

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 2232-A</sup>

---

## RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Relatore: **Franco FOSCHI**)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(**COLOMBO**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO

(**BARUCCI**)

E CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(**CRISTOFORI**)

*Presentato il 10 febbraio 1993*

---

Ratifica ed esecuzione del protocollo di emendamento  
alla Carta sociale europea, fatto a Torino il 21 ottobre 1991

---

*Presentata alla Presidenza il 23 novembre 1993*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il protocollo di emendamento sottoposto alla nostra ratifica, rappresenta una tappa significativa nel processo di rilancio di quella Carta sociale del Consiglio d'Europa, che fin dal suo nascere fu sempre sostenuta in modo particolare dall'iniziativa italiana, come il più qualificante degli impegni, accanto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (conclusa a Roma il 5 novembre del 1950).

Non per caso la Carta sociale del Consiglio d'Europa (che è preferibile chiamare così anche per distinguerla dal documento della Comunità economica europea sottoscritto da 11 dei 12 paesi membri nel 1989, che correntemente viene confuso con la « Carta sociale » e che in realtà attiene solo a certi diritti sociali dei lavoratori dipendenti) fu adottata a Torino il 18 ottobre 1961; il rilancio fu avviato nel 1986, in occasione del XXV anniversario, sotto presidenza italiana, come furono italiani il rapporto Giust all'Assemblea parlamentare di Strasburgo e quelli successivi che il vostro relatore ebbe l'onore di presentare quale presidente della Commissione sociale e delegato permanente dell'Assemblea presso il Comitato per il rilancio della Carta, la cui costituzione fu decisa in occasione della Conferenza ministeriale informale sui diritti dell'uomo, che si tenne a Roma il 5 novembre 1990. Il comitato interministeriale che preparò il protocollo di emendamento sottoposto alla nostra ratifica fu presieduto nella sua prima fase dal senatore Gino Giugni, la relazione generale e gli emendamenti approvati (all'unanimità!) dall'Assemblea parlamentare furono elaborati dal sottoscritto. Infine, nel trentennale della Carta il 21 ottobre 1991, ancora a Torino, sotto

la presidenza del ministro del lavoro Franco Marini, il protocollo di emendamento fu aperto alla firma degli Stati aderenti alla Carta (ad oggi 21, salvo ulteriori aggiornamenti) quale prima tappa del rilancio della Carta.

Questa breve premessa intende sottolineare la continuità e la rilevanza del contributo italiano — spesso poco noto in Italia — ma rappresenta anche la ragione per la quale è sembrato opportuno alla Commissione affari esteri di dar mandato al relatore di approntare un testo di accompagnamento della proposta di ratifica più ampio di quanto d'abitudine si usa. Ciò anche a conforto del futuro impegno necessario al processo di rilancio della Carta sociale.

Uno degli obiettivi fondamentali sui quali nacque il Consiglio d'Europa è l'idea del progresso nella giustizia sociale; la coscienza cioè di una democrazia pluralista in cui i diritti umani e le politiche sociali dovessero garantire le libertà e l'affermazione della piena partecipazione di ogni persona umana alla vita della società. Queste idee, trasmesse attraverso le migliori utopie del passato e attraverso i movimenti ideali della nostra storia e della nostra cultura, sono state all'origine di una concezione del processo di integrazione politica dell'Europa che vedeva l'obiettivo sociale come fine e lo sviluppo economico come mezzo necessario ma non sufficiente per garantire la giustizia sociale e quindi la democrazia. Le difficoltà incontrate nel dare attuazione a questi principi sono testimoniare tra l'altro dai compromessi che fin dall'inizio furono necessari per giungere alla Carta sociale e dal sempre crescente peso delle logiche economiche, tendenti a diventare il fine della politica.

La Comunità economica europea, per definizione, è nata su questa ottica ed ha conservato nel tempo le conseguenze del suo limite, per quanto il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale abbiano sempre più insistito sulla dimensione sociale dei problemi.

Come l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, così il Parlamento europeo, ma anche i Parlamenti nazionali, esprimono sui temi sociali attese sempre meno coincidenti con i vincoli posti dalle politiche in atto.

La stessa Commissione delle Comunità ha dovuto manifestare a più riprese il suo disagio.

Il grande dibattito aperto sullo « spazio sociale europeo », denota come sia divenuta sempre più acuta la coscienza dei limiti e dei rischi derivanti da una interpretazione parziale degli obiettivi europei e va soprattutto a merito del presidente Delors da un lato e del Parlamento europeo dall'altro di aver sempre più intensamente insistito sullo sviluppo della politica sociale, sulle sue priorità e sulla scelta dei metodi più appropriati per garantire il buon esito delle azioni proposte. Non si può del resto ignorare che la stessa OCSE è giunta a richiamare i governi di tutti i paesi occidentali sulla necessità di mettere in opera una seria « integrazione tra le politiche sociali e le politiche economiche », poiché emerge sempre più il rischio di una nuova conflittualità sociale, che metterebbe in pericolo non solo la coesione ma anche il consenso popolare che si fonda — nei regimi a democrazia pluralista — sulle solidarietà.

Resta però a vedere come questa nuova e positiva attenzione ai diritti sociali possa sfuggire al rischio di una versione ancora una volta puramente strumentale, come una sorta di concessione necessaria alla evoluzione tranquilla delle logiche economiche e non invece come una coerenza dovuta rispetto ai fondamentali diritti dei popoli.

