



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'TTLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Valeria Di Comite, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario 2026, n. 1

Editoriale

La *vis expansiva* del diritto dell'Unione europea con riguardo agli *status* personali e familiari p. 1
Maria Caterina Baruffi

Saggi, Articoli e Commenti

La Carta sociale europea alla prova della rivendicazione dei diritti sociali da parte dei beneficiari di protezione internazionale con particolare riferimento al diritto alla salute e alla situazione dei rom in Italia p. 12

Raffaele Cadin, Valentina Zambrano

Some reflections about due diligence by the State in the protection against gender-based violence in Europe p. 43

Elena Martínez García

European Arrest Warrant in (post) pandemic times: challenges and opportunities p. 56

Esther Montero Pérez de Tudela, Pilar Martín-Ríos

(Im)mobility in the context of climate change: between legal challenges and legal experiments p. 82

Marie Courtoy, Francesco Luigi Gatta

Sulla tutela risarcitoria per le vittime dei crimini internazionali in Siria nello spazio giudiziario europeo p. 118

Francesca Tammone

FOCUS

Vulnerabilità legate al genere: nuove sfide per la tutela di migranti e richiedenti asilo

Il focus raccoglie i contributi selezionati a seguito di call for papers promossa dal Gruppo di interesse "Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni e dell'asilo (DIEMA)" della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI).

Introduction to the Focus 'Gender-related vulnerabilities: new challenges for the protection of migrants and asylum seekers' p. 144

Sara Tonolo

Dal contesto afghano a due nuovi principi di rilevanza generale: il rafforzamento della dimensione di genere nella nozione di rifugiato dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'UE *AH e FN* del 4 ottobre 2024 p. 154

Mariano Manuel Bartiromo



Applying intersectionality to gender discrimination in International refugee law: the case of women asylum seekers p. 187

Elisabetta Belardo

Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: verso l'incorporazione di una prospettiva sempre più sensibile al genere? p. 210

Sara De Vido

Dialogue across Courts: the CJEU, the ECtHR, and the rights of migrant women p. 235

Sanna Elfving

L'emersione delle vulnerabilità di genere nello *screening* pre-ingresso: quale tutela effettiva per le donne vittime di tratta? p. 258

Elisabetta Lambiase

Género y desprotección en frontera: retos del Pacto europeo de migración y asilo y en el archipiélago canario p. 288

Marina Lara Orin López

Orientamento sessuale e tutela dei diritti fondamentali: quale tensione con le esigenze di valutazione della credibilità del richiedente protezione internazionale? p. 301

Attilio Senatore

Forced labour, trafficking, and structural exploitation of women migrant workers: International legal perspectives p. 332

Silvia Solidoro



LA CARTA SOCIALE EUROPEA
ALLA PROVA DELLA RIVENDICAZIONE DEI DIRITTI SOCIALI
DA PARTE DEI BENEFICIARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE CON
PARTICOLARE RIFERIMENTO AL DIRITTO ALLA SALUTE E ALLA
SITUAZIONE DEI ROM IN ITALIA*

Raffaele Cadin **, Valentina Zambrano ***

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della Carta sociale europea da figlia di un "Dio giuridico minore", rispetto al modello rappresentato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a strumento giuridico "unico" pur nella sua imperfezione. – 2. La Carta sociale europea e la tutela dei diritti degli individui che godono dello *status* di rifugiato. – 3. In particolare, la garanzia del diritto alla salute dei rifugiati alla luce della prassi del Comitato europeo dei diritti sociali. – 4.A) La Carta sociale europea e l'Italia con particolare riferimento alla recente giurisprudenza costituzionale in materia di applicabilità dell'art. 117, c. 1, Cost. – *Segue* 4.B) alla prassi innovativa del Comitato finalizzata a rendere effettivi i diritti dei rom.

1. L'evoluzione della Carta sociale europea da figlia di un "Dio giuridico minore", rispetto al modello rappresentato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a strumento giuridico "unico" pur nella sua imperfezione

La Carta sociale europea (la Carta) ha da sempre rappresentato uno strumento giuridico internazionale nello stesso tempo innovativo e contraddittorio sia nella sua dimensione statica che nella sua evoluzione normativa. Non a caso, uno dei tanti aspetti che differenziano tale sistema normativo da quello istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (la CEDU), che saranno oggetto di un breve esame in questo paragrafo introduttivo, è precisamente il senso e la direzione del percorso giuridico/esistenziale che ha caratterizzato la Carta dal momento della sua adozione nel 1961. Infatti, mentre con riferimento alla CEDU era già chiaro fin dall'inizio quale

Double-blind peer reviewed article.

* Anche se l'ideazione e la realizzazione del contributo è responsabilità comune degli autori, a Raffaele Cadin si deve la redazione dei parr. 1 e 4, mentre a Valentina Zambrano quella dei parr. 2 e 3.

** Ordinario di Diritto Internazionale, Sapienza Università di Roma; Docente Associato all'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI), CNR, Roma. Indirizzo e-mail: raffaele.cadin@uniroma1.it.

