sui quali si è principalmente concentrato il suo operato dal 1996 ad oggi, si rinvia alle ampie considerazioni di Jimena Quesada (2011, p. 290-297) e Jimena Quesada (2012).

¹⁹ Cfr. art. 1 Protocollo 12 CEDU, del 4 novembre 2000, ad oggi ratificato da diciotto Stati membri del Consiglio d'Europa e firmato da altri diciannove. Il testo italiano qui citato è consultabile alla pagina web <<http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/177.htm>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

Anche la dottrina più ottimista non manca tuttavia di avanzare a riguardo alcune perplessità, sottolineando innanzitutto che la protezione accordata ai diritti sociali dalla CEDU sarebbe comunque indiretta: ciò che si intenderebbe proteggere sarebbe infatti il diritto a non subire discriminazioni nel godimento di un altro diritto, eventualmente *anche* sociale (DE SALAS, 2004, p. 585). Occorrerà inoltre verificare l'intraprendenza della Corte di Strasburgo nel trattare i ricorsi per violazione dell'art. 1 Protocollo 12: ci si limiterà a ripercorrere con minime variazioni la strada già intrapresa in relazione al divieto di discriminazione imposto dall'art. 14 CEDU con riferimento ai diritti garantiti dalla Convenzione, oppure si assisterà ad una nuova fase di dinamismo interpretativo (Akandji-Kombe, 2008, p. 184)? E inoltre: quale spazio di manovra potrebbe avere la Corte di Strasburgo nell'imporre, o quantomeno suggerire, l'adozione di misure positive agli Stati responsabili di aver violato il divieto generale di non discriminazione, affinché essi possano effettivamente garantire il pieno godimento di un determinato diritto? Se infatti la tutela offerta dalla CEDU è, com'è noto, eminentemente risarcitoria, e il Protocollo 12 non menziona alcun tipo di obbligo positivo che le Parti Contraenti sono tenute ad assolvere (Akandji-Kombe, 2008, p. 190), potrà la Corte spingersi a tanto? Queste domande sembrano per adesso destinate a rimanere prive di risposta, sebbene una recente dottrina segnali interessanti spunti giurisprudenziali che lascerebbero intendere una futura evoluzione in senso "integrato" della tutela dei diritti contenuti tanto nella CEDU che nella CSE, ad opera in particolare della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (RUSSO, 2013, p. 3, che ricorda la sentenza *Stummer v. Austria* del 2011 come esempio di decisione della Corte di Strasburgo che richiama esplicitamente della Carta Sociale Europea).

Le soluzioni fin qui prospettate potrebbero tuttavia non essere le uniche percorribili al fine di raggiungere una tutela completa dei diritti fondamentali.

Con la Raccomandazione 1415 (1999)²⁰, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, riconoscendo l'indivisibilità dei diritti sociali dai

²⁰ 23 giugno 1999; tutte le Raccomandazioni, Risoluzioni e Working Documents dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sono consultabili a partire dal

diritti civili e politici, ha auspicato infatti l’inserimento a pieno titolo dei diritti sociali all’interno della CEDU, mediante la predisposizione di un protocollo aggiuntivo da sottoporre alla firma delle Parti Contraenti. Ciò comporterebbe l’estensione della giurisdizione della Corte di Strasburgo e la conseguente possibilità di indirizzare ad essa ricorsi *individuali* aventi ad oggetto violazioni di tali diritti²¹. L’introduzione di un ricorso individuale a tutela dei diritti sociali non è del resto un’idea nuova: essa era stata già proposta con la Raccomandazione 1354 (1998), quale meccanismo aggiuntivo da predisporre nell’ambito della Carta Sociale Europea, eventualmente in vista della creazione di una vera e propria corte europea per i diritti sociali. Sebbene tali idee siano rimaste ad oggi senza esito, la possibilità di introdurre un ricorso individuale tramite un protocollo aggiuntivo alla CSE è stata ripresa dalla Raccomandazione 1795 (2007), mentre le più recenti Raccomandazione 1958 (2011) e Risoluzione 1792 (2011) suggeriscono ai competenti organi del Consiglio d’Europa di studiare una revisione del Protocollo del 1995 alla CSE al fine di consentire l’intervento di terzi nella procedura di ricorso collettivo.

Nel medesimo solco si inseriscono altresì alcune proposte della dottrina. In particolare esse sottolineano la necessità di creare meccanismi di raccordo, anzi, vere e proprie “passerelle istituzionali” tra la CSE e la CEDU, che consentano una sorta di *traslatio iudicii* dalla Corte di Strasburgo al Comitato europeo dei diritti sociali (a questo punto, pienamente giurisdizionalizzato?). Ciò permetterebbe innanzitutto di evitare la dispersione dei ricorsi eventualmente dichiarati irricevibili poiché aventi ad oggetto diritti non compresi nella CEDU ed inoltre di ridurre al minimo le possibili divergenze interpretative intercorrenti fra Corte di Strasburgo e Comitato europeo dei diritti sociali.

sito web <<http://assembly.coe.int>>. Consultato il: 27 ott. 2014. La proposta non è affatto nuova: era già stata avanzata alla fine degli anni Settanta (Raccomandazione 838 (1978), sfociando nel 1984 nella redazione di un progetto di protocollo aggiuntivo (mai approvato) che prevedeva l’introduzione nella CEDU del diritto alla parità retributiva tra uomo e donna, all’uguaglianza tra i sessi in materia di impiego e di formazione, nonché ad un’istruzione primaria obbligatoria e gratuita. (DE SALAS, 2004, p. 581-582)

²¹ La dottrina si è espressa favorevolmente nei confronti di tale proposta, sostenendone l’utilità in ragione della indivisibilità dei diritti fondamentali. (AKANDJI-KOMBE, 2004, p. 83-92)

Queste dunque le carte in tavola oggi. Occorrerà attendere gli ulteriori sviluppi del dibattito giuridico e istituzionale (ed esplorare le volontà politiche dei Paesi membri del Consiglio d'Europa) per verificare in quali termini le proposte fin qui avanzate potranno trovare effettiva realizzazione, tenendo a mente che, come si avrà modo di approfondire in seguito, la CSE potrebbe essere oggetto di rinnovata attenzione in virtù del richiamo ad essa contenuto nell'art. 151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

3 Unione Europea e Diritti Sociali: una Panoramica di Problemi Aperti

Volendo a questo punto esplorare la dimensione sovranazionale del discorso “europeo” sui diritti sociali, si è ritenuto necessario tracciarne le linee evolutive secondo un criterio strettamente cronologico. In questa sezione, attraverso l'esame delle fonti primarie della CEE prima e della UE poi, si intende mostrare il lungo – e certamente ancora non concluso – processo di affermazione dei diritti sociali nel diritto dell'Unione Europea. Si ricorderà così la crescente rilevanza assunta all'interno dei Trattati dalle competenze della UE sulle politiche finalizzate al perseguimento di “obiettivi” sociali, fino ad arrivare alle prospettive aperte dal problematico inserimento di numerosi riferimenti ai diritti sociali (si vedrà con quali forme e modalità) nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