Pur con tutti i suoi limiti la Carta sociale del Consiglio d'Europa è nata certamente in questa seconda logica, mentre è ormai chiaro che vi sono crescenti osta-

coli alla definizione di un minimo comune denominatore di una politica sociale della CEE. La « Dichiarazione solenne sui diritti sociali fondamentali dei lavoratori », malgrado i suoi contenuti riduttivi e il suo carattere non vincolante, ha trovato l'adesione di solo 11 dei 12 paesi, e delle 96 proposte di direttive che ne sono derivate quasi tutte giacciono in attesa di consensi quasi impossibili. Nessuna decisione definitiva è stata adottata in merito alle misure previste dal programma di attuazione della cosiddetta « carta ».

Il vincolo dell'unanimità per le materie sociali, che ha trovato per ora insuperabili resistenze a cadere anche al vertice di Maastricht (8-9 dicembre 1991), agisce sempre di più come un vero diritto di veto.

L'antica e radicata convinzione secondo la quale la più evidente differenza tra i diritti civili e politici da una parte ed i diritti sociali ed economici dall'altra risiederebbe nel carattere « non giustiziabile » dei secondi, cioè dalla loro suscettibilità di applicazione giudiziaria, è una idea ormai non più attuale, anche se non si possono ignorare le difficoltà pratiche.

Non si dubita più, ora, che i diritti sociali siano veri e propri diritti fondamentali, dei quali in linea di principio si può ottenere l'applicazione da parte del giudice.

In realtà molte idee tradizionali sui diritti sociali sono oggi sorpassate, come ad esempio quella che oppone la nozione di libertà negativa, collegata all'obbligazione di astensione da parte dello Stato che costituirebbe il sostrato dei diritti di carattere civile e politico, a quella di libertà positiva, collegata ad un obbligo di intervento attivo dello Stato che sarebbe necessario per la effettività dei diritti sociali ed economici.

Vero è che, come la Corte europea dei diritti dell'uomo ha detto nella sua sentenza Airey del 9 ottobre 1979, non vi è nessun *cloison étanche* tra la sfera dei diritti economici e sociali e quella dei diritti civili e politici; la tendenza attuale è quindi, nettamente, quella della individualità dei diritti fondamentali, siano essi

civili, politici, sociali, economici o culturali. Mi è sembrata molto significativa in proposito la riflessione del Presidente Rysdal a Salzburg (15 aprile 1991), secondo cui « lo Stato di diritto democratico che suppone la convenzione europea dei diritti dell'uomo e di cui esso tende ad assicurare l'esistenza, non può essere, oggi, che uno Stato di diritto sociale ».

Sono note le vicende dello strumento di carattere « generale » per la protezione dei diritti sociali di cui la Comunità europea ha voluto dotarsi. Mi riferisco alla « Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori », adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo, nella sessione dell'8 e 9 dicembre 1989, che, sulla spinta del Comitato economico e sociale e, soprattutto, del Parlamento europeo (vedi risoluzione del 19 settembre 1989) aspirava ad incarnare la « Magna Charta », il nucleo duro dei diritti sociali fondamentali, cioè, per usare le parole del Comitato economico sociale, « una base stabile, dalla quale partire per negoziare aspetti delle flessibilità richieste dalla strategia dello sviluppo, che non possono essere conseguite alla stregua di una deregolamentazione sociale » (relazione del Comitato economico e sociale, settembre 1987), in tema di aspetti sociali del mercato interno (cosiddetto rapporto Beretta). È pure risaputo che la Carta comunitaria costituisce un risultato modesto rispetto alle ambizioni originarie; innanzi tutto perché essa, in quanto costituisce una « dichiarazione solenne » dei Capi di Stato e di Governo, non è riconducibile ad alcuna delle fonti di diritto comunitario previsto dall'articolo 189 del trattato CEE, e non vale quindi che come impegno di carattere politico. Ciò è in contrasto con le indicazioni del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, che avevano raccomandato l'impiego di strumenti giuridici vincolanti. Il Parlamento europeo poi aveva auspicato esplicitamente la tutela giurisdizionale dei diritti in questione. Inoltre, la dichiarazione non abbraccia l'intero campo dei diritti sociali presi in considerazione dagli strumenti internazionali, ai quali pure si riferisce nel

suo preambolo (specialmente le convenzioni del BIT e la Carta sociale del Consiglio d'Europa), e quindi i diritti sociali fondamentali del « lavoratore », con esclusione del diritto all'istruzione, del diritto alla tutela della *privacy*, dei diritti dei consumatori, del diritto della tutela dell'ambiente, del diritto alla conservazione del patrimonio culturale. Lo stesso diritto alla salute è preso in considerazione solo limitatamente agli ambienti di lavoro e alla tutela dei lavoratori dipendenti.

A questi limiti intrinseci al documento comunitario che, non va dimenticato, fu adottato con il voto favorevole di 11 e non di 12 Stati, sono da aggiungere le obiettive e quasi insormontabili difficoltà che incontra la Commissione nella realizzazione del « programma di azione » che accompagna la Carta.

Una lettura correlata con l'Atto unico consente poi di comprendere che si tratta dei soli lavoratori dipendenti dalle grandi imprese, poiché per le piccole e medie (cioè fino a 500 addetti secondo la CEE) prevale l'interesse economico sui costi della prevenzione sanitaria. Come più ampiamente ebbi occasione di illustrare in numerosi rapporti precedenti al Consiglio d'Europa (in particolare a Granada 1987, ad Utrecht 1989 e a Siracusa 1989) mancano almeno dodici capitoli essenziali nel documento comunitario rispetto alla Carta sociale del Consiglio d'Europa, ma la limitazione principale deriva dal carattere subordinato del tentativo della CEE di introdurre una linea sociale su un trattato istitutivo che continua ad essere finalizzato alla politica economica. Finora i diritti comunitari sono stati riservati all'*homo economicus* (lavoratore o ex lavoratore) e non al cittadino e alla sua famiglia.