*** Associata di Diritto Internazionale, Sapienza Università di Roma. Indirizzo e-mail: valentina.zambrano@uniroma1.it.

dovesse essere il risultato finale della progressiva eliminazione di tutti gli ostacoli alla affermazione del carattere pienamente giurisdizionale del regime europeo di protezione dei diritti civili e politici, ovvero il ricorso diretto delle presunte vittime di violazioni dei diritti fondamentali alla Corte di Strasburgo¹, nel caso della Carta sia il percorso da intraprendere che l'esito finale non sono mai stati predeterminati. In una parola, si è trattato, e in parte si tratta tuttora, di una storia giuridica complessa ed articolata, ma dal finale aperto che ora cercheremo di raccontare concentrandoci sui due passaggi fondamentali di questo cammino piuttosto accidentato.

La “prima vita giuridica” della Carta è figlia della concezione “dualista” dei diritti fondamentali assolutamente dominante nella cultura giuridica occidentale nel periodo che, non solo per ragioni cronologiche, può essere identificato con i decenni della c.d. “Guerra Fredda” (1950-1990). Tale teorizzazione avvalorava, ma non mancano gli autori che hanno continuato a seguire questo approccio anche all'inizio del Terzo Millennio², l'esistenza di una rigida separazione tra i diritti civili e politici da una parte (considerati come diritti implicanti obblighi di *non facere* in capo agli Stati, aventi natura giuridica prescrittiva e “giustiziabili” davanti ai meccanismi di controllo) e i diritti economici, sociali e culturali dall'altra (considerati come diritti implicanti obblighi di *facere* in capo agli Stati, aventi natura giuridica programmatica e non “giustiziabili”) che ha determinato la duplicazione degli strumenti giuridici relativi ai diritti umani a livello globale (ne sono un classico esempio i due Patti delle Nazioni Unite del 1966, quello sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali) e appunto europeo (CEDU del 1950 e Carta del 1961). Detto sdoppiamento è stato nello stesso tempo la conseguenza e la causa della generale marginalizzazione di quelli che venivano allora denominati diritti umani di “seconda generazione”, ma in che realtà si palesavano quali diritti figli di un “Dio giuridico minore”³.

¹ Cfr. R. CADIN, *Recenti sviluppi sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sua applicazione*, in M.R. SAULLE, *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, vol. II, *Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, Napoli, 2003, p. 165 ss.: “[L]a visione di un'Europa unita dal diritto piuttosto che da una guerra egemonica fu l'impulso cosciente che vivificò il lavoro politico-diplomatico che portò alla redazione della Convenzione europea nell'ambito del Consiglio d'Europa. [...] Gli ideali, però, proprio per non restare tali e per tradursi in forze effettive capaci di incidere sulla realtà esistente, devono trovare la mediazione della politica, che è l'arte del possibile e non quella dell'utopia. Nel caso della Convenzione europea questo incontro è stato assai felice perché si è risolto nell'adozione di forme giuridiche a geometria variabile capaci di coniugare una politica riformista dei piccoli passi con la spinta ideale [...] che ha consentito di prefigurare fin dal principio il risultato ultimo” (p. 171).

² Cfr. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013, p. 96: “La distinzione tra le due categorie di diritti [...] si fonda sulla diversa natura dei diritti dalla quale discende una diversità di definizione, di applicazione e di controllo”.

³ Per la critica radicale di questa concezione, cfr. R. CADIN, *We have an african dream: sviluppi istituzionali e giurisprudenziali del sistema africano di protezione dei diritti umani e dei popoli*, in *Federalismi – Focus Diritti Umani*, n. 19, 25/09/2013, p. 4: “[L]’affermazione nella Carta africana non soltanto dei diritti collettivi, ma anche dei diritti economici e sociali (in breve dei diritti che sono stati colpevolmente marginalizzati, almeno fino a pochi anni orsono, dagli strumenti internazionali e regionali nel quadro di un approccio rigidamente ‘dualista’, o settoriale, alla tutela dei diritti fondamentali) è in linea con la concezione ormai prevalente dell’interdipendenza, dell’indivisibilità e dell’assenza di gerarchie tra tutti i diritti umani che ha portato negli ultimi anni al riconoscimento, sia pure tardivo, della ‘giustiziabilità’ dei diritti economici sociali e culturali in diversi sistemi di protezione a livello globale e

Nel contesto in esame, non possono certo stupire le principali peculiarità, ben sette come i vizi capitali, emergenti dalla versione originaria della Carta sociale europea del 1961⁴, per la maggior parte rimaste immutate anche nella Carta riveduta del 1996, che possono essere meglio apprezzate se esaminate in parallelo alle caratteristiche fondamentali della CEDU.

La prima è naturalmente il “ritardo” con il quale è stata adottata la Carta (1961) rispetto alla CEDU (1950) nell’ambito del Consiglio d’Europa: in realtà una decina d’anni può apparire un tempo relativamente breve nell’ambito delle relazioni internazionali, ma è comunque significativa di una priorità accordata in maniera inequivocabile ai diritti civili e politici.