3.1 I Diritti Sociali nei Trattati dell'Unione Europea da Roma ad Amsterdam

Com'è noto, il trattato fondativo della Comunità Economica Europea, non conteneva alcun esplicito riferimento ai diritti fondamentali e, conseguentemente, neppure ai diritti sociali. Sebbene incentrato sull'istituzione di un mercato comune governato dalle quattro libertà fondamentali di circolazione necessarie per sostenerlo, il trattato siglato a Roma il 25 marzo 1957 non sembrava tuttavia completamente indifferente di fronte all'esigenza, espressa all'art. 117, di “[...] promuovere il miglio-

ramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera²²". Con una "buona dose di ottimismo liberale [...]" (GIUBBONI, 2004, p. 11) si riteneva infatti che la "parificazione nel progresso" sarebbe avvenuta per merito dello stesso funzionamento del mercato comune. Sarebbe stato infatti il miglioramento delle condizioni economiche generali all'interno dei Paesi membri a consentire ad essi di poter più efficacemente garantire quei diritti sociali riconosciuti dalle costituzioni appena promulgate. I riflessi di questa impostazione iniziale, dovuta in parte anche all'intento di limitare al minimo le ingerenze delle nuove istituzioni comunitarie in settori delicati come quelli delle politiche sociali, si sarebbero riverberati a lungo sull'assetto della CEE prima e della UE in seguito, comportando una evidente discrepanza tra il livello di protezione accordato ai diritti sociali dalle istituzioni comunitarie e quello, più elevato, garantito invece all'interno degli Stati membri (GIUBBONI, 2008, p. 1.119-1.124, in particolare per un'analisi del fenomeno alla luce del paradigma interpre-

²² Il testo originale del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea può essere consultato in: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>>. Consultato il: 27 ott. 2014. Inoltre, secondo l'art. 118, muovendosi unicamente nel perimetro degli obiettivi generali del trattato, la Commissione potrà eventualmente promuovere la cooperazione fra gli Stati membri in materie quali diritto al lavoro (ed istanze connesse) e sicurezza sociale. Tuttavia, con maggiore incisività rispetto alle altre norme collocate nel medesimo Titolo del trattato, l'art. 119 impone agli Stati membri di garantire la parità retributiva tra uomo e donna. Come precisato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Defrenne* (8 aprile 1976, causa 43-75), tale principio non opera unicamente in senso verticale, nelle relazioni intercorrenti fra cittadino e autorità pubbliche, imponendo solo a queste ultime un obbligo di non discriminazione; ma anche in senso orizzontale, andando così ad incidere sull'autonomia contrattuale individuale e collettiva. Si legge infatti al par. 39: "Neppure può essere accolta l'obiezione tratta dal fatto che l'applicazione, da parte dei giudici nazionali, del principio della parità di retribuzione, avrebbe la conseguenza di modificare quanto le parti hanno convenuto con atti rientranti nell'autonomia privata o professionale, quali i contratti individuali e i contratti collettivi di lavoro. Dato che l'art. 119 è di natura imperativa, il divieto di discriminazione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile riguarda infatti non solo le pubbliche autorità, ma vale del pari per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato, come pure per i contratti fra singoli". Tutte le sentenze della Corte di Giustizia qui di seguito citate sono consultabili a partire dal database alla pagina web: <<http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

tativo fornito dalla teoria ordoliberal tedesca). Nel disegno comunitario delle origini, dunque, la tutela dei diritti sociali rimane di esclusiva competenza dei singoli Stati, che provvedono ad assicurarla attraverso sistemi di *welfare* sempre più estesi ed articolati (cfr. *retro*, in particolare, parr. 2.2 e 2.4), modellati sulle esigenze e caratteristiche sociali ed economiche nazionali. Se i primi organici interventi delle istituzioni comunitarie in materia sociale si inseriscono proprio nella fase di declino della *golden age* dello stato sociale novecentesco²³, per un (timido) allargamento in tale direzione delle competenze occorrerà tuttavia attendere fino al 1986, quando, con l'Atto Unico Europeo²⁴, saranno inseriti nel Trattato CEE gli artt. 130 A e 130 B. Essi tuttavia, pur menzionando per la prima volta la "coesione economica e sociale" quale obiettivo di un'azione volta ad uno sviluppo armonioso della Comunità, non inseriscono nei trattati posizioni soggettive riconducibili alla categoria dei diritti sociali (GIUBBONI,

²³ Il riferimento è qui al Regolamento 1408/71 relativo al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale per i lavoratori che si spostano all'interno della Comunità, e significativamente basato sull'art. 235 TCE relativo alle azioni necessarie al funzionamento del mercato comune. Maurizio Ferrera individua in questo regolamento il primo atto comunitario attraverso il quale la nozione di *cittadinanza sociale*, tradizionalmente inscritta all'interno dei confini nazionali e comprendente i diritti a specifici trattamenti di natura in primo luogo previdenziale, assistenziale e sanitaria, si affievolisce per assumere connotati sovranazionali e rafforzare il proprio collegamento con requisiti diversi, quali in particolare lo *status* di "lavoratore" o di "residente". (FERRERA, 2004, p. 11)

²⁴ Il testo dell'Atto Unico Europeo è consultabile in: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>>. Consultato il: 27 ott. 2014. Non potendo qui ulteriormente approfondire, basti in questa sede ricordare che il superamento della iniziale estraneità dei diritti fondamentali (prima ancora che dei soli diritti sociali) ai trattati istitutivi era stato nel frattempo avviato dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Stauder* (12 novembre 1969, causa 29-69). Vi si afferma infatti, con espressione sintetica quanto significativa, che essi fanno parte dei "principi generali del diritto comunitario" e che di essi è la Corte stessa a "garantire l'osservanza". Ad ulteriore approfondimento della direzione intrapresa, dieci anni più tardi, la Corte afferma altresì che "i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa [stessa] garantisce l'osservanza; nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati; i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario" (sentenza *Hauer*; 13 novembre 1979, causa 44-79).

2004, p. 15), limitandosi quindi ad indicare agli Stati membri le *finalità* che avrebbero dovuto guidare la loro azione comune. Come si legge infatti nel Preambolo, le alte Parti Contraenti firmatarie dell'Atto Unico intendono “promuovere la democrazia” basata sui diritti affermati tanto dalle costituzioni e dalle leggi nazionali quanto dagli strumenti internazionali come CEDU e CSE, conferendo particolare rilievo a “libertà, uguaglianza e giustizia sociale”.

L'Atto Unico Europeo conferisce inoltre un rinnovato impulso all'espansione comunitaria nei settori dei diritti e delle politiche sociali, ed in particolare di tutela dei lavoratori. L'introduzione nel TCE dell'art. 118 A, che conferisce al Consiglio il potere di adottare direttive contenenti “prescrizioni minime applicabili progressivamente” in materia di miglioramento dell'ambiente di lavoro, salute e sicurezza dei lavoratori, fornisce la base giuridica per il perseguimento di una armonizzazione delle politiche sociali degli Stati Membri²⁵ che proseguirà poi, estendendosi ad altri settori, con il Trattato di Amsterdam e successivamente con il Trattato di Lisbona.