Queste considerazioni dimostrano senza ombra di dubbio che il documento comunitario, che rischia di essere rapidamente archiviato, non può in alcun caso costituire lo strumento « costituzionale » per la protezione dei diritti sociali fondamentali sul piano comunitario. Restano quindi aperte altre possibili soluzioni, tra le quali non andrebbe scartata *a priori*

quella consistente nell'adesione della Comunità alla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa ed ai suoi protocolli, su cui l'Assemblea parlamentare ha insistito più volte. Né si può ignorare che analogo orientamento ha espresso il Parlamento europeo.

Tornerò su questo tema, senza peraltro sottovalutare le realizzazioni comunitarie nel settore dei diritti sociali, che sono importanti e che hanno dato vita a posizioni giuridiche dei singoli efficacemente tutelabili in sede giudiziaria.

Mi riferisco essenzialmente qui alle direttive CEE nel Consiglio n. 75/117 del 10 febbraio 1975, 76/207 del 9 febbraio 1976, 79/7 del 19 dicembre 1978, sulla parità uomo e donna, rispettivamente in tema di retribuzione, di trattamento ed in materia di sicurezza sociale; n. 75/129 del 17 febbraio 1987, sul riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi; n. 77/187 del 19 febbraio 1987, sul riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti; n. 80/987 del 20 ottobre 1980, concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro; n. 80/1107, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dalla esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro.

In materia di « giustiziabilità » dei diritti sociali, appare di grande interesse quanto da anni si va verificando sul piano comunitario circa l'applicazione giudiziaria di diritti sociali da parte della Corte di giustizia della Comunità da sola ovvero in collaborazione con le giurisdizioni nazionali dei paesi membri, grazie all'originalissimo organismo del rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 177 del trattato CEE, grande merito della Corte, in questo contesto, sia pure con le riserve di cui dirò, è quello di avere saputo valorizzare al meglio lo strumento più frequentemente utilizzato in materia sociale dagli organi comunitari: la direttiva.

Si sa che la direttiva, il più flessibile degli strumenti della legislazione comunitaria, è contemplata dal terzo comma dell'articolo 189 del trattato CEE, il quale così dispone: « La direttiva vincola lo Stato membro a cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organismi nazionali in merito alla forma e ai mezzi ».

La direttiva contiene un termine, entro il quale gli Stati destinatari devono provvedere a realizzare — sul piano legislativo e/o amministrativo — le misure necessarie per raggiungere il risultato indicato nell'atto. Scaduto il termine senza che lo Stato abbia adempiuto, la Commissione, ai sensi dell'articolo 169 del trattato CEE, promuove, dopo avere espedito, se il caso, la procedura precontenziosa prevista dalla medesima disposizione, un procedimento per « manquement d'Etat » davanti alla Corte di giustizia della Comunità.

Non pochi esempi ci sono, nella giurisprudenza della Corte, di procedure del genere relative alle direttive « sociali » che ho evocato. Posso citare, a titolo di esempio, la procedura di « infrazione avviata dalla Commissione nei confronti dell'Italia in relazione alla esecuzione della citata direttiva n. 77/187 sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di azienda, sfociata nella sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1986, in causa 235/84.

Ma, sotto il profilo che a noi più interessa, ha forse un maggior rilievo l'altra forma di controllo dell'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri che è a disposizione della Corte, quella prevista dall'articolo 177 del trattato CEE, consistente nel rinvio pregiudiziale alla Corte di questioni interpretative del diritto comunitario da parte di giurisdizioni nazionali degli Stati membri. Ciò perché questa procedura permette alla Corte di Lussemburgo di precisare il carattere eventualmente direttamente applicabile delle disposizioni comunitarie (sentenza Van Cend en Loos del 5 febbraio 1963), nonché di esplicitare gli elementi interpretativi della norma per permettere

al giudice nazionale di ritenere eventualmente l'incompatibilità della misura nazionale con il diritto comunitario. Ciò che, per quel che ci riguarda qui, permette la concreta « giustiziabilità » sul piano interno degli Stati membri, dei diritti sociali contemplati dalla legislazione comunitaria. Questo fenomeno si spiega alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, la quale, sulla scia di una autorevole corrente dottrinale, ha ritenuto, fin dal 1970 (vedi sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70), che l'efficacia delle direttive deve essere valutata non solo in relazione alla forma, ma anche alla sostanza dell'atto ed alla sua funzione nel sistema del trattato, e che pertanto anche le direttive possono contenere disposizioni idonee a produrre effetti diretti nei rapporti tra gli Stati membri destinatari ed i singoli. Scaduto il termine, quindi, e ferma restando per la Commissione la possibilità di azionare la procedura di cui all'articolo 169 del trattato CEE, la Corte individua, quale « garanzia minima » per i singoli, la possibilità di invocare direttamente dinanzi al giudice nazionale le disposizioni della direttiva, purché esse siano chiare, sufficientemente precise e non condizionate. Sarà poi la Corte stessa, attraverso il meccanismo del citato articolo 177, a chiarire il significato della norma ed a definire con precisione i limiti della sua diretta applicabilità. Ad esempio, la Corte di giustizia ha avuto un ruolo importante nel settore dell'uguaglianza uomo-donna. Come è stato notato (Zorbas), la Corte ha sviluppato le nozioni di « discriminazione indiretta ». Nel caso di una donna che era stata licenziata avendo superato l'età della pensione, mentre secondo il diritto nazionale dello Stato considerato (il Regno Unito) le pensioni dello Stato erano concesse a partire da 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne senza obbligo di andare a riposo a tali età, la Corte di giustizia ha considerato che vi era una discriminazione fondata sul sesso vietata dalla citata direttiva 76/207 (v. sentenza nel caso Marshall, 26 febbraio 1986, causa 152/84).

