

Giuseppe PALMISANO

La protezione europea dei diritti delle persone vulnerabili: il ruolo della Carta sociale e del Comitato europeo dei diritti sociali

In termini generali, persone vulnerabili sono, per definizione, quelle più esposte a un *vulnus*, quelle cioè che più facilmente possono essere attaccate e subire ferite in ragione di una situazione di debolezza personale o sociale, per la quale queste persone sono sprovviste di sufficienti mezzi di difesa. Applicando questo concetto generale alla dimensione specifica dei diritti umani, vulnerabili vanno considerate le persone che più facilmente possono essere ferite nel rispetto della loro dignità umana, e messe in difficoltà per quanto riguarda il godimento e l'esercizio dei loro diritti nella vita quotidiana.

Dal punto di vista degli strumenti internazionali ed europei di tutela dei diritti umani, la considerazione delle persone vulnerabili emerge soprattutto in quanto agli Stati viene richiesto dalle norme rilevanti tutto l'impegno necessario – un impegno per così dire rafforzato – per rispettare, proteggere e realizzare effettivamente i diritti umani quando ciò riguardi appunto dei soggetti che sono per qualche motivo vulnerabili, nel senso che si è detto. Infatti, ciò che può ritenersi sufficiente che lo Stato faccia per il rispetto dei diritti umani in situazioni di ordinarietà – in termini di misure sia positive, sia negative (di non interferenza nella sfera privata della persona) –, può con ogni probabilità non essere sufficiente quando si tratti di persone vulnerabili. E il non pieno adempimento di questo impegno rafforzato determina, da parte dello Stato, un mancato rispetto – una violazione – delle norme internazionali ed europee sui diritti umani nella loro applicazione alle persone vulnerabili.

In questa prospettiva, il Presidente Spano ci ha spiegato come la questione dell'attenzione speciale nei confronti delle persone vulnerabili si presenti nel contesto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e soprattutto il contributo evolutivo che la Corte di Strasburgo ha dato nell'applicazione e nell'interpretazione delle norme della Convenzione alla situazione delle persone con disabilità.

La questione della protezione a livello europeo dei diritti delle persone vulnerabili non si esaurisce però con la considerazione del sistema della CEDU, né si può pensare o pretendere che la Corte europea affronti e garantisca il rispetto in ogni situazione dell'insieme dei diritti umani – di tutti i diritti umani – delle persone vulnerabili. E questo per almeno due motivi. Innanzitutto, la CEDU copre soltanto (per così dire) l'ambito dei diritti civili e politici e delle libertà fondamentali, e non tutto lo spettro dei diritti umani. Secondo, le norme della CEDU e dei suoi protocolli sono formulate in modo da evidenziare l'eguaglianza dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani, l'identità di contenuto di tali diritti per tutti, piuttosto che la speciale attenzione che deve essere posta nei confronti delle persone che si trovano in situazioni di vulnerabilità.

E invece, la questione della tutela delle persone vulnerabili – primo – si pone evidentemente non solo nel campo dei diritti civili e politici, ma anche (se non soprattutto) in quello del godimento dei diritti economici e sociali; e – secondo – una tutela effettiva ed efficace dei diritti di tali persone

richiede norme concepite e scritte pensando anche alle loro esigenze speciali di protezione rafforzata.

Proprio per questi motivi, nell'ambito della tutela europea dei diritti umani delle persone vulnerabili, occupa un posto molto importante la Carta sociale europea, e la prassi applicativa data a questo sistema normativo dall'organo di controllo della Carta, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS).

Innanzitutto, la Carta sociale europea – e mi riferisco in particolare alla Carta sociale c.d. riveduta, del 1996 –, come trattato complementare alla CEDU, garantisce e impone il rispetto a ben 35 Stati europei, tra cui l'Italia – di un ampio spettro di diritti umani in campo economico-sociale: dal lavoro, alla salute, alla casa, alla sicurezza e all'assistenza sociale, e alla famiglia come cellula fondamentale della società.