La fine degli anni Ottanta registra poi due ulteriori proposte finalizzate alla promozione dei diritti sociali in ambito comunitario. La prima, proveniente dal Comitato Economico e Sociale, è diretta alla redazione di una direttiva quadro il cui contenuto, ispirato alle principali convenzioni dell'ILO, alla CEDU e alla CSE, possa garantire un nucleo di diritti sociali fondamentali immuni alle pressioni della concorrenza. La seconda proposta, avanzata dalla Commissione, auspica invece l'adozione di una carta sociale comunitaria, che garantisca i diritti sociali fondamentali a tutti i *cittadini* europei, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa. Ma i tempi non sono ancora sufficientemente maturi: l'assenza nei trattati di qualsiasi base giuridica che possa giustificare l'intervento delle istituzioni comunitarie in settori “socialmente sensibili” come salute,

²⁵ Anche alla luce dell'attività della Corte di Giustizia, interpreta in questi termini (e non in ragione della volontà di lasciare agli Stati Membri un margine di discrezionalità nell'attuazione delle politiche sociali) Russo (2012, p. 767 ss), che sottolinea altresì la natura compromissoria di tali clausole, nel tentativo di mediare fra i diversi livelli nazionali di protezione ed evitare così una deleteria “armonizzazione verso il basso” nella tutela sociale.

istruzione e assistenza sociale comporterà un drastico ridimensionamento degli obiettivi perseguiti dal documento, significativamente intitolato “Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori” (KENNER, 2006, p. 8-10). Preceduta da un’ulteriore sollecitazione proveniente dal Parlamento europeo ed approvata dal Consiglio Europeo di Strasburgo del 1989, la Carta si pone in sostanziale continuità con gli obiettivi di coesione sociale recentemente inseriti nel Trattato CEE, ma non abbandona neppure l’impostazione liberista che aveva animato i trattati istitutivi. Nel Preambolo, inoltre, essa non manca di menzionare espressamente tutti gli articoli del Trattato dai quali trae la propria legittimazione e, al tempo stesso, di ricordare che in nessun caso da essa deriveranno ampliamenti delle competenze delle istituzioni comunitarie²⁶. Nonostante che le posizioni soggettive contenute nella Carta siano tutelate essenzialmente attraverso la lente della condizione di lavoratore²⁷ e che il suo grado di vincolatività sia quello di una semplice “dichiarazione”, il documento in esame avrà un ruolo importante per il successivo sviluppo delle politiche sociali comunitarie ed avvierà una riflessione di più ampio respiro

²⁶ In questo senso, sono particolarmente significative le affermazioni per cui “the completion of the internal market must favour the approximation of improvements in living and working conditions, as well as economic and social cohesion within the European Community, while avoiding distortions of competition” e “the implementation of the Charter must not entail an extension of the Community’s powers as defined by the Treaties”. Nonostante le modifiche apportate ai Trattati non sottraggano sovranità agli Stati membri, la Carta sottolinea altresì che le politiche sociali rimarranno prerogativa dei singoli Stati: “by virtue of the principle of subsidiarity, responsibility for the initiatives to be taken with regard to the implementation of these social rights lies with the Member States or their constituent parts and, within the limits of its powers, with the European Community”. Il testo integrale della Carta può essere consultato alla pagina web: <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Conventions%20internationales/Community_Charter_of_the_Fundamental_Social_Rights_of_Workers.pdf>. Consultato il: 27 ott. 2014.

²⁷ Si veda ad es. l’art. 19, relativo al diritto alla salute e alla sicurezza *sul luogo di lavoro*, oppure l’art. 26 che tutela le persone disabili presta particolare attenzione al loro inserimento nel mondo del lavoro o alla loro formazione professionale; si distacca da questa impostazione l’art. 25, in base al quale ad ogni persona che abbia raggiunto l’età della pensione, senza tuttavia avere alcun diritto a percepire trattamenti previdenziali, devono essere garantite risorse sufficienti per provvedere alle proprie necessità, nonché cure mediche e assistenza adeguate

sull'opportunità di inserire nei trattati un catalogo di diritti sociali fondamentali. (KENNER, 2006, p. 11-12; DE WITTE, 2005, p. 157)

Dal fermento dei primi anni Novanta emergono tuttavia segnali contraddittori. Da un lato infatti, il Trattato sull'Unione Europea²⁸ siglato a Maastricht nel 1992 afferma, tra le finalità enunciate nell'art. B, la volontà di “promuovere un progresso sociale equilibrato e sostenibile” anche mediante “il rafforzamento della coesione economica e sociale”; inoltre, all'art. F(2), incorpora nel diritto primario dell'Unione il riferimento – fino ad allora esclusivamente giurisprudenziale - al rispetto dei “diritti fondamentali” contenuti nella CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Dall'altro lato, però, esclude tale “materia” dall'ambito delle competenze della Corte di Giustizia (art. 46 TUE). Inoltre apporta alcune modifiche al Titolo del TCE relativo alla politica sociale (ex Titolo III, con Maastricht Titolo VIII), introducendovi un nuovo Capo 3 dedicato a Istruzione, formazione professionale e gioventù, nonché aggiungendo al TCE i Titoli IX (Cultura), X (Sanità pubblica) e XI (Protezione dei consumatori). Con Maastricht le competenze delle istituzioni comunitarie nell'ambito della politica sociale risultano nel complesso sensibilmente estese. Tuttavia, molte delle modifiche originariamente progettate per confluire nel TCE sono relegate nell'Accordo sulla politica sociale, accluso al Protocollo 14 e sottoscritto da tutti gli Stati membri dell'Unione ad eccezione del Regno Unito²⁹. La mancata

²⁸ Il testo originale del Trattato di Maastricht, comprensivo di Trattato sull'Unione Europea e della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, può essere consultato in: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

²⁹ In materie quali miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, parità di trattamento e opportunità fra uomini e donne in ambito lavorativo, integrazione nel mercato del lavoro di coloro che ne sono esclusi (art. 2 APS), il Consiglio delibererà a maggioranza qualificata secondo la procedura di cooperazione di cui all'art. 189C TCE, potendo, ai sensi dell'art. 2.2, adottare mediante direttive quelle “prescrizioni minime applicabili progressivamente” che terranno conto delle condizioni di ciascuno Stato membro senza comunque imporre alcun tipo di vincolo amministrativo, giuridico o finanziario che possa ostacolare “la creazione o lo sviluppo di piccole e medie imprese”. Tuttavia, il Consiglio è chiamato a deliberare all'unanimità con riferimento ad un secondo (delicatissimo) elenco di materie contenute nel medesimo art. 2.3 (sicurezza sociale e protezione dei lavoratori, protezione dei lavoratori in caso di

partecipazione del Regno Unito segnala tuttavia, oltre alla mancanza di accordo politico tra gli allora dodici Stati membri dell'Unione, anche la difficoltà (se non l'impossibilità) di agire in modo realmente uniforme mediante gli strumenti giuridici posti a disposizione delle istituzioni comunitarie.

L'inserimento dell'Accordo sulla politica sociale nel TCE, di cui andrà a costituire i nuovi artt. 137-145, rappresenta una delle più evidenti modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam (1997) alle competenze delle istituzioni comunitarie in materia di politica sociale³⁰. Particolare rilevanza è inoltre attribuita al nuovo testo dell'art. 117 TCE (art. 136, secondo la numerazione rinnovata): esso infatti, per la prima volta, menziona espressamente “i diritti sociali fondamentali” “definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989” come diritti dei quali gli Stati membri e la CEE devono *tener conto* nel perseguire gli obiettivi di promozione, protezione e progresso sociale indicati nel medesimo articolo³¹.

risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e datori di lavoro, compresa la cogestione, condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio CEE, contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro eccezion fatta per il Fondo Sociale Europeo). Anche il ruolo delle parti sociali risulta rivalutato e potenziato dall'Accordo (artt. 2.4, 3 e 4), che, come sottolinea lo stesso preambolo del Protocollo 14, si qualifica quale ideale prosecuzione della strada già tracciata dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

³⁰ Sulla scia di quanto avviato con l'Atto Unico Europeo, l'art. 137 conferisce al Consiglio il potere di adottare direttive contenenti prescrizioni minime applicabili progressivamente in materia di promozione dell'occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, protezione sociale adeguata, dialogo sociale, inclusione e lotta all'emarginazione.

³¹ Cfr. art. 136 TCE, nella versione consolidata a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam del 1997, consultabile in versione integrale alla pagina web: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997E/TXT&from=IT>>. Consultato il: 27 ott. 2014. La promozione del progresso sociale e dello sviluppo sostenibile è del resto menzionata anche nel nuovo Preambolo al TCE come una delle attività che le istituzioni comunitarie si impegnano a svolgere; a tale scopo, l'art. 2 TCE ricorda altresì la necessità di rafforzare la “coesione economica e sociale”.