Non mancano peraltro ombre e limiti come sopra accennavo, su questa merito-

ria attività della Corte. La stessa sentenza Marshall, ora citata, che pure, come è stato detto (Barone), « ha avuto il merito di porre fine ad una situazione di grande incertezza e confusione », contiene una affermazione non in linea con la precedente giurisprudenza della Corte, secondo la quale di efficacia diretta delle direttive può parlarsi solo in senso « verticale », cioè nei rapporti tra lo Stato destinatario e i singoli, ma non in senso « orizzontale », cioè nei rapporti dei singoli tra loro.

La dottrina non ha mancato di porre in rilievo il carattere discriminatorio di questa giurisprudenza, i cui effetti perversi sono evidenti, solo che si pensi alla situazione dei dipendenti privati, che a differenza di quelli pubblici non possono far valere direttamente posizioni giuridiche tutelate dalle direttive.

In questo contesto sono da segnalare le conclusioni dell'avvocato generale Mischo nelle cause riunite Francovich e Bonifaci e altri (106/90 e 109/90): conclusioni nelle quali, in fattispecie di mancata tempestiva esecuzione della citata direttiva 80/987 sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, si assume la possibilità per il singolo di ottenere un risarcimento dello Stato che abbia omesso di recepire correttamente la normativa comunitaria entro i termini prescritti.

Mi si consenta di rilevare come italiano che quanto precede assume una notevole importanza sul piano interno italiano alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale dell'Italia. In estrema sintesi ricordo qui la sentenza della Corte Costituzionale n. 168/91, con la quale sono stati estesi alle direttive dotati di « efficacia diretta » i principi (*primauté* del diritto comunitario e disapplicazione del diritto interno confliggente) già a suo tempo affermati per i regolamenti; nonché la sentenza 11 luglio 1989 n. 389, che ha chiarito come il potere-dovere di disapplicazione della normativa interna confliggente con quella comunitaria, seppure « nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie

sono destinate a svolgersi », spetti non solo alle giurisdizioni, ma anche alla pubblica amministrazione.

Malgrado la rilevanza di questa serie di esempi, mi pare che essi di per sé non possono supplire alla mancanza istituzionale di un sistema di garanzie europee in materia di diritti sociali. Seppure si può dire che le sentenze hanno cercato di interpretare una necessità, ma evidenziano una carenza e pongono ai responsabili politici un più pressante motivo di decisione sugli obiettivi di una unità politica fondata sulla democrazia e la libertà, in cui l'inseparabilità dei diritti emerge dai fatti e richiede al contempo una piena coerenza tra lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale, tra l'affermazione delle libertà fondamentali e la giustizia sociale.

Per quanto sia desiderabile che nell'ambito del trattato di Maastricht si giunga ad inserire davvero il capitolo delle politiche sociali tra gli obiettivi comuni, sono realisticamente pessimista sui tempi brevi. Ma soprattutto sono convinto che non si possa concepire ormai una tutela dei diritti sociali sulla dimensione comunitaria, separata da quella prospettiva paneuropea che è la dimensione reale dei nostri obiettivi.

In questo senso il ruolo proprio del Consiglio d'Europa si integra con quello della Comunità e l'uso degli strumenti fondamentali in vigore — la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e la Carta sociale europea — possono evitare che si formino nuovi steccati e che si crei, proprio per la ragione dei diritti sociali, una Europa a tre dimensioni, piuttosto che la Grande Europa. Nell'ambito della Conferenza di Salzborg sulla attuazione dei diritti economici e sociali (aprile 1991), sono state largamente dimostrate le ragioni per cui i diritti economici e sociali sono diritti fondamentali e diritti « propositivi » come li chiama Matscher. Ma è pure emerso (Kovacs) come nei paesi dell'Est si rischi di credere che il concetto dei diritti sociali sia da distruggere, identificandolo con la retorica del socialismo reale e immaginando che l'entusiasmo per l'economia di mercato

possa rispondere ai bisogni umani. Si creerebbe così una sorta di delusione marxista a rovescio. Nell'Europa occidentale nel contempo, l'exasperata ed acritica applicazione dei principi di flessibilità e di *deregulation* scivola rapidamente verso una regressione sociale.

È importante che a più riprese il presidente Delors abbia affermato la sua personale convinzione sulla necessità di rendere visibile la partecipazione della CEE come tale al Consiglio d'Europa, in termini di complementarità tra la sua vocazione paneuropea e la solidarietà politica dei 12. Delors, rispondendo ad una mia interrogazione (il 9 ottobre 1989), spiegò che anche l'adesione della CEE in quanto tale alla Carta sociale europea era un suo personale obiettivo, ma che esso presupponeva l'assenso dei 12 paesi membri ad una politica sociale comune. Di qui la giustificazione di quella deludente e « non *contraignant* » dichiarazione politica solenne sui diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Ma siamo di fronte ad una fase nuova, le cui conseguenze non sono state ancora valutate: tutti i 12 paesi membri della CEE hanno ratificato la Carta sociale. Dopo il Belgio, il Portogallo ha ratificato quasi integralmente la Carta il 30 settembre 1991, e il Lussemburgo lo ha fatto il 10 ottobre, accettando sessantanove delle settantadue disposizioni della II parte. È stato questo il risultato di un paziente lavoro di anni. A questo punto acquista valore l'emendamento approvato all'unanimità dell'Assemblea parlamentare all'articolo 20 dopo aver consultato i servizi di consulenza giuridica del Consiglio d'Europa. Esso recita: « La Communauté Européenne est réputée satisfaire aux obligations découlant des paragraphes I (h) et (e) dès lors que chacun des ses Etats membres partie à la Charte satisfait aux dites obligations ». I paragrafi citati sono quelli dell'adesione al « *noyau dur* » degli articoli obbligatori.