La seconda particolarità dello strumento giuridico in esame è rappresentata dall’inusuale bipartizione tra i diciannove diritti e principi contemplati nella “Prima Parte” che gli Stati parti si impegnano a considerare “as a declaration of the aims which it will pursue by all appropriate means” (art. 20, par. 1, lett. a)), in pratica come delle direttive *sui generis*, e i corrispondenti diciannove articoli e relativi paragrafi elencati nella “Seconda Parte” ai quali detti Stati si considerano “bound” sempre che a ciò abbiano espressamente acconsentito (art. 20, par. 1, lett. b) e c))⁵. È quasi inutile ricordare che, al contrario, il carattere precettivo di tutti i diritti contemplati dalla CEDU è affermato in maniera chiara dall’art. 1 di tale strumento: “[t]he High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention”.

La terza peculiarità, legata alla seconda e da interpretarsi in combinato disposto con questa, è il cosiddetto meccanismo di accettazione *à la carte*, secondo il quale uno Stato, per diventare parte della Carta, deve considerarsi vincolato ad almeno dieci articoli (su diciannove) o a quarantacinque paragrafi elencati nella Parte II del Trattato, sempre che dei sette articoli considerati particolarmente importanti (il c.d. *noyou* della Carta) detto Stato ne abbia accettati almeno cinque, vale a dire: il diritto al lavoro; il diritto dei lavoratori ad organizzarsi in associazioni; il diritto alla negoziazione collettiva; il diritto alla sicurezza sociale; il diritto all’assistenza sociale; il diritto della

regionale”. Del resto, l’interdipendenza e l’indivisibilità dei diritti umani, a prescindere dalla loro appartenenza a “categorie”, “generazioni” o altro, è stata solennemente riconosciuta dalla Conferenza Mondiale sui diritti umani Convocata dalle Nazioni Unite nel giugno del 1993 a Vienna.

⁴ Non a caso, C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, cit., p. 349, osserva che la “[c]aratteristica fondamentale della Carta Sociale è quella di costituire un unico testo di riferimento dal quale, tuttavia, derivano obblighi estremamente differenziati da uno Stato all’altro. In considerazione della natura stessa dei diritti sociali, inevitabilmente connessi alla situazione della società statale nella quale operano, e di fronte alla varietà delle situazioni a quel tempo esistenti tra gli Stati membri, i redattori della carta Sociale hanno preferito adottare una soluzione flessibile”.

⁵ Tuttavia, G. BARILE, *La Carta sociale europea e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 4, 1961, p. 625 ss., osserva con acume che ai principi della prima parte sarebbe possibile riconoscere una rilevanza giuridica internazionale grazie alla connessione esistente tra questi e le regole strumentali contemplate nella seconda parte: “Ora, questa connessione consiste e si risolve nella relazione che esiste tra i principi, o norme finali, che fissano i fini che devono essere raggiunti, e le regole strumentali che dispongono il modo per il raggiungimento di tali fini. È evidente che i principi, contribuendo a fissare lo scopo, servono ad interpretare le regole che ne permettono l’effettivo esercizio” (p. 629).

famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica; il diritto dei lavoratori migranti e dei loro familiari alla protezione e all'assistenza.

Dall'inserimento del meccanismo di accettazione *à la carte* deriva *inter alia* la conseguenza della mancata previsione nella Carta dell'istituto delle riserve, contemplato invece dall'art. 57 della CEDU⁶, che rappresenta la quarta particolarità dello strumento in esame. Infatti, come già evidenziava BARILE, “[i]l dispositivo del c.d. *noyou* delle norme vincolanti [...] sostituisce nella Carta il congegno delle riserve normalmente adottato nei trattati collettivi”⁷. Con la differenza, certamente non di poco conto, che secondo il diritto dei trattati le riserve sono inammissibili se contrarie all'oggetto e allo scopo del trattato mentre, come si è appena osservato, gli Stati parti di questo strumento possono finanche evitare di vincolarsi al rispetto dei diritti che appartengono al suo “nucleo duro”. Per non parlare del fatto che, nonostante il silenzio della Carta, diversi Stati Parti hanno comunque apposto delle riserve all'accettazione selettiva degli obblighi discendenti da questo strumento che ben può definirsi “ultra-flessibile”!

Quanto invece all'istituto delle deroghe in situazioni di emergenza, l'art. 30 della Carta, nel prevedere che “[i]n time of war or other public emergency threatening the life of the nation any Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Charter to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law”, non specifica quali sono i diritti inderogabili in ogni circostanza alla stregua del secondo par. dell'art. 15 della CEDU. Si tratta di una ulteriore divergenza tra i due strumenti, la quinta, anch'essa derivante dal fatto che il sistema di accettazione selettiva degli obblighi discendenti dalla Carta trova applicazione anche ai diritti che appartengono al suo nucleo duro: se uno Stato parte ha la facoltà in una situazione “ordinaria” di non impegnarsi a rispettare un diritto sociale di fondamentale importanza, è logico che non possano neanche essere ipotizzati ostacoli alla sua deroga in situazioni di emergenza nazionale!