Nonostante l'indubbia importanza delle modifiche segnalate, esse non rappresentano ancora un vero e proprio *turning point* in materia di tutela dei diritti sociali. In primo luogo, l'APS è sì inserito nel TCE, ma senza alcun significativo potenziamento delle capacità decisorie del Consiglio; le istituzioni comunitarie non sono ancora "emancipate" da compiti meramente promozionali o di coordinamento delle politiche dei singoli Stati membri (LUCIANI, 2000, p. 372-373), che, gelosi delle proprie prerogative, rimangono restii a cedere sovranità negli ambiti indicati. Inoltre, al di là dei richiami effettuati nell'art. 136 TCE ai principali documenti "europei" che riconoscono e tutelano diritti sociali, nessuna modifica è apportata all'ex art. F(2) del TUE (con Amsterdam, art. 6.2): l'assenza di ogni riferimento ai diritti sociali ne conferma sostanzialmente la "minorità comunitaria" (LUCIANI, 2000, p. 378) rispetto ai diritti civili e di libertà. Infine, ciò che si riconosce e si tutela con i Trattati non è, a ben vedere, un insieme di veri e propri *diritti* sociali, quanto piuttosto – ancora una volta - una serie di "obiettivi" (promozione dell'occupazione, del progresso e della coesione sociale...); in tal modo, "[...] [i] diritti restano [...] sullo sfondo e l'opportunità del loro soddisfacimento è collegata alla necessità di realizzazione degli obiettivi sociali". (LUCIANI, 2000, p. 379)

Ciò non toglie però che le istituzioni comunitarie, a partire dalla fine degli anni Novanta, incrementino notevolmente i propri interventi in materia sociale e che, forti della nuova base giuridica costituita dalle disposizioni qui ricordate, impongano obblighi sempre più penetranti agli Stati membri (O'LEARY, 2005, p. 57 ss.), rendendo la costruzione di una vera e propria "cittadinanza sociale europea" un fatto ormai irreversibile. Anche le competenze dell'Unione Europea relative al funzionamento del mercato comune, ai settori della politica economica (e in prospettiva, anche monetaria) escono ulteriormente rafforzate dalle modifiche del 1997, incidendo inevitabilmente sulle scelte nazionali relative alla allocazione delle risorse disponibili per l'erogazione delle prestazioni correlate ai diritti sociali riconosciuti dai singoli Stati membri. Se la costruzione di politiche sociali comuni contribuisce a razionalizzare ed uniformare il quadro europeo (FERRERA, 2004, p. 21-22), i vincoli imposti dal processo di integrazione economica alle politiche sociali nazionali non sono però

compensati da adeguate politiche sociali comunitarie, spesso innervate dalla preoccupazione di mantenere intatti i principi della concorrenza e le quattro libertà fondamentali di circolazione, adottate da istituzioni solo in parte espresse dai cittadini dell'Unione³². In questo quadro, si inserisce il tentativo di dotare l'Unione Europea di un catalogo di diritti fondamentali, all'interno del quale inserire anche i diritti sociali.

3.2 La Carta di Nizza e il Trattato di Lisbona: quale posto per i diritti sociali?

E' il Consiglio europeo di Colonia (3-4 giugno 1999) ad avviare il processo di redazione di una "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea", che possa sancire "in modo visibile l'importanza capitale" di tali diritti per i cittadini dell'Unione³³. Contestualmente, si enuncia la necessità di comprendere nel nuovo documento i diritti di libertà e uguaglianza, i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (quali principi generali del diritto comunitario), e i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione. Con una formula destinata a perdurare, il Consiglio europeo specifica inoltre che i diritti sociali, come enunciati dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e dalla CSE, dovranno invece essere semplicemente presi in considerazione, nella misura in cui essi non siano unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione. Redatta da una Convenzione appositamente istituita³⁴, la

³² Si genera così il *deficit sociale* di cui parla Giubboni (2004, p. 1.124-1.125).

³³ Consiglio Europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999, Conclusioni della Presidenza, Allegato IV, consultabile alla pagina web <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm#an4>. Consultato il: 27 ott. 2014.

³⁴ Questa era composta, secondo le istruzioni contenute nell'Allegato alle Conclusioni della Presidenza per il Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999, consultabile alla pagina web http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#annexe). Consultato il: 27 ott. 2014) da quindici rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, da un rappresentante del Presidente della Commissione Europea, da sedici membri del Parlamento europeo, che esso stesso avrebbe dovuto designare, e da trenta membri dei Parlamenti nazionali (due per ogni Parlamento nazionale). Per una analisi dei risvolti politici ma anche giuridici dell'innovativo metodo di lavoro della Convenzione, si veda Poiars Maduro (2006, p. 272-276), nelle quali il processo di elaborazione

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è solennemente proclamata a Nizza dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione il 7 dicembre 2000.

Ancora sprovvista di efficacia vincolante, ma secondo le intenzioni della convenzione pensata fin dall'inizio “come se” potesse in prospettiva acquisirla, la “Carta di Nizza” pare innanzitutto colmare una lacuna ancora non superata: incentrando l'intera tematica dei diritti fondamentali attorno alla persona, ed affermando nel Preambolo che l'Unione Europea si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, essa sembra superare la dicotomia classica tra diritti di libertà e di sociali (DE WITTE, 2005, p. 159; COSTANZO, 2009, p. 101). Proprio i quattro “valori indivisibili” servono da coordinate per organizzare i diritti all'interno del catalogo. Le situazioni giuridiche riconducibili alla categoria dei diritti sociali sono dunque collocate principalmente, ma non in modo esclusivo, sotto l'ombrello della solidarietà (Capo IV)³⁵. Ad esso afferiscono tipici diritti ricollegabili alla posizione di lavoratore (occupato o disoccupato, artt. 27-32), ma anche diritti che prescindono da tale condizione, tra i quali spiccano il diritto alla protezione giuridica, economica e sociale della famiglia (art. 33.1), all'assistenza e alla protezione sociale (art. 34), alla prevenzione sanitaria e alle cure

della Carta è definito “a kind of constitution-making experiment for the EU” (p. 272), in considerazione della composizione dell'organo ad esso preposto e dei riflessi della composizione e degli interessi rappresentati sulle modalità deliberative. Parzialmente concordi sono Bifulco, Cartabia e Celotto (2001), che nell'*Introduzione a L'Europa dei diritti*, da essi curato, sottolineano che il grande nodo irrisolto del processo deliberativo che ha condotto all'approvazione della Carta di Nizza è proprio quello della “legittimazione democratica del momento decisionale” (p. 31). Per un giudizio decisamente meno ottimistico sul processo di redazione della Carta di Nizza, si rimanda a Luciani (2000, p. 386-389), che, fra l'altro, evidenzia come “l'idea che la scrittura della Carta dei diritti fondamentali possa essere semplicemente un'opera di neutrale registrazione del minimo comun denominatore dei vari ordinamenti statali è illusoria. [...] Le Carte dei diritti non sono esercizi per specialisti ma terreni di scontro politico” (p. 387).