Mi pare che — di fronte alle difficoltà crescenti che incontra il presidente Delors a far avanzare il programma sociale comunitario — gli si offra una occasione unica. Si richiedono però ancora due deci-

sioni: 1) l'approvazione da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa degli emendamenti della Carta sociale proposti dall'Assemblea parlamentare; 2) la più sicura efficacia della Carta sociale europea anche in termini di giustiziabilità dei diritti sociali, in stretta connessione con la Carta dei diritti dell'uomo.

Veniamo così ad una rapida valutazione degli ultimi eventi. Anche a seguito dei numerosi rapporti e raccomandazioni votate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul futuro della Carta sociale 1022 (1986), 1107 (1989), 915 (1989), 967 (1991), 1168 (1991), la conferenza di Roma del 5 novembre 1990 ha deciso di dare nuovo impulso alla Carta Sociale quale strumento necessario a garantire la protezione e la promozione dei diritti sociali fondamentali. Il documento finale di Roma ha pure sottolineato la necessità di preservare il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo, civili, politici, economici, sociali e culturali.

Malgrado certo pessimismo della vigilia, bisogna dire che il lavoro del comitato *ad hoc* — che aveva il palese limite di essere composto in prevalenza dai rappresentanti del Comitato governativo della Carta — ha finito per trovare alcune convergenze significative che sono state trasferite in un primo protocollo di emendamento agli articoli 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29 della Carta, tendente a ridefinire le competenze del comitato degli esperti, del comitato governativo, del comitato dei ministri, dell'Assemblea parlamentare, nonché le procedure di controllo. Si tratta di un piccolo passo rispetto a ciò che resta da fare, ma esso vale come segno di una volontà politica positiva, che del resto è confermata dalla proroga del mandato al comitato *ad hoc* al 1992.

Sono tempi lunghi rispetto alle necessità, ma sono brevi rispetto a decenni di stasi. Verranno dunque prese in esame le proposte più generali che attengono anche ai ricorsi collettivi e quindi alle forme di giustiziabilità. Che io sappia l'unica proposta organica oggi esistente è quella elaborata dalla Commissione sociale dell'Assemblea parlamentare, votata all'unani-

mità dall'Assemblea parlamentare. Gli emendamenti alla Carta, allegati alla raccomandazione 1168 (1991), sono il risultato di una scelta tra il desiderio legittimo di una profonda innovazione quale ciascuno avrebbe potuto desiderare in base alla propria idea politica e alla propria esperienza nazionale e la convinzione di dover trovare un realistico equilibrio all'interno di una Europa profondamente frammentata e in una fase di rapida trasformazione. Un voto unanime su una materia tanto controversa, non si raggiunge senza rinunce, specie in una Assemblea parlamentare in cui sono rappresentati ben 31 parlamenti nazionali che vivono realtà differenti, su tre o forse quattro dimensioni sociali. Io ritengo che sia stato un atto di responsabilità, che dovrebbe consentire anche ai governi di accelerare le loro decisioni, forti di un consenso già espresso dalle rispettive delegazioni parlamentari. Il senso di responsabilità deve prevalere sugli egoismi particolari specie nelle questioni più difficili e le materie sociali lo sono. « Scotomizzarle » o rinviarle, facendo finta che siano marginali o derivate da altro, farebbe correre gravi rischi per il futuro dell'Europa.

Gli emendamenti che riteniamo necessari sono di tre categorie: a) quelli che tendono ad aprire la via alle relazioni con la Comunità europea; b) quelli che tendono ad aggiornare la Carta tenendo conto delle percezioni e delle preoccupazioni più urgenti della nostra epoca; c) quelle che tendono al rafforzamento dei sistemi di controllo e ad introdurre un sistema di ricorsi e quindi di almeno parziale « giustiziabilità ».

Su quest'ultimo punto debbo sottolineare come la proposta parlamentare contenesse una formulazione radicalmente nuova sostituendo alla definizione del comitato degli esperti un « comitato dei diritti sociali » e aggiungendo un articolo 25-bis sui ricorsi collettivi ivi compresa una seconda istanza da rinviare al giudizio di una autorità da definire. In realtà l'opinione mia e quella prevalente nella Commissione sono che questa autorità non possa essere la Corte dei diritti dell'uomo.



Per le ragioni di consenso politico che prima ho esposto, non ci è sembrato invece maturo il tempo per una proposta sui ricorsi individuali. Di più, dirò subito che la giustiziabilità dei diritti sociali come diritti individuali, sia tanto competenza della Carta sociale. È mia opinione, invece, che si collochi in concreto su questo terreno il raccordo tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale e mi pare che si debbano attivamente ricercare le forme e i mezzi per ampliare l'area di competenza della Corte. Mi chiedo poi se si debba includere in un protocollo addizionale alla Convenzione dei diritti dell'uomo una serie di diritti economici, sociali e culturali, come molti hanno già proposto, o se si possa stabilire un'interdipendenza tra Convenzione e Carta sociale, che consenta alla Corte di formare una sorta di « Camera sociale », che sembrerebbe l'istanza giudiziaria più idonea a competenza paneuropea. Confido naturalmente sulla comprensione degli esperti, poiché diversamente dovrei — con maggiore prudenza — evitare di pronunciarmi su un divenire irto di tante difficoltà. Ma sono anche convinto che non avremmo fatto neppure piccoli passi che ci danno qualche speranza in materia di diritti sociali, se qualcuno non avesse assunto il rischio di essere contraddetto, avanzando ipotesi non ancora sperimentate.

Allo stato delle cose, pare poco probabile che si adottino nuovi strumenti giuridici europei e in specie comunitari in materia di diritti sociali. Bisogna allora cercare in altre fonti e in altri spazi istituzionali le nuove norme vincolanti per garantire la protezione sociale necessaria per gli anni a venire.