La divergenza con la CEDU diventa addirittura sintomatica se si considera che secondo l'Appendice alla Carta (che ne costituisce parte integrante ai sensi dell'art. 38 di quest'ultima), rientrano nell'ambito di applicazione personale dello strumento in esame non tutti gli esseri umani sotto la giurisdizione degli Stati Parti, ma soltanto i cittadini delle Parti contraenti “lawfully resident or working regularly within the territory of the Contracting Party concerned”. Tale peculiarità, la sesta, che sarà oggetto di approfondimento nel secondo paragrafo del presente lavoro, mette addirittura in discussione la possibilità di inquadrare la Carta tra gli strumenti internazionali in materia di diritti umani. Infatti, perfino gli articoli “prescelti” dagli Stati parti non

⁶ L'art. 57, par. 1, della CEDU dispone: “Any State may, when signing this Convention or when depositing its instrument of ratification, make a reservation in respect of any particular provision of the Convention to the extent that any law then in force in its territory is not in conformity with the provision. Reservations of a general character shall not be permitted under this Article”. Di conseguenza, la possibilità di apporre riserve alla CEDU è soggetta ad ulteriori limiti rispetto a quanto previsto dal diritto dei trattati.

⁷ G. BARILE, *La Carta sociale europea e il diritto internazionale*, cit., p. 632.

sfuggono alla *ratio* della reciprocità nazionale che è quanto di più lontano si possa immaginare dalla logica che anima la tutela dei diritti fondamentali.

Alla luce di quanto precede non può stupire che la settima ed ultima peculiarità della Carta del 1961 sia il carattere asseritamente non giustiziabile dei diritti sociali che discende *a contrario* dal fatto che l'unico meccanismo di controllo originariamente previsto dalla Carta consisteva nella presentazione periodica di rapporti statali ad un Comitato di esperti indipendenti che poteva sfociare, dopo l'adozione di "conclusioni" da parte di quest'ultimo e al termine di una procedura fin troppo complessa ed articolata, nell'adozione di "raccomandazioni" rivolte allo Stato interessato da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

La versione originaria della Carta, entrata in vigore nel 1965, è stata di conseguenza pesantemente condizionata da questi limiti e contraddizioni, tanto "da restare a lungo uno strumento giuridico poco conosciuto e di difficile comprensione, e soprattutto poco utilizzato in concreto da autorità amministrative e giudici degli Stati per garantire la protezione e promuovere la realizzazione dei diritti sociali e l'attuazione di politiche sociali"⁸.

Il primo tentativo di rivitalizzare il sistema si concluse con l'adozione nel 1988 di un Protocollo addizionale, entrato in vigore nel 1992, aggiuntivo di quattro nuove disposizioni attinenti al lavoro e ai lavoratori⁹, che, pur non essendo certamente marginali, non riuscirono certo a dare un nuovo slancio alla Carta sociale. Il rilancio della Carta fu invece determinato dalle complesse dinamiche prodotte dalla caduta del Muro di Berlino e dal tentativo di dare una dimensione sociale al processo di integrazione europea che si tradusse nell'adozione da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa di tre strumenti giuridici nel breve volgere di un quinquennio: il Protocollo di emendamento del 1991, mai entrato in vigore, ma applicato da subito a titolo provvisorio; il Protocollo addizionale istitutivo di un sistema opzionale di reclami collettivi del 1995, in vigore dal 1998, che ha attribuito alle parti sociali e alle organizzazioni non governative la facoltà di rivolgersi direttamente al Comitato europeo dei diritti sociali (nuovo nome assunto dal Comitato degli esperti indipendenti), e la Carta sociale europea riveduta del 1996, in vigore dal 1999, che ha consentito sia di aggiornare l'elenco e il contenuto dei diritti sociali meritevoli di tutela sia di consolidare in un unico testo le modifiche/integrazioni apportate dai tre protocolli fino ad allora adottati.

Sotto il profilo normativo, nella Carta riveduta da un lato si mantiene sia la struttura articolata in due parti sostanziali (la prima con l'elenco dei diritti e principi da perseguire come obiettivi delle politiche statali, la seconda con i correlati obblighi dettagliati che gli Stati Parti assumono per garantire l'effettiva realizzazione dei suddetti

⁸ G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta Sociale Europea*, Bologna, 2022, p. 30.

⁹ Nello specifico, il diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di lavoro e di professione, senza discriminazioni basate sul sesso; il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione in seno alle imprese; il diritto dei lavoratori di partecipare alla determinazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro; il diritto delle persone anziane alla protezione sociale.

diritti) sia il sistema del *menu à la carte* naturalmente adattato nelle proporzioni, mentre dall'altro vengono aggiunti in totale ben 12 diritti, dei quali se 4 erano già stati introdotti nel Protocollo del 1988, i restanti 8 rappresentano una assoluta novità¹⁰. Di fondamentale importanza, proprio nell'ottica di inquadrare la Carta negli strumenti di tutela dei diritti umani, è poi l'inserimento, nella Parte Quinta, dell'art. E) sul divieto di discriminazione: "The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status". Si segnala, infine, che non sono poche, né di modesto rilievo le modifiche migliorative introdotte nel nuovo testo convenzionale rispetto a quello originario, basti pensare, per fare solo due esempi assai significativi, alla maggiore garanzia e protezione per le donne lavoratrici nel periodo della maternità e al diritto all'istruzione scolastica primaria e secondaria gratuita per i minori.