³⁵ A tale proposito, si sottolinea che la raccomandazione espressa al termine del Consiglio europeo di Colonia è qui parzialmente disattesa: nel catalogo si rinvengono infatti anche alcune enunciazioni relative ad obiettivi di politica sociale redatti in termini ampi e generali. Cfr. De Witte (2005, p. 160), che ricorda come esempio l'art. 38: “Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”.

mediche (art. 35). Nel Capo III (*Uguaglianza*) sono inoltre collocati, oltre al principio di uguaglianza (formale, art. 20) e di non discriminazione (art. 21), anche i diritti degli anziani e dei disabili (artt. 25 e 26). In molti casi, tuttavia, i contorni dei diritti enunciati non sono stabiliti una volta per tutte, ma dovranno essere delineati alla luce del diritto comunitario e delle “legislazioni e prassi nazionali”³⁶.

Non si può tuttavia non notare che la Carta si esprime in termini ben diversi a seconda che tratti dei diritti civili e di libertà oppure dei diritti sociali ed economici: questi ultimi sono infatti più spesso “riconosciuti” e “rispettati” anziché solidamente affermati come posizioni giuridiche assolute di cui ogni individuo è titolare, come invece accade con i diritti di prima generazione. Come molti hanno inoltre messo in luce, brillano per assenza dalla Carta alcuni dei diritti sociali più comunemente riconosciuti dalle costituzioni europee, come il diritto al lavoro o all’abitazione³⁷. Inoltre, con una formulazione che non ha mancato di suscitare nei commentatori critiche e perplessità, l’art. 51.1 della Carta di Nizza afferma la controversa distinzione tra *diritti* e *principi*, precisando che le istituzioni europee sono tenute a *rispettare* i primi e ad *osservare* i secondi. Come è stato evidenziato, tale modalità di redazione, che sembra riprodurre la ben nota ripartizione fra norme costituzionali programmatiche ed immediatamente precettive, è stata adottata su richiesta di alcuni Stati membri, per timore, fra l’altro, che alcuni dei “diritti sociali” contenuti in particolare nel Capo IV potessero dare origine a diritti soggettivi direttamente invocabili dai cittadini europei, quando invece avrebbero dovuto essere considerate come obiettivi fondamentali da perseguire tramite politiche adeguate (O’LEARY, 2005, p. 50-51). Ad ulteriore conferma della ritrosia dei singoli Stati ad ammettere cessioni di sovranità nei confronti delle

³⁶ Perciò essi sono stati definiti “diritti sociali senza volto” da Salazar (2001, p. 246).

³⁷ Cfr. Kenner (2006, p. 17) e Greco (2006, p. 25 ss), nelle quali l’Autore evidenzia che l’assenza del diritto al lavoro dalla Carta di Nizza prefigurerebbe un modello di *welfare* ed una concezione di cittadinanza sociale diversi da quello “lavoro-centrico” sviluppatosi nell’Europa continentale dalla fine del Novecento ad oggi.

istituzioni comunitarie, l'art. 51.2 specifica altresì che la Carta non introduce competenze nuove né nuovi compiti per le istituzioni dell'Unione³⁸.

A seguito della mancata approvazione del “Trattato che adotta una costituzione per l'Europa”, la Carta di Nizza trova infine la propria collocazione all'interno del “Trattato che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea”, firmato a Lisbona il 13 luglio 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009³⁹.

Il nuovo art. 6 TUE⁴⁰ sancisce oggi che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, così come adattata nel Consiglio europeo di Strasburgo del 12 dicembre 2007, ha lo stesso valore giuridico dei Tratta-

³⁸ Come fa notare De Witte (2005, p. 163), l'affermazione rischia di rivelarsi una contraddizione in termini. Per quanto la Carta sia stata, fino alla sua incorporazione nei Trattati, un tipico strumento di *soft law* dalla forte *vis* persuasiva ed espansiva, la sua stessa approvazione presupponeva che, nello svolgimento delle loro funzioni, le istituzioni europee dessero seguito alle affermazioni in essa contenute, come dimostra il fatto che lo stesso art. 51 ricordi loro di “promuovere l'applicazione” dei diritti elencati. Questo dunque, se da un lato non implica alcuna estensione delle competenze di Parlamento, Consiglio e Commissione è tuttavia già un *compito* che le istituzioni interessate sono tenute a rispettare nello sviluppare la loro azione attraverso il diritto comunitario derivato.

³⁹ Si realizzano in tal modo gli auspici espressi a ridosso dell'approvazione della Carta dal Parlamento, dalla Commissione e dalla stessa Convenzione che l'ha redatta. Si veda in proposito quanto affermato dalla Commissione nella sua *Comunicazione sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, COM (2000) 644 definitivo, in particolare i punti 5 (che richiama la posizione fortemente favorevole all'integrazione della Carta dei diritti nei Trattati espressa dal Parlamento europeo, dal Comitato economico e sociale nonché dal Comitato delle Regioni), 11 (nel quale si arriva a prefigurare l'ineluttabile integrazione della Carta nei Trattati).

⁴⁰ La stessa Commissione, nella *Comunicazione* sopra citata, aveva suggerito di riconsiderare la formulazione dell'art. 6 TUE ai fini dell'integrazione della Carta nei Trattati; cfr. COM (2000) 644 definitivo, par. 12. L'art. 6 non manca tuttavia (pleonasticamente, ma non per caso; si veda in proposito CARTABIA, 2010, p. 222) di avvertire che l'equiparazione della Carta ai Trattati non estende le competenze delle istituzioni dell'Unione, né di ricordare che l'interpretazione della Carta e dunque la sua applicazione dovranno rigidamente attenersi alle disposizioni contenute nei suoi artt. 51-53 e alle *spiegazioni* che la accompagnano. Le versioni consolidate del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione sono consultabili alla pagina web: <<http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

ti. Tuttavia, a conferma delle difficoltà che ostano ad un riconoscimento pacifico dei diritti sociali in ambito (non solo) comunitario proprio la loro presenza all'interno del *bill of rights* europeo ha fatto sì che punto più alto del processo di “costituzionalizzazione” dei diritti fondamentali all'interno dei Trattati sia stato controbilanciato dal Protocollo 30, che a sua volta esclude l'applicabilità della Carta a Polonia e Regno Unito.

Anche l'articolato dei Trattati contiene oggi importanti riferimenti a nuove e più penetranti aspirazioni sociali dell'Unione. Già l'art. 2 infatti, inserito *ex novo* nel TUE, proclama valori fondanti dell'Unione la dignità umana, la libertà, la democrazia e l'uguaglianza, menzionando inoltre esplicitamente la solidarietà quale tratto specifico della società europea. L'art. 3 poi sembra abbandonare la forte impronta liberistica che aveva caratterizzato i Trattati fino ad Amsterdam introducendo, fra gli obiettivi dell'Unione, lo sviluppo sostenibile fondato su “un'economia sociale di mercato fortemente competitiva”, la lotta all'esclusione sociale e la promozione della protezione sociale. L'art. 9 TFUE, infine, sancisce che “[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”, ponendosi così come vera e propria “clausola sociale orizzontale (RUSSO, 2012, p. 768)”. Parrebbero dunque maturi i tempi per avviare un significativo riorientamento dell'operato delle istituzioni europee in una direzione non più univocamente improntata alle sole esigenze del mercato comune. (GIUBBONI, 2011, p. 4-5)

Nonostante le aperture consentite in linea teorica dagli strumenti a disposizione degli interpreti, anche prima della incorporazione nei Trattati della Carta dei diritti fondamentali (primo fra tutti, il “grimaldello” rappresentato dal principio di non discriminazione; TEGA, 2012, p. 28 e la giurisprudenza ivi ricordata), la dottrina ha spesso evidenziato le oscillazioni della Corte di Giustizia nel temperare libertà economiche e diritti sociali. Fra le sentenze più recenti, ci si limita qui a menzionare

le notissime *Viking* e *Laval*⁴¹. Nell'affermare che l'esercizio del diritto ad intraprendere azioni collettive da parte delle organizzazioni sindacali (art. 28 della Carta) non può giungere a pregiudicare le libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi di cui agli artt. 43 e 49 TFUE, esse si distaccano notevolmente da altre pronunce, come *Poucet et Pistre* o *Inail*⁴². Queste ultime avevano invece sostenuto la legittimità dei sistemi previdenziali organizzati in regime di monopolio pubblico, poiché funzionali a svolgere attività non imprenditoriali con finalità esclusivamente sociali dettate da esigenze di solidarietà nazionale, e pertanto non soggette alla disciplina della concorrenza di cui agli artt. 85 e 86 dell'allora TCE.