Due sono le fonti: il Consiglio d'Europa e l'OIT. Dando attuazione al principio della interdipendenza giuridica dei trattati in materia sociale, liberamente ratificati dagli Stati europei, è possibile massimizzare la collaborazione tra Consiglio d'Europa, CEE ed OIT e allo stesso tempo dare certezza a ciò che è acquisito sul piano del diritto internazionale, in vista di un serio processo di integrazione europea.

La « Grande Europa » che comincia a nascere — pur tra grandi rischi — ha riconosciuto già che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è essenziale per quanto attiene alla protezione e realizzazione dei diritti civili e politici. Occorre che la Carta sociale assuma lo stesso significato per quanto attiene ai diritti economici e sociali. Sul piano umano e istituzionale è sempre più evidente che bisogna coordinare le politiche economiche e le politiche sociali. Il Consiglio d'Europa è la sede di un progetto che non ha mai cessato di affermare la dignità dell'uomo e di ricercarla attraverso l'equilibrio tra l'individuo e la società, la persona umana e la comunità. Non importa — sotto questo profilo — che si pensi ad un disegno federale o piuttosto di tipo federativo. In ogni caso siamo già di fronte ad una mobilità tale delle popolazioni, per cui oggi c'è nel territorio della CEE un numero di lavoratori appartenenti a Stati europei extracomunitari superiore al numero dei lavoratori comunitari cittadini di un altro Paese comunitario (Oxford Analytica, giugno 1991). Ma nel contempo la CEE non dispone di una competenza giuridica in materia di residenti dei paesi non membri della Comunità. E d'altra parte i paesi che hanno ratificato la Carta sociale non sono tenuti ad alcun obbligo nei confronti degli Stati europei che non hanno aderito alla Carta. E intanto l'evoluzione della situazione in Europa centrale e all'Est fa aumentare enormemente il numero degli immigrati in Europa.

Le garanzie sociali offerte dalla Carta hanno permesso di affrontare i momenti di crisi con strumenti più appropriati e hanno limitato i fenomeni di emarginazione. Ma ora si impone un salto di qualità che possa assicurare la pienezza dei diritti economici e sociali e garantirne l'applicazione nella fase di transizione e di trasformazione economica, tecnologica e politica in cui si trova l'Europa, di qui all'inizio del terzo millennio.

Vorrei richiamare l'attenzione su tre aspetti di questo processo: la libertà degli scambi, l'integrazione delle nostre economie e la cooperazione tecnologica.

Noi dobbiamo soprattutto essere coscienti del fatto che gli obiettivi della Carta non potranno essere realizzati senza una progressiva integrazione dei nostri sistemi economici e sociali. Abbiamo potuto già costatarlo nell'Europa dei 12, ma questo esempio vale sul piano dell'intero continente.

Si tratta, tra l'altro, di favorire ogni forma di mobilità perché gli europei possano acquisire, in concreto, il senso di un destino comune. La liberalizzazione e la progressiva integrazione delle nostre economie sono — a più lunga scadenza — gli strumenti di ogni obiettivo di rinnovamento sociale, ivi compreso il recupero del pieno impiego. Ma soprattutto nella fase di transizione, specie nel rapporto Est-Ovest, si verificano nuovi fenomeni di sfruttamento del lavoro umano, di « *dumping sociale* », di nuova pauperizzazione, di traffico illegale della manodopera, di migrazioni forzate, che l'attuazione della Carta sociale può evitare.

Bisogna dunque ridefinire la nostra azione economica con gli strumenti adeguati, tra i quali una politica comune della ricerca tecnologica e scientifica, cercando di seguire la via della concertazione politica e della solidarietà economica, nonché la messa a punto di adeguate legislazioni sociali. Noi abbiamo sempre sostenuto che le libertà politiche non possono essere disgiunte dalle libertà economiche e sociali. Anzi esse sono la condizione necessaria per consolidare i sistemi democratici. È certo dunque che senza una valida politica sociale la nostra azione per i diritti dell'uomo sarebbe meno credibile. La realizzazione della Carta sociale è dunque un elemento del processo di rapida integrazione dell'Europa intera.

Diventa sempre più urgente anche per questo ciò che abbiamo chiesto fin dal 1986 e cioè la definizione di un rapporto adeguato tra la Comunità e il Consiglio d'Europa proprio sui due temi della Convenzione dei diritti umani e della Carta sociale. È importante che la Comunità abbia deciso di aderire alla Convenzione. Ma bisogna definire che l'applicazione di

norme sufficienti a formare uno zoccolo comune dei diritti sociali deve diventare un criterio di ammissione allo stesso Consiglio d'Europa; e questi diritti devono essere estesi a ogni persona che risiede nell'ambito della giurisdizione di ciascuno Stato membro, conformemente a quanto enunciato dall'articolo 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'Europa sociale, per quanto in modo frammentario, esiste già. Bisogna far in modo che essa possa funzionare meglio e che si sviluppi, nel pieno rispetto delle differenze nazionali (il che è permesso dalla Carta sociale), ma tendendo ad una armonizzazione per obiettivi, che è il contrario di una inaccettabile uniformità. Certo, è necessario che l'interpretazione sostanziale della Carta si fondi su una applicazione coerente delle regole sociali internazionali. Devo in proposito richiamare l'attenzione su altri strumenti del Consiglio d'Europa che, a giusto titolo, devono essere considerati importanti almeno quanto la Carta per garantire i diritti economici e sociali. Menzionerò soprattutto il Codice di sicurezza sociale europea nella sua ultima revisione e la Convenzione culturale.

Nel momento in cui i cambiamenti della politica economica e quelli della sicurezza si accelerano in modo così vigoroso, bisogna ridefinire le nostre priorità, per dare una risposta ai problemi dell'uomo.