Poi, nella Carta sociale sono presenti molte disposizioni pensate specificamente per certe categorie di persone vulnerabili o per le persone che possano trovarsi in situazioni di vulnerabilità.

In questo senso, può quindi sicuramente dirsi che la Carta sociale è lo strumento normativo europeo che più di ogni altro si prende cura delle persone vulnerabili nella loro vita di tutti i giorni.

Propongo di seguito alcuni esempi per dare un'idea di questa attenzione speciale alle persone vulnerabili.

Nella Carta vi sono ben due disposizioni – due lunghe disposizioni, l'art. 7 e l'art. 17 – che si occupano del diritto dei *bambini* e degli *adolescenti* a una tutela sociale, giuridica ed economica, non solo nel contesto del mondo del lavoro, ma in modo molto più ampio, riguardante tra l'altro la protezione contro la violenza e lo sfruttamento, l'aiuto ai bambini privati del sostegno familiare, e il diritto a un'istruzione primaria e secondaria gratuita.

Troviamo anche garantito il diritto delle *persone anziane* a una protezione sociale, all'art. 23, che è stata dal punto di vista cronologico la prima norma europea a porre obblighi in questo campo, dando tra l'altro ispirazione all'art. 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (che presenta comunque, per la verità, su questo aspetto un contenuto molto meno impegnativo e soddisfacente della Carta sociale).

La Carta sociale tiene anche conto della vulnerabilità che può riguardare la *situazione femminile*, soprattutto nell'ambito lavorativo. Abbiamo così non solo una disposizione che si occupa del diritto a una tutela speciale delle lavoratrici madri (art. 8), ma troviamo anche espressamente sancito in due disposizioni (l'art. 20 e l'art. 4, par. 3) l'impegno dello Stato di garantire il diritto alla parità di opportunità e di trattamento – anche retributivo – di donne e uomini, in materia di lavoro e progressione di carriera, senza discriminazioni basate sul sesso.

Ancora, l'art. 19 della Carta definisce in dettaglio (ben 12 paragrafi) i contenuti del diritto dei *lavoratori migranti* e delle loro famiglie – altra categoria vulnerabile – alla protezione e all'assistenza da parte dello Stato.

Per quanto riguarda poi i *lavoratori dipendenti* – categoria di persone in posizione debole nel rapporto di lavoro, e quindi in questo senso vulnerabili –, la Carta si preoccupa, tra l'altro, di quella situazione di particolare difficoltà in cui questi possono trovarsi nelle situazioni d'insolvenza del loro datore di lavoro, stabilendo (all'art. 25) l'obbligo per lo Stato di provvedere che in queste situazioni i crediti dei lavoratori siano garantiti attraverso apposite procedure e risorse. (Noto, *en*

passant, che questa è l'unica disposizione della Carta che l'Italia, sfortunatamente, non ha ancora accettato.)

C'è infine nella Carta una disposizione vincolante unica nel panorama normativo internazionale non solo europeo, ma mondiale, che prende in considerazione *la povertà* come situazione di estrema vulnerabilità, tale da richiedere una protezione speciale. L'art. 30 della Carta garantisce infatti il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, esigendo dagli Stati che prendano apposite misure a questo riguardo, nell'ambito – come dice l'articolo – di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso a tutta una serie di diritti e benefici sociali.

Ed ho lasciato volutamente da parte la serie di disposizioni dedicata alle persone che più vengono considerate dalla Carta nella prospettiva della loro vulnerabilità, ossia le *persone con disabilità*. Ci sarebbe molto da dire su questo aspetto della Carta sociale, che tra l'altro ha aperto la strada sia all'art. 26 della Carta di Nizza, sia a interi capitoli della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006. Ma, per ovvie ragioni di tempo, mi limito soltanto a ricordare che il lungo e denso art. 15 della Carta riveduta stabilisce il diritto delle persone con disabilità all'indipendenza, all'integrazione sociale e alla partecipazione nella vita della comunità, facendo obbligo agli Stati europei di adottare misure appropriate per garantire l'accesso all'istruzione, alla formazione professionale, al mercato del lavoro, ai trasporti, all'abitazione e alle attività culturali, rimuovendo gli ostacoli o realizzando gli adattamenti necessari perché tutto ciò possa effettivamente avvenire.