Alla luce delle considerazioni svolte sopra, la piena equiparazione della Carta ai Trattati potrebbe aprire nuove prospettive per la tutela dei diritti fondamentali⁴³, e dei diritti sociali in particolare. Non si dimentichi

⁴¹ *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, sentenza 11 dicembre 2007, C-438/2005; *Laval und Partneri contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, sentenza 18 dicembre 2007, C-341/2005. Per un'analisi approfondita delle sentenze, si vedano, fra i molti. (BALLESTRERO, 2008; AZOULAI, 2008)

⁴² *Christian Poucet contro Assurances générales de France (AGF) e Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) e Daniel Pistre contro Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava)*, sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-153/1991 e C-160/1991; *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas contro Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, sentenza 22 gennaio 2002, C-218/2000. Si vedano in particolare i percorsi argomentativi seguiti dalla Corte in *Poucet et Pistre* nei par. 16-20 e in *Inail* nei par. 34-45, incentrati sulla riconducibilità degli enti previdenziali in oggetto alla categoria di "imprese" e sulla conseguente applicabilità o meno ad esse del regime concorrenziale scaturente dagli artt. 85 e 86 TCE.

⁴³ Anche in questo caso, non si registrano atteggiamenti ermeneutici costanti: nonostante la Carta dei diritti fondamentali fosse stata presa in considerazione dai giudici nazionali come strumento interpretativo persino prima della sua approvazione, in numerose occasioni precedenti al suo inserimento nei Trattati, la Corte di Giustizia ne aveva negato qualsiasi efficacia vincolante con la sentenza *Parlamento contro Consiglio*, 27 giugno 2006, C-540/03 (v. par. 34). C. Salazar evidenzia poi come nella sentenza *Seda Kükükdeveci contro Swedex GmbH & Co. KG* (19 gennaio 2010, C-555/2007), emanata all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte si sia astenuta dal conferire alla Carta dei diritti fondamentali il ruolo prominente di parametro a fronte

del resto che l'attuale art. 151 TFUE riprende alla lettera l'ex art. 136 TCE, mantenendo intatti i riferimenti alla CSE e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Tuttavia, in sorprendente continuità con l'approccio che già animava il Trattato di Roma, esso ribadisce (par. 3) anche che il progresso sociale dell'Unione e degli Stati Membri risulterà "sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative". Lo stesso art. 151, e con maggior decisione l'art. 153 TFUE, si preoccupano infine di preservare l'autonomia degli Stati membri in riferimento alla definizione dei propri principi fondamentali di sicurezza sociale, nonché di escludere qualsiasi significativa incidenza sul loro equilibrio finanziario delle misure adottate dalle istituzioni europee nel perseguimento degli obiettivi politica sociale⁴⁴.

4 Conclusioni

Per quanto qui sinteticamente discussa, la traiettoria "europea" seguita dai diritti sociali nell'ultimo cinquantennio sconta indubbiamente ancora oggi le ripercussioni delle diffidenze più tradizionali e consolidate nei confronti di tale controversa categoria. Tanto nell'ambito dei meccanismi di tutela approntati dal Consiglio d'Europa quanto con riferimento

del quale verificare la compatibilità della legislazione nazionale, preferendo piuttosto affidare tale ruolo a fonti secondarie (nella fattispecie, la direttiva 2000/78/CE in materia di discriminazione, anziché all'art. 21 della Carta) (SALAZAR, 2011, p. 23-24). E' con la sentenza *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL contro Consiglio dei ministri* (1 marzo 2011, C-236/09) che la Corte annulla una norma contenuta nella direttiva 2004/113/CE (l'art. 5.2, che consentiva agli Stati membri, in sede di recepimento, di differenziare la prestazione di servizi assicurativi in base al sesso quando esso comportasse oggettive differenziazioni di rischio), per conflitto con gli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali, avviando così, a parere di alcuni, "l'intero lavoro della Corte di giustizia in quanto giudice costituzionale". (PINELLI, 2011, p. 10)

⁴⁴ La dottrina ha inoltre sottolineato come sul punto, al testo del TFUE, faccia eco la cd. *Lissabon Urteil* (BVerfG, 30 giugno 2009), nell'affermare, pur ammettendo la possibilità di un coordinamento sovranazionale, che la realizzazione dei compiti connessi alle esigenze di protezione e sicurezza sociale rimane a tutti gli effetti una prerogativa strettamente nazionale. (SALAZAR, 2011, p. 16)

al diritto dell'Unione Europea, quella *minorità* dei diritti sociali ricordata in apertura del presente lavoro appare infatti ancora presente, seppure con un'intensità certamente attenuata, sullo sfondo del dibattito europeo non solo giuridico, ma anche (e forse soprattutto?) politico.

Inediti scenari potrebbero tuttavia dischiudersi, favorendo stimolanti intersezioni fra i due ordinamenti qui esaminati, qualora trovassero un esito positivo le trattative avviate per l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU. Tale prospettiva, da tempo in discussione, ma solo oggi dotata di una base giuridica all'interno dei Trattati⁴⁵, potrebbe dare luogo a nuove modalità di interazione fra le due carte dei diritti, già fortemente legate dal punto di vista ermeneutico dall'art. 53.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (ZAGREBELSKY, 2007, p. 6-7). Anche in questo caso, tuttavia, la dottrina più attenta, pur plaudendo al percorso intrapreso dalle due istituzioni europee, non ha potuto non evidenziare come a tutt'oggi manchi il progetto di un analogo cammino finalizzato all'adesione dell'Unione Europea alla CSE. Il mancato (e in ogni caso difficile) coordinamento fra gli strumenti di tutela previsti dalla Carta dei Diritti Fondamentali della UE e dalla CSE in materia di diritti sociali, nonché la diversa ampiezza della protezione assicurata ad essi dai due strumenti, che solo parzialmente si sovrappongono, rischiano infatti di fare emergere forti disomogeneità nella concreta salvaguardia dei diritti in oggetto (GUIGLIA, 2010). Per il momento, occorrerà dunque attendere gli sviluppi dell'iter relativo all'adesione della UE alla CEDU⁴⁶, ed accontentarsi di verificare se, ed eventualmente in che modo, le tecniche interpretative sviluppate dai due organi giurisdizionali in materia di diritti sociali

⁴⁵ Cfr. art. 6.2 TUE e Protocollo n. 8 ai Trattati; anche la CEDU prevede oggi all'art. 59 n. 2 la possibilità di adesione per l'Unione Europea.

⁴⁶ La più recente bozza di accordo relativo all'adesione dell'Unione Europea alla CEDU e gli ulteriori strumenti giuridici ad esso collegati possono essere consultati nel Rapporto al Comitato Direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa effettuato dal comitato *ad hoc* (da esso stesso nominato) a conclusione del quinto round di negoziati con la Commissione Europea svoltosi fra il 3 e il 5 aprile 2013 a Strasburgo [*Fifth Negotiation Meeting between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Final Report to the CDDH, 10 June 2013; Doc. 47+1(2013) 008rev2].

possano influenzarsi a vicenda, in un esempio auspicabile di dialogo fra corti⁴⁷.