Tuttavia, il passaggio decisivo che segna l'effettivo inizio della "seconda vita giuridica" della Carta nella sua configurazione di strumento di tutela dei diritti umani realmente complementare alla CEDU è sicuramente rappresentato dal recepimento nella Carta riveduta, oltre al meccanismo originario dei rapporti nazionali come aggiornato dal Protocollo del 1991, del meccanismo dei ricorsi collettivi previsto dal Protocollo del 1995. Infatti, pur non trattandosi all'evidenza di un sistema paragonabile a quello a carattere giurisdizionale con accesso diretto degli individui alla Corte di Strasburgo previsto dalla Convenzione europea, rileva non soltanto la possibilità per l'organo di controllo di accertare l'eventuale violazione da parte di uno Stato Parte dei diritti proclamati nella Carta riveduta, ma anche il fatto che viene predisposto un meccanismo, non a caso ripreso da una procedura attivabile nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), che per la sua natura collettiva e la legittimazione processuale attiva riconosciuta alle parti sociali e alle ONG si presta particolarmente a garantire una tutela specifica dei diritti sociali.

Tale profilo ricostruttivo trova conferma nell'importante prassi giurisprudenziale originata dal meccanismo dei ricorsi collettivi grazie all'opera, nello stesso tempo rigorosa ed innovativa, del Comitato europeo dei diritti sociali che peraltro è stata resa possibile dall'adesione della maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa alla Carta riveduta, che è stata ratificata da ben 35 Paesi su 46, mentre 7 sono rimasti ancora soltanto Parti della Carta del 1961¹¹ e 4 non hanno assunto alcun impegno convenzionale in materia di diritti sociali¹². Certo, preoccupa il fatto che soltanto 16 Stati abbiano finora accettato il meccanismo opzionale dei ricorsi collettivi e,

¹⁰ In particolare, il diritto dei lavoratori ad una tutela in caso di licenziamento; il diritto dei lavoratori alla tutela dei loro crediti in caso d'insolvenza dei datori di lavoro; il diritto dei lavoratori alla protezione della loro dignità sul lavoro; il diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e trattamento; il diritto dei rappresentanti dei lavoratori a una tutela nell'ambito dell'impresa; il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nelle procedure dei licenziamenti; il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale; il diritto all'abitazione.

¹¹ Si tratta di Croazia, Danimarca, Islanda, Lussemburgo, Polonia, Regno Unito e Repubblica Ceca.

¹² In particolare, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Svizzera.

soprattutto, che dal 2012 sia praticamente bloccata la sua progressiva accettazione da parte della base sociale della Carta riveduta con la significativa eccezione della Spagna che ha aderito nel 2021.

Nel contesto normativo ed istituzionale della Carta sociale appena tratteggiato nella sua evoluzione storico-giuridica, il presente contributo intende verificare se tale strumento internazionale è idoneo, nella sua nuova configurazione assunta dopo il 1996 e anche grazie alla recente prassi evolutiva del Comitato, a garantire i diritti sociali degli individui beneficiari di una qualsiasi forma di protezione internazionale (secondo paragrafo), con particolare riferimento al diritto alla salute e all'assistenza medica in tutte le sue componenti (terzo paragrafo). Infine, nel quarto paragrafo verrà approfondito il caso di studio italiano con un *focus* sull'evoluzione recente del rapporto tra il nostro Paese e la Carta riveduta anche nella prospettiva di evidenziare possibili ricadute della prassi giurisprudenziale del Comitato sulla situazione in Italia dei rom, un gruppo vulnerabile eterogeneo che include al proprio interno una pluralità di situazioni (cittadini italiani e di altri Stati parti della Carta legalmente residenti nel nostro Paese, ma anche cittadini di Paesi terzi rispetto alla Carta o senza permesso di soggiorno).

2. La Carta sociale europea e la tutela dei diritti degli individui che godono dello status di rifugiato

Trattare della tutela che la Carta sociale europea garantisce agli individui riconosciuti quali rifugiati all'interno degli ordinamenti statali, implica, innanzitutto, esaminare i soggetti beneficiari dei diritti ivi enunciati. Infatti, il sistema della Carta sociale, per come elaborato dai redattori della stessa e per come interpretato dal Comitato europeo dei diritti sociali, si sviluppa su due livelli di protezione, quella garantita ai cittadini e agli stranieri residenti regolarmente o che svolgono una regolare attività lavorativa sul territorio dello Stato e che hanno la cittadinanza di un altro Stato parte (categoria A) e quella riconosciuta agli altri individui che non rispondono a tali requisiti e ricevono solo la tutela necessaria a garantire la loro vita, integrità fisica e dignità (categoria B). In questa dicotomia si inserisce la particolare condizione dei rifugiati su cui si tornerà a breve (e dei rom a cui si dedicherà una attenzione particolare *infra*).