La Carta sociale dedica dunque grande attenzione ai diritti umani delle persone vulnerabili. A questo bisogna aggiungere che l'organo di controllo della Carta sociale, attraverso le due procedure di monitoraggio del rispetto della Carta sociale da parte degli Stati – la procedura di esame dei rapporti statali e, soprattutto, la procedura quasi-giurisdizionale dei reclami collettivi – ha valorizzato molto l'esigenza e la finalità di un'applicazione adeguata della Carta sociale per la tutela delle persone vulnerabili. E lo ha fatto attraverso un'interpretazione sistematica ed estensiva della Carta che va oltre il contenuto specifico delle singole disposizioni, e un'utilizzazione molto attenta del principio di non discriminazione, sancito nell'art. E della Carta riveduta.

Provo a darne brevemente qualche esempio riferito a categorie di persone o tipi di situazione caratterizzate da particolare vulnerabilità.

Prendiamo il caso delle *comunità Rom* e del diritto all'abitazione (art. 31). Qui, il CEDS è particolarmente deciso e insistente nel pretendere che le autorità statali garantiscano effettivamente il diritto della popolazione e delle famiglie Rom di usufruire di abitazioni di livello decente, dal punto di vista delle strutture e delle infrastrutture abitative, e di avere un accesso effettivo ai programmi di *social housing* e di edilizia popolare; e che sia loro garantito il diritto di non essere oggetto di sfratti o sgomberi dai campi con modalità e tempistiche lesive della loro dignità, o senza mettere loro a disposizione sistemazioni abitative provvisorie. Anche per quanto riguarda la protezione della salute (art. 11), il Comitato è particolarmente attento a che gli Stati garantiscano ai Rom un accesso effettivo al sistema sanitario pubblico e che siano raggiunti dalle campagne di informazione e prevenzione sanitaria, comprese le attività di screening. E ancora, per quanto riguarda la loro possibile condizione di migranti ai sensi dell'art. 19 della Carta, è controllato e sanzionato il fatto che i Rom possano essere oggetto sia di propaganda ingannevole o ostile, ad opera delle istituzioni e delle forze politiche, sia di espulsioni collettive per ragioni diverse da una minaccia alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico. Controllo e sanzione che una dozzina di anni fa hanno purtroppo riguardato proprio il nostro Paese.

Altro esempio è quello dei *minori stranieri non accompagnati*. Qui bisogna ricordare che la Carta sociale prevede che gli Stati siano tenuti ad applicare le disposizioni protettive dei diritti sociali soltanto ai propri cittadini e ai cittadini di altri Stati parti della Carta che risiedano legalmente o lavorino regolarmente sul territorio dello Stato, ma non agli stranieri non europei, o ai migranti (anche di Paesi europei) che siano in situazione di presenza irregolare all'interno dello Stato. Ora, proprio in considerazione della particolare vulnerabilità caratterizzante i minori stranieri non accompagnati, il CEDS andando oltre la lettera delle disposizioni finali della Carta e attraverso un'interpretazione teleologica e sistemica del trattato, ha ritenuto che la Carta imponga comunque agli Stati di garantire anche ai minori stranieri non accompagnati quei diritti fondamentali la cui mancata protezione, se non venisse garantita, provocherebbe un grave pregiudizio a beni essenziali dei minori stessi (quali la vita, la salute, la dignità, lo sviluppo della personalità e delle attitudini fisiche e mentali). E su questa base, nella decisione di vari reclami collettivi, ha accertato la violazione della Carta sociale da parte ad esempio del Belgio, dell'Olanda e della Grecia.