Riferimenti

Akandji-Kombé, Jean-François. Avant-propos sur l'inscription des droits sociaux dans la Convention européenne des droits de l'homme. Préalables méthodologiques sur la justiciabilité des droits sociaux. **Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux**, Cean, n. 3, 2004.

_____. Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme: quelles perspectives pour les 10 prochaines années? **Seminar to mark the 10th anniversary of the Revised Charter**, Council of Europe, 3 may 2006. Disponibile in: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/10Anniversary/AkandjeKombe10Anniv_fr.asp>. Consultato il: 27 ott. 2014.

_____. Le droit à la non-discrimination vecteur de la garantie des droits sociaux. In: Sudre, F., Surrél, H. (Dir.), **Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention Européenne des droits de l'homme**, Bruxelles: Bruylant, 2008.

AZOULAI, Loïc. The Court of Justice and the social market economy: the emergence of an ideal and the conditions for its realization, **Common Market Law Review**, London-Leyden, n. 45, 2008.

BALDASSARRE, Antonio. Diritti sociali. In: **Enciclopedia Giuridica**. Roma: Treccani, 1989. v. XII.

BALLESTRERO, Maria Vittoria. Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia bilancia il diritto di sciopero. **Lavoro e diritto**, Bologna, v. XII, n. 2, primavera 2008.

⁴⁷ Per alcuni intrecci ed esempi dialogo più o meno esplicito (o mancanza di esso!) fra Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Comitato Europeo dei Diritti Sociali e Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si veda ancora Jimena Quesada (2011, p. 306-310) e SPADARO (2011), per alcune proposte ricostruttive in funzione di una tutela pienamente "multilivello" dei diritti sociali.

BIFULCO, Raffaele; CARTABIA, Marta; CELOTTO, Alfonso (a cura di). **L'Europa dei diritti**. Bologna: Il Mulino, 2001.

Carrillo Salcedo, Juan Ant3nio. Protecci3n de derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superaci3n de la dualidad entre derechos civiles y pol3ticos y derechos econ3micos y sociales. **Revista de instituciones europeas**, Madrid, n. 2, mayo/agosto 1991.

CARTABIA, Marta. I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri? **Giornale di diritto amministrativo**, Milano, n. 3, 2010.

CASSESE, Antonio. **I diritti umani oggi**. Roma-Bari: Laterza, 2009.

CDDH AD HOC NEGOTIATION GROUP (CONSIGLIO D'EUROPA). Fifth Negotiation Meeting between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (3-5 April 2013). **Final Report to the CDDH**, 10 June 2013; Doc. 47+1(2013) 008rev2.

COMMISSIONE EUROPEA. Comunicazione sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea [**COM (2000) 644 definitivo**]. 2000.

COMUNITÀ EUROPEE. **Accordo sulla Politica Sociale, Allegato a Protocollo 14, Trattato sull'Unione Europea**. 1992.

COMUNITÀ EUROPEE. **Atto Unico Europeo**. Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 1986.

UNIONE EUROPEA. **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**. Lussemburgo: EUR-OP, 2007. (Versione consolidata 2012).

COMUNITÀ EUROPEE. **Regolamento (CEE) 1408/71**, 14 giugno 1971.

COMUNITA EUROPEE. **Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea**. 1957.

UNIONE EUROPEA. **Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea**. Lussemburgo: EUR-OP, 2007.

UNIONE EUROPEA. **Trattato di Amsterdam**. 1997.

COMUNITÀ EUROPEE. **Trattato sull'Unione Europea**. Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 1992.

UNIONE EUROPEA. **Versione Consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**. Lussemburgo: EURO-OP, 2012.

COMUNITÀ EUROPEE. COMMISSIONE. **Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori**. Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 1989.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **C-29/69**. Erich Stauder c. City of Ulm. 12 novembre 1969.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **C-43/76**. Defrenne c. Sabena. 8 aprile 1976.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **C-44/79**. Liselotte Hauer c. Land Rheinland Pfalz. 13 dicembre 1979.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **Cause riunite, C-153/1991 e C-160/1991**. Christian Poucet c. Assurances générales de France (AGF) e Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) e Daniel Pistre c. Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava). 17 febbraio 1993.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **C-218/2000**. Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas contro Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). 22 gennaio 2002.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **C-540/03**. Parlamento c. Consiglio. 27 giugno 2006.

COMUNITÀ EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **C-438/2005**. International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti. 11 dicembre 2007.

COMUNITA EUROPEE. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. C-341/2005. Laval un Partneri c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet. 18 dicembre 2007.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. C-555/2007. Seda Kükükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG. 19 gennaio 2010.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. C-236/09. Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL c. Consiglio dei ministri. 1 marzo 2011.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 6289/73**. Airey v. Ireland. 16 maggio 1979.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 8793/79**. James and Others v. United Kingdom. 21 febbraio 1986.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 10126/82**. Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria. 21 giugno 1988.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 17371/90**. Gaygusuz v. Austria. 16 settembre 1996.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 18072/91**. Velosa Barreto v. Portugal. 21 novembre 1995.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 21439/93**. Botta v. Italy. 24 febbraio 1998.

COMUNITA EUROPEE.. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 36448/97**. Marzari v. Italy. 4 maggio 1999.

COMUNITA EUROPEE. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Ricorso 37452/2002**. Stummer v. Austria. 7 luglio 2011.

Consiglio d'Europa. ASSEMBLEA PARLAMENTARE.

Raccomandazione 1354 (1998), 28 gennaio 1998.

Consiglio d'Europa, ASSEMBLEA PARLAMENTARE.

Raccomandazione 1415 (1999), 23 giugno 1999.

CONSIGLIO D'EUROPA, ASSEMBLEA PARLAMENTARE.

Raccomandazione 1795 (2007), 24 maggio 2007.

CONSIGLIO D'EUROPA, ASSEMBLEA PARLAMENTARE.

Raccomandazione 1958 (2011), 28 gennaio 2011.

CONSIGLIO D'EUROPA, ASSEMBLEA PARLAMENTARE.

Risoluzione 1792 (2011), 28 gennaio 2011.

CONSIGLIO D'EUROPA. **Carta Sociale Europea Riveduta**, 3 maggio 1996

Consiglio d'Europa. **Carta Sociale Europea**, 18 ottobre 1961.

Consiglio d'Europa. **Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo**, 4 novembre 1950.

Consiglio d'Europa. **Protocollo aggiuntivo alla Carta Sociale Europea che introduce un sistema di ricorsi collettivi**, 9 novembre 1995.

Consiglio d'Europa. **Protocollo che emenda la Carta Sociale Europea**, 21 ottobre 1991.

Consiglio d'Europa. **Protocollo N. 12 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo**, 4 novembre 2000.

Consiglio Europeo., **Conclusioni della Presidenza**. Colonia, 3-4 giugno 1999. Allegato IV.

CONSIGLIO EUROPEO. **Conclusioni della Presidenza**. Tampere, 15-16 ottobre 1999, Allegato.

COSTA, Jean-Paul. Vers une protection juridictionnelle des droits économiques et sociaux en Europe? In: LAMBERT, Pierre; FRONTBRESSIN, Patrick de *et al.*. **Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire**: Mélanges en hommage à Pierre Lambert. Bruxelles: Bruylant, 2000.

COSTA, Pietro. Diritti. In: FIORAVANTI, M. (a cura di). **Lo Stato moderno in Europa**: Istituzioni e diritto. Roma-Bari: Laterza, 2008.

COSTANZO, Pasquale. Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione Europea. In: Facury Scaff, F; Romboli, R.; Revenga, M. (a cura di). **Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali**: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia. Milano: Giuffré, 2009.