In termini generali, si è già evidenziato, e si tratta di una disposizione rimasta invariata anche nella versione riveduta del 1996, che l'Appendix alla Carta specifica che “[w]ithout prejudice to Article 12, paragraph 4, and Article 13, paragraph 4, the persons covered by Articles 1 to 17 include foreigners only insofar as they are nationals of other Contracting Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Contracting Party concerned, subject to the understanding that these articles are to be interpreted in the light of the provisions of Articles 18 and 19”. Ne deriva che, per quanto attiene ai cittadini stranieri presenti sul territorio di uno Stato parte, la Carta tutela solamente coloro che abbiano la cittadinanza di altri Stati parti contraenti e

risiedano legalmente o lavorino regolarmente sul territorio del Paese considerato. Tra le ragioni che sono alla base di questa scelta vi è certamente la volontà degli Stati di evitare di assumersi obblighi verso i cittadini di Paesi che non accettavano i medesimi doveri non essendo parti alla Carta poiché l'attuazione di quest'ultima implicava l'impegno di ingenti risorse economiche da parte degli Stati.

Tuttavia, va rilevato che, se non costituisce un'anomalia rispetto ad altri strumenti internazionali il fatto di non garantire i diritti economici e sociali anche ai cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio, la Carta rappresenta un esempio unico laddove limita la fruizione di tutti i diritti ai soli cittadini di altri Stati¹³. L'esclusione di individui che sono regolarmente presenti sul territorio o vi lavorano regolarmente ma che sono cittadini di Paesi terzi "hardly appears consistent with the rationale and legal nature of the Charter, intended as a human rights instrument aimed at protecting human dignity and rights which are essentials for upholding such dignity"¹⁴.

Ma anche in relazione all'esclusione dalla tutela degli individui presenti irregolarmente sul territorio si pone un ulteriore, più grave, limite: il fatto che l'*Appendix* non preveda per lo meno il riconoscimento ad essi di quei diritti strettamente connessi al rispetto di diritti fondamentali come il diritto alla vita, all'integrità fisica o al rispetto della dignità umana. Ciò appare essere incompatibile sia con gli obblighi assunti in base ad altri strumenti a tutela dei diritti dell'uomo (primi fra tutti il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo) sia con norme imperative del diritto internazionale¹⁵, cosa che, come si vedrà, ha spinto il Comitato europeo per i diritti sociali a intervenire per via interpretativa allo scopo di sopperire, almeno parzialmente, a tale *gap*.

I redattori della Carta hanno, tuttavia, previsto un'eccezione a tale limitazione inerente proprio alle persone che godono dello *status* di rifugiato. Il par. 2 dell'*Appendix* prevede infatti che "[e]ach Contracting Party will grant to refugees as defined in the Convention relating to the Status of Refugees, signed at Geneva on 28th July 1951, and lawfully staying in its territory, treatment as favourable as possible, and in any case not less favourable than under the obligations accepted by the Contracting Party under the said Convention and under any other existing international instruments applicable to those refugees". Ciò obbliga gli Stati a riconoscere agli individui che godono di detto *status* i diritti affermati nella Carta per lo meno ad un livello pari agli obblighi che si

¹³ Su tale punto, cfr., tra gli altri, N. VALTICOS, *La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail*, in *Revue internationale du travail*, 1961, p. 388 ss.; C. LOUGARRE, *The protection of non-nationals' economic, social and cultural rights in UN Human Rights Treaties*, in *International Human Rights Law Review*, 2020, p. 252 ss.; L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, Torino, 2022.

¹⁴ Cfr. G. PALMISANO, *The Rights of Asylum Seekers in Europe Beyond the EU Charter of Fundamental Rights: Shortcomings and Potential of the European Social Charter*, in A. CRESCENZI, R. FORASTIERO, G. PALMISANO, (eds.), *Asylum and the EU Charter of Human Rights*, Napoli, 2018, p. 245 ss., p. 254.

¹⁵ *Ibid.*, p. 259.

sono assunti ratificando la Convenzione di Ginevra del 1951 e gli altri strumenti esistenti in materia¹⁶.

Tale paragrafo è stato oggetto di un'analisi specifica da parte del Comitato nello *Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter* del 2015 dove, dopo aver evidenziato che la piena integrazione economica e sociale di ogni individuo è un elemento essenziale del diritto a condurre una vita dignitosa e che gli Stati parti devono integrare pienamente i rifugiati nelle società ospitanti rispondendo, innanzitutto, ai loro bisogni specifici, si esaminano gli obblighi che incombono sugli Stati parti.

In primo luogo, il Comitato interpreta il dovere di garantire un “*treatment as favourable as possible*” ai rifugiati nel senso che “the rights contained in the Charter should as far as possible be guaranteed to refugees on an equal footing with other persons subject to the jurisdiction of the host State. It is therefore incumbent upon them to take meaningful steps towards the achievement of equality for refugees under each article of the Charter by which they are bound”¹⁷.