La Comunità europea e il Consiglio d'Europa sono ambedue necessari a garantire il nostro avvenire. L'identità del Consiglio deriva dalla sua capacità di rappresentare tutta l'Europa democratica e di sviluppare il dialogo tra l'Est e l'Ovest e tra il Nord e il Sud del mondo.

I problemi propri di ogni singolo paese sono strettamente legati ai diritti dell'uomo e ai diritti sociali e la loro evoluzione passa necessariamente attraverso le priorità fissate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale. La lettura dinamica e attuale di questi principi fa emergere l'originalità del Consiglio d'Europa, ma anche la coscienza

della centralità del nostro lavoro nel campo dei diritti sociali quale parametro della coerenza delle scelte politiche rispetto alle libertà fondamentali dell'uomo e quindi dei popoli e dei sistemi democratici dell'intero Continente.

Il protocollo di emendamento di cui si raccomanda la ratifica, contiene alcune disposizioni volte a migliorare il sistema di controllo dello stato di attuazione della Carta sociale europea, mediante la riformulazione del testo degli articoli 23, 24, 25, 27, 28 e 29 della stessa, che ne disciplinano il funzionamento. Dei contenuti innovativi del protocollo si intende offrire di seguito una esposizione.

*Articolo 23.* — L'articolo 23 descrive le modalità di comunicazione al Consiglio d'Europa dei rapporti che le parti contraenti sono tenute a presentare biennalmente sull'applicazione delle disposizioni sostanziali della Carta che esse hanno accettato. Tali rapporti devono essere inviati al Segretariato del Consiglio d'Europa ed alle organizzazioni affiliate alle organizzazioni internazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro, le quali, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, possono essere invitate dal Comitato governativo a farsi rappresentare alle proprie sedute.

Il protocollo introduce alcune innovazioni nella disciplina originariamente prevista dall'articolo.

Le organizzazioni nazionali delle parti sociali, infatti, acquistano la possibilità di inviare le proprie osservazioni sui rapporti biennali degli Stati contraenti direttamente al Segretariato. La formulazione originale dell'articolo prevede, al contrario, che i Governi nazionali trasmettano, a richiesta, le osservazioni delle parti sociali relative ai propri rapporti.

La nuova disciplina, pertanto, fa venire meno il potere di mediazione tra le organizzazioni nazionali ed il Consiglio d'Europa, che la Carta implicitamente ha attribuito agli Stati. Essa segna inoltre il principio della istituzionalizzazione del ruolo delle parti sociali nelle procedure previste dall'Organizzazione, secondo una linea di tendenza che si è affermata originaria-

mente nella struttura tripartita dell'organizzazione internazionale del lavoro ad ha trovato una recente conferma nelle previsioni in materia sociale annesse al Trattato sull'Unione europea, in ambito comunitario.

Nella medesima prospettiva si colloca anche il nuovo testo del paragrafo 2 dell'articolo. Tale disposizione prevede, infatti, che il Segretariato si occupi di trasmettere copie dei rapporti delle parti contraenti alle organizzazioni non governative dotate di statuto consultivo presso il Consiglio d'Europa e particolarmente qualificate nelle materie regolate dalla Carta.

Il paragrafo 3 dell'articolo introduce infine il principio della pubblicità degli atti della procedura di controllo prevista dalla Carta. Si prevede, infatti, che i rapporti e le osservazioni di cui allo stesso articolo 23 ed ai precedenti articoli 21 e 22 siano resi disponibili a chi ne faccia domanda.

*Articolo 24.* — L'articolo 24 della Carta descrive le procedure di esame dei rapporti delle parti contraenti da parte del Comitato degli esperti indipendenti e prevede che al termine dell'esame il Comitato rediga un rapporto contenente le proprie conclusioni.

Il nuovo testo dell'articolo, proposto con il protocollo di emendamento, introduce alcune innovazioni rispetto alla precedente disciplina.

Il paragrafo 2 definisce, infatti, le caratteristiche dell'esame svolto dal Comitato precisando che esso apprezzerà, da un punto di vista giuridico, la conformità delle legislazioni, della normativa in generale e delle prassi sviluppatesi nei diversi paesi al contenuto delle obbligazioni derivanti dalla Carta. L'introduzione della nozione di valutazione giuridica, precedentemente non contemplata dall'articolo, contribuisce a definire la natura dell'esame svolto dal Comitato degli esperti indipendenti ed a differenziarlo dalla successiva valutazione svolta dal Comitato governativo, in base a considerazioni di tipo più propriamente politico.

Il nuovo testo prevede, infine, l'attribuzione al Comitato degli esperti indipendenti di limitati poteri istruttori, in virtù dei quali esso potrà domandare alle parti contraenti ulteriori informazioni e precisazioni a completamento del rapporto ricevuto. Allo scopo di favorire l'immediatezza di tale indagine è prevista la possibilità che siano convocate, su decisione del Comitato o a richiesta delle parti contraenti, riunioni alle quali partecipino i membri del primo ed i rappresentanti delle seconde.

Coerentemente con il principio di pubblicità degli atti del procedimento di controllo, infine, il paragrafo 9 del nuovo testo prevede che le conclusioni del Comitato siano rese pubbliche e trasmesse dal Segretariato al Comitato governativo, all'Assemblea parlamentare ed alle organizzazioni delle parti sociali di cui al citato articolo 23, paragrafo 1, ed al seguente articolo 27, paragrafo 2.

*Articolo 25.* — Il nuovo testo dell'articolo 25 modifica parzialmente la disciplina relativa alla designazione dei membri del Comitato degli esperti indipendenti nell'intento di accrescere l'efficacia della sua azione e di garantire, mediante specifiche previsioni, l'indipendenza dei suoi membri.