DE SALAS, Alfonso. Les droits sociaux et la Convention européenne des droits de l'homme. In: **Liberté, justice, tolerance. Mélanges Gérard Cohen-Jonathan**. Bruxelles: Bruylant, 2004.

DE WITTE, Bruno. The trajectory of fundamental social rights in the European Union. In: De Búrca, G; De Witte, B. (Ed.). **Social Rights in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FERRERA, Maurizio. Verso una cittadinanza sociale "aperta": I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea. **Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università di Milano**, n. 8, 2004. Disponibile in: <http://www.sociol.unimi.it/papers/2004-4-21_Maurizio%20Ferrera.pdf>. Consultato il: 27 ott. 2014.

FORSTHOFF, Ernst. Concetto e natura dello stato sociale di diritto [1953]. In: AMIRANTE, S. (a cura di). **Stato di diritto in trasformazione**. Milano: Giuffré, 1973.

GIUBBONI, Stefano. Da Roma a Nizza: Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea. **Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali**, Torino, n. 27, 2004.

GIUBBONI, Stefano. I diritti sociali nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità. Relazione al Convegno **Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani**, Perugia, 25-26 marzo 2011. Disponibili in: <http://principi-ue.unipg.it/Documenti/Giubboni_relazione_perugina.pdf>. Consultato il: 27 ott. 2014.

GIUBBONI, Stefano. I diritti sociali tra Costituzione italiana e ordinamento dell'Unione Europea. **Rivista critica di diritto del lavoro pubblico e privato**, Milano, n. 4, 2008.

Gómez Fernández, Itziar. El sistema de protección de los derechos sociales en el marco del Consejo de Europa. *In*: Facury Scaff, F; Romboli, R; Revenga, M. (a cura di). **Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali**: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia. Milano: Giuffrè, 2009.

GRECO, Renato. Il modello sociale della Carta di Nizza. **Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale**, Roma, v. LVII, n. 3, 2006.

GUIGLIA, Giovanni. Le prospettive della Carta Sociale Europea. **Forum Costituzionale**, 2010. Disponibile in: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0234_guiglia.pdf>. Consultato il: 27 ott. 2014.

JIMENA QUESADA, Luís. **La jurisprudencia europea sobre derechos sociales**. 2011. Disponibili in: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3063/13.pdf>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

JIMENA QUESADA, Luís. Crónica de la Jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, **Revista europea de derechos fundamentales**, Valencia, n. 20, 2012.

HARRIS, David J. The European Social Charter. **The International and Comparative Law Quarterly**, London-Oxford, v. 13, n. 3, jul. 1964.

KENNER, Jeff. Economic and social rights in the EU legal order: the mirage of indivisibility. *In*: Hervey, T; Kenner, J. (Ed.). **Economic and social rights under the Eu Charter of fundamental rights**: A legal perspective. New York: Oxford Portland, 2006.

LUCIANI, Massimo. Sui diritti sociali. **Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso**, v. II, Padova, CEDAM, 1996.

LUCIANI, Massimo. Diritti sociali e integrazione europea. **Politica del diritto**, Bologna, v. XXXI, n. 3, settembre 2000.

Mazzioti, Manlio. Lo spirito del diritto sociale nelle costituzioni e nelle leggi della Francia rivoluzionaria. **Archivio Giuridico Filippo Serafini**, Pisa-Modena, v. CXLVII, 1954. p. 50-104.

MARSHALL, Thomas H. **Citizenship and social class**, London: Cambridge University Press, 1950.

O'LEARY, Síofra. Solidarity and citizenship rights in the Charter of fundamental rights of the European Union. In: De Búrca, G; De Witte, B. (Ed.). **EU law and the Welfare State: In search of solidarity**. New York: Oxford University Press, 2005.

OLIVIERI, Federico. La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività. **Rivista di diritto e sicurezza sociale**, Bologna, anno VIII, n. 3, 2008.

PINELLI, Cesare. Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo. Relazione al Convegno **Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani**, Perugia, 25-26 marzo 2011. Disponibile in: <http://www.europeanrights.eu/public/comments/Pinelli_relazione_convegno1.pdf>. Consultato il: 27 ott. 2014.

Poiares Maduro, Miguel. The double constitutional life of the Charter of fundamental rights of the European Union. In: Hervey, T; Kenner, J. (Ed.). **Economic and social rights under the EU Charter of fundamental rights: A legal perspective**. Oxford: Portland, 2006.

RUSSO, Deborah. I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle “misure di austerità”. **Osservatorio sulle fonti**, fasc.2, 2013. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it/saggi/cat_view/45-saggi>. Consultato il: 27 ott. 2014.

RUSSO, Deborah. L'armonizzazione della politica sociale attraverso prescrizioni minime internazionali ed europee. **Rivista di diritto internazionale**, Milano, fasc. 3, 2012.

SALAZAR, Carmela. 'A Lisbon story': la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea da un tormentato passato...ad un incerto presente? Relazione al Convegno **I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema**, Reggio Calabria, 5 novembre 2011. Disponibile in: <<http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/12/SALAZAR-diritti-sociali-2011.pdf>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

_____. I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: un "viaggio al termine della notte"? *In*: Ferrari, G. F. (a cura di). **I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza: Il costituzionalismo dei diritti**. Milano: Giuffr , 2001.

SONELLI, Silvia. I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, Milano, v. 58, n. 2, 2004.

SPADARO, Antonino. I diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessit  di un nuovo "modello sociale europeo": pi  sobrio, solidale e sostenibile). **Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti**, n. 4, 2011. Disponibile in: <<http://www.rivistaaic.it/i-diritti-sociali-di-fronte-alla-cri-si-necessit-di-un-nuovo-modello-sociale-europeo-pi-sobrio-solidale-e-sostenibile.html>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

SUDRE, Frédéric. La «permeabilit » de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux. *In*: MOURGEON, Jacques. **Pouvoir et libert **:  tudes offertes à Jacques Mourgeon. Bruxelles: Bruylant, 1998.

_____. La protection des droits sociaux par la Convention européenne des droits de l'homme. *In*: Unione Avvocati Europei, **Les nouveaux droits de l'homme en Europe**. Bruxelles: Bruylant, 1999.

_____. La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de «jurisprudence fiction»? **Revue trimestrielle des droits de l'homme**, Limal, n. 55, 2003.

TEGA, Diletta. I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica. Relazione al Convegno **I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza**, Trapani, 8-9 giugno 2012. Disponibili in: <<http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

Tomuschat, Christian. Social Rights under the European Convention on Human Rights. *In*: **Human rights, democracy and the rule of law: Liber amicorum Luzius Wildhaber**. Zurich; Baden: Dike-Nomos, 2007.

ZAGREBELSKY, Vladimiro. La prevista adesione dell’Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (19/12/2007). Disponibile in: <<http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&id=64&op=5>>. Consultato il: 27 ott. 2014.

Sara Cocchi⁴⁸ Doutora em Direito Comparado pela Università degli Studi di Firenze (Itália); especialista pelo Seminário de estudos e pesquisas parlamentares “Silvano Tosi” (Università degli Studi di Firenze, Itália); e graduada em direito pela Università degli Studi di Firenze (Itália). Università degli Studi di Firenze.

E-mail: sara.cocchi@unifi.it

Endereço profissional: Piazza di San Marco, 4, 50121, Firenze, Itália.

⁴⁸ L’Autrice ringrazia la Dott.ssa Deborah Russo, Ricercatore di Diritto Internazionale nell’Università degli Studi di Firenze, per i preziosi commenti ricevuti nella fase finale della stesura di questo lavoro.