In secondo luogo, viene in rilievo l'obbligo di garantire un trattamento per lo meno pari a quello previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 la quale prevede tre livelli di protezione: alcuni diritti devono essere riconosciuti ai rifugiati allo stesso livello dei cittadini dello Stato, altri al pari dei cittadini di Stati stranieri presenti sul territorio e altri ancora sulla base del trattamento più favorevole possibile e, comunque, non inferiore a quello riconosciuto agli stranieri. In altri termini, nel momento in cui la Carta afferma diritti enunciati anche dalla Convenzione del 1951, gli Stati parti alla prima dovranno garantire dei livelli di tutela per lo meno pari a quelli previsti dalla Convenzione di Ginevra. Nello specifico, quest'ultima prevede che ai rifugiati sia garantito un trattamento pari a quello dei cittadini dello Stato per quanto attiene all'educazione di base, al diritto alla salute, all'assistenza sociale e medica, alla protezione dalla povertà e dall'esclusione sociale, alla sicurezza sociale, a numerosi diritti inerenti alla disciplina del lavoro¹⁸. Rientrano, invece, nelle altre due categorie, ad esempio, il diritto a svolgere un lavoro salariato o un lavoro indipendente, a far parte di associazioni sindacali, all'educazione (successiva a quella di base), il diritto di accesso all'abitazione (ad eccezione di quello di emergenza che, in base alla “giurisprudenza”

¹⁶ Si ricorda che una eccezione speculare è stata introdotta per le *stateless persons* in occasione della revisione della Carta nel 1996. Infatti, il par. 3 della I parte dell'Appendice afferma che “Each Party will grant to stateless persons as defined in the Convention on the Status of Stateless Persons done in New York on 28 September 1954 and lawfully staying in its territory, treatment as favourable as possible and in any case not less favourable than under the obligations accepted by the Party under the said instrument and under any other existing international instruments applicable to those stateless persons”.

¹⁷ European Committee of Social Rights, *Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter*, 7-11 settembre 2015, p. 6. Ovviamente, trattandosi di diritti a realizzazione progressiva, nel testo si specifica che se la piena attuazione di un diritto è particolarmente complessa e dispendiosa, lo Stato dovrà raggiungere tale implementazione in un tempo ragionevole, adottando misure progressive di realizzazione e utilizzando il massimo delle risorse disponibili.

¹⁸ Si vedano nello specifico par. 14 e 15 dello *Statement* poco sopra richiamato.

del Comitato, deve essere garantita a tutti gli stranieri presenti regolarmente o meno sul territorio¹⁹).

Infine, il Comitato evidenzia che la garanzia dall'espulsione prevista dall'art. 19, par. 8, della Carta sociale, deve intendersi estesa anche ai rifugiati sullo stesso piano dei cittadini degli altri Stati parti alla Carta poiché l'art. 32 della Convenzione del 1951 statuisce che gli individui che godono dello *status* di rifugiato possono essere espulsi dal territorio statale solo per ragioni di tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico e a seguito di una decisione adottata sulla base di un equo processo. Questo punto avrebbe meritato un maggior approfondimento nel senso di specificare che, proprio in ragione del criterio interpretativo intersistemico, la tutela dall'espulsione dei rifugiati dovrebbe essere garantita non solo in condizione di parità ai cittadini degli altri Stati parti alla Carta e nei limiti dell'art. 19, par. 8²⁰, ma pure nel rispetto del divieto assoluto di *non refoulement* per come interpretato dagli organi di controllo degli strumenti internazionali a tutela dei diritti dell'uomo e, innanzitutto, dalla Corte di Strasburgo²¹. Questo principio costituisce, infatti, una garanzia imprescindibile per proteggere gli individui da espulsioni che possano mettere in pericolo la loro vita o integrità psico-fisica e, quindi, il suo richiamo sarebbe stato molto importante allo scopo di "allineare" la Carta alla CEDU e agli altri strumenti internazionali a tutela dei diritti individuali.

Dalla analisi appena condotta è possibile, quindi, affermare che le persone che godono dello *status* di rifugiato rientrano nel raggio di tutela previsto dalla Carta in condizioni di parità o ai cittadini dello Stato parte o agli stranieri ivi presenti.

Tuttavia, questo quadro vale solamente per coloro che sono "*refugees as defined in the Convention relating to the Status of Refugees, signed at Geneva on 28th July 1951,*

¹⁹ Cfr. European Committee of Social Rights, *Defence for Children International (DCI) v. Netherlands*, complaint no. 47/2008, decision 20 October 2009.

²⁰ L'articolo richiamato stabilisce che: "With a view to ensuring the effective exercise of the right of migrant workers and their families to protection and assistance in the territory of any other Contracting Party, the Contracting Parties undertake: [...] 8. to secure that such workers lawfully residing within their territories are not expelled unless they endanger national security or offend against public interest or morality [...]"