Il numero minimo degli esperti viene pertanto elevato a nove mentre il potere di designarli passa dal Comitato dei ministri all'Assemblea parlamentare. Al primo resta comunque la prerogativa di fissarne in concreto il numero.

Ferma restando la durata del mandato, fissata in sei anni, viene introdotta l'impossibilità di rinnovarlo più di una volta.

Viene introdotta, altresì, una nuova disposizione in base alla quale i membri del Comitato non potranno assumere funzioni che siano incompatibili con le esigenze di indipendenza, imparzialità e disponibilità al servizio inerenti al proprio mandato.

*Articolo 27.* — L'articolo 27 disciplina le funzioni attribuite al Comitato governativo nel quadro della procedura di controllo dell'attuazione della Carta.

Il Comitato governativo, com'è noto, riceve ed esamina i rapporti delle parti contraenti, le osservazioni delle parti sociali ed il rapporto del Comitato degli esperti indipendenti allo scopo di predisporre le deliberazioni del Comitato dei ministri.

Il nuovo testo contribuisce a meglio caratterizzare l'attività del Comitato governativo prevedendo, al paragrafo 3, che esso selezioni le situazioni che saranno oggetto delle raccomandazioni del Comitato dei ministri sulla base di considerazioni di politica sociale ed economica.

In tal modo risulteranno definite in modo completo, le differenze tra le attribuzioni del Comitato governativo e del Comitato degli esperti indipendenti, il primo impegnato in un esame di tipo politico che si aggiunge alla valutazione tecnico-giuridica condotta dal secondo sulle misure di attuazione della Carta adottate dalle parti contraenti. È previsto infine che anche il rapporto del Comitato governativo sia reso pubblico.

Al di fuori della procedura di controllo dell'attuazione della Carta resta da segnalare una ulteriore nuova attribuzione del Comitato governativo introdotta dal paragrafo 9 del nuovo testo. Si tratta del potere di presentare al Comitato dei ministri delle proposte formali affinché siano intrapresi studi su questioni sociali di particolare interesse o sugli stessi articoli della Carta, al fine di garantire una migliore attuazione.

*Articolo 28.* — Il nuovo testo dell'articolo 28 proposto nel protocollo definisce le attribuzioni del Comitato dei ministri, le quali sono invece disciplinate nell'impianto originario della Carta dall'articolo 29, attualmente in vigore.

Il testo proposto specifica che la maggioranza dei due terzi, prevista per le deliberazioni del Comitato, va riferita ai voti delle sole parti contraenti. Una precisazione che si è resa doverosa in base alla considerazione che agli Stati aderenti alla Carta sociale può essere chiesto di rispondere delle misure adottate per la sua attuazione soltanto da altri Governi che

abbiano assunto analoghe obbligazioni ratificando l'accordo. Restano pertanto esclusi dalle relative deliberazioni del Comitato i rappresentanti dei paesi che siedono in esso semplicemente in qualità di membri del Consiglio d'Europa.

Il Comitato adotterà, infine, una risoluzione sull'insieme del ciclo di controllo contenente però, ove necessario, raccomandazioni individuali rivolte alle singole parti interessate.

*Articolo 29.* — Anche le competenze dell'Assemblea parlamentare risultano riviste alla luce dell'articolo 29 del protocollo, proposto in sostituzione dell'originario articolo 28 della Carta.

Il nuovo testo prevede infatti che i rapporti e le risoluzioni del Comitato degli esperti indipendenti, del Comitato governativo e del Comitato dei ministri pervengano tutti all'Assemblea parlamentare in vista di un dibattito periodico, da tenersi in seduta plenaria, sullo stato di attuazione della Carta. Tale procedura amplia in modo rilevante le competenze dell'Assemblea, la quale, in base all'articolo 28, che attualmente ne disciplina i poteri, poteva finora soltanto inviare al Comitato dei ministri il proprio parere sulla relazione del Comitato degli esperti indipendenti.

Il nuovo ruolo attribuito dall'Assemblea, sia pure con tutti i limiti derivanti dal fatto che in essa siedono delegati dei parlamenti nazionali, segna infine, anche nell'ambito del Consiglio d'Europa, un passo in avanti nel senso di un sempre

maggiore coinvolgimento dei rappresentanti eletti dai cittadini nei processi decisionali delle organizzazioni internazionali.

Poiché sottoposte al nostro esame le modifiche alla Carta sociale europea riguardano soltanto il funzionamento degli organi e le relative procedure, all'attuazione del presente protocollo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e non si rende necessaria la relazione tecnica di cui al secondo comma dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

Onorevoli colleghi,

mentre raccomando la ratifica del protocollo di emendamento, che giunge al nostro esame due anni dopo la firma, desidero informare che nel frattempo il Comitato per il rilancio della Carta (Charte-Rel) ha continuato il suo lavoro ed ha adottato un progetto di protocollo addizionale alla Carta sociale, che prevede un sistema di ricorsi collettivi, che tende a recepire l'esigenza di un controllo più stringente sulla applicazione della Carta.

In questi giorni il testo verrà sottoposto all'approvazione da parte dei delegati dei ministri, a Strasburgo. È auspicabile che anche questo testo venga adottato rapidamente e che il rilancio della Carta sociale del Consiglio d'Europa venga completato adottando con equilibrio gli ulteriori emendamenti proposti dall'Assemblea parlamentare e dalle parti sociali.

FRANCO FOSCHI, *Relatore.*

TESTO  
DEL DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il protocollo di emendamento alla Carta sociale europea, fatto a Torino il 21 ottobre 1991.

ART. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data al protocollo di cui all'articolo 1 a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 8 del protocollo stesso.

ART. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

TESTO  
DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

*Identico.*

ART. 2.

*Identico.*

ART. 3.

*Identico.*