Passando a un ambito del tutto diverso, un'attenzione speciale del Comitato dei diritti sociali riguarda le situazioni di vulnerabilità in cui possono trovarsi *le donne*. Qui faccio alcuni esempi, molto diversi tra loro.

Nell'applicazione dell'art. 16 della Carta, sul diritto della famiglia a una tutela giuridica e sociale, il CEDS considera che tale tutela richieda che l'ordinamento e la prassi degli Stati garantiscano specificamente una protezione effettiva contro le *violenze domestiche* di cui sono vittime in particolare le donne.

In secondo luogo, negli Stati in cui *l'interruzione di gravidanza* è consentita e garantita nell'attuazione dal sistema sanitario pubblico, la tutela del diritto alla salute impone – secondo il CEDS – che le donne non vengano esposte a pericoli per la salute o a costi ingenti e indebiti, a causa di un'organizzazione dell'assistenza sanitaria e ospedaliera incapace di risolvere il problema dell'elevatissimo numero di operatori sanitari c.d. obiettori di coscienza. Proprio per questo motivo, in due reclami collettivi, è stata accertata la violazione dell'art. 11 della Carta sociale da parte del nostro Paese.

Il terzo esempio riguarda la considerazione della vulnerabilità delle donne dal punto di vista del diritto di lavoratori e lavoratrici alla *parità di retribuzione* per un lavoro di eguale valore e alla *parità di opportunità in materia di progressione di carriera*. Nella recente decisione di 15 reclami collettivi “gemelli”, presentati contestualmente contro altrettanti Stati parti della Carta sociale, il Comitato ha in effetti precisato che l'attuazione della Carta sociale impone da parte degli Stati l'adozione di misure particolarmente ampie e incisive, proprio per far fronte alla grave e radicata vulnerabilità delle donne in quest'ambito; misure riguardanti ad esempio la c.d. trasparenza salariale e la comparazione tra lavori, la raccolta e l'esame di dati statistici significativi per misurare il c.d. *gender pay gap*, l'adozione di misure (anche legislative) basate su una strategia di *gender mainstreaming*, che favoriscano, tra l'altro, l'eguale accesso di genere nei consigli di amministrazione delle società private.

Da ultimo, per sottolineare la grande attenzione che il sistema della Carta sociale attribuisce, nel suo concreto funzionamento, ai diritti delle persone vulnerabili, vorrei richiamare la Dichiarazione interpretativa adottata dal CEDS, nell'aprile 2020, all'indomani della micidiale diffusione in Europa di contagi da Covid-19, sul diritto alla *protezione della salute in tempi di pandemia*. In questa dichiarazione si legge infatti tra l'altro: “il diritto alla protezione della salute include il diritto di accesso all'assistenza sanitaria; accesso che deve essere garantito a tutti senza discriminazioni. Ciò implica ... che i gruppi particolarmente a rischio, come i senzatetto, le persone che vivono in

povertà, gli anziani, le persone con disabilità, le persone che vivono in istituti, le persone detenute nelle carceri, e le persone con status di migrante irregolare devono essere tutte adeguatamente tutelate dalle misure sanitarie messe in atto”.

Concludo dicendo che il sistema convenzionale della Carta sociale europea è in effetti davvero cruciale per la tutela dei diritti delle persone vulnerabili nella vita di ogni giorno, e sarebbe quindi importante che esso venisse tenuto ben presente dagli organi, dalle autorità (legislative, politiche e amministrative) di tutti gli Stati europei, e del nostro Stato in particolare, per garantire pienamente i diritti di tali persone; e anche che tale sistema fosse più utilizzato dai giudici nazionali, inclusi quelli italiani, per realizzare la garanzia giurisdizionale di questi diritti.

In quest’ultimo senso non posso che richiamare in modo positivo il fatto che negli ultimi anni (sentenze n. 120 e soprattutto n. 194 del 2018) la nostra Corte costituzionale abbia finalmente ben valorizzato la Carta sociale – e non solo la CEDU – come parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi ai sensi dell’art. 117, 1° comma della Costituzione.