²¹ È stato da più parti evidenziato come il divieto assoluto di respingere un individuo verso un territorio non sicuro, dove, cioè, potrebbe subire tortura o dove la sua vita o integrità fisica potrebbero essere poste in pericolo, prevalga anche sul regime della Convenzione di Ginevra che, invece, prevede delle deroghe. Chiaramente, questo è aspetto diverso e autonomo rispetto a quello inerente alla concessione o revoca dello *status* di rifugiato. Cfr. R. CADIN, *La riconsegna sommaria dei migranti, inclusi i minori stranieri non accompagnati, dall'Italia alla Grecia: la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Sharifi*, in R. CADIN, L. MANCA, V. PELLEGRINO (a cura di), *I minori stranieri in Italia*, Roma, 2014, p. 241 ss.; F. DE WECK, *Non-refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN Convention against Torture : the assessment of individual complaints by the European Court of Human Rights under Article 3 ECHR and the United Nations Committee Against Torture under Article 3 CAT*, Leiden, Boston, 2017; G. FERNÁNDEZ ARRIBAS, *A European Court of Human Rights' Systematization of Principles Applicable to Expulsion Cases*, in *European Papers*, 2017; J. WALSH, *Exclusion from International Protection for Terrorist Activities under EU Law: from B & D to Lounani*, in *European Database for Asylum Law*, febbraio 2017; C. MORVIDUCCI, *Terrorismo e clausole di esclusione nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in A. DI BLASE, G. BARTOLINI, M. SOSSAI (a cura di), *Diritto internazionale e valori umanitari*, Roma, 2019, p. 113 ss.; B. ÇALI, L. BIANKU, I. MOTOC, *Migration and the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2021.

and *lawfully staying in its territory*” (corsivo aggiunto). Così, quanti sono richiedenti asilo, e quindi in attesa che il loro *status* venga definito, potrebbero non ricevere tutela non essendo presenti legalmente sul territorio dello Stato (a meno che la legislazione nazionale non preveda diversamente). Ugualmente, quanti godono della protezione internazionale per ragioni differenti da quelle previste dalla Convenzione del 1951, pur soddisfacendo il requisito della legalità della presenza sul territorio statale, potrebbero non vedersi riconosciute le garanzie stabilite dalla Carta nel caso in cui non abbiano la cittadinanza di uno Stato parte alla stessa poiché i requisiti previsti dal par. 1 dell’*Appendix* (presenza regolare o svolgimento di un’attività lavorativa regolare sul territorio dello Stato parte e cittadinanza) si applicano cumulativamente²². Ne deriva che gli individui, facenti parte di uno stesso gruppo, riceveranno un trattamento differenziato solo in ragione della loro cittadinanza.

Il Comitato è, quindi, intervenuto per tentare di correggere una stortura che, se già grave per i migranti, diviene ancora più odiosa nel caso in cui riguardi individui che fuggono da situazioni di grave pericolo per la loro integrità psico-fisica e lo ha fatto sia attraverso le sue decisioni (inerenti ai rapporti statali o alle comunicazioni) sia tentando di indurre gli Stati ad ampliare la portata soggettiva del riconoscimento dei diritti previsti dalla Carta. Quest’ultima, infatti, nella parte II dell’*Appendix*, stabilisce che il limite enunciato nella parte I “would not prejudice the extension of similar facilities to other persons by any of the Parties” e, così, nel 2011 il Comitato ha invitato gli Stati ad adottare delle dichiarazioni unilaterali che estendessero la tutela sancita nella Carta a tutti gli stranieri presenti sul loro territorio (indipendentemente dalla regolarità della loro presenza). Solo la Lituania e l’Olanda hanno risposto all’invito del Comitato e lo hanno fatto in termini negativi²³.

Per quanto attiene alle decisioni del Comitato, si nota, innanzitutto, che nello *Statement* del 2015 l’organo ha sottolineato che gli obblighi assunti dagli Stati in base alla Carta sociale richiedono una risposta ai bisogni specifici dei rifugiati e degli *asylum seekers* per quanto attiene, ad esempio, corsi per apprendere la lingua dello Stato ospitante, il riconoscimento delle loro qualifiche professionali, il ricongiungimento familiare e il diritto ad ottenere un impiego retribuito. Ugualmente, nelle Conclusioni del 2015 ha affermato che “certain social rights directly related to the right to life and human dignity are part of a “non-derogable core” of rights which protect the dignity of all people. Those rights therefore must be guaranteed to refugees, and should be assured for all displaced persons”²⁴.

Attraverso, poi, la sua “giurisprudenza” il Comitato ha teso ad estendere la tutela inerente ad alcuni diritti considerati essenziali per proteggere la vita e la dignità degli individui a vari gruppi vulnerabili (a prescindere dalla loro presenza regolare sul

²² Cfr. Y. LITINS’KA, *Healthcare Services for Asylum-Seekers: Untangling the European Social Charter*, in *Medical Law Review*, 2024, vol. 31, p. 1 ss.

²³ Si veda, G. PALMISANO, *The Rights of Asylum Seekers in Europe Beyond the EU Charter of Fundamental Rights: Shortcomings and Potential of the European Social Charter*, cit., p. 257.

²⁴ Cfr. European Committee of Social Rights, *Conclusions 2015*, gennaio 2016, p. 10.

territorio o dalla cittadinanza posseduta)²⁵. Così, nel caso *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, il Comitato ha ritenuto che il diritto all'assistenza sociale in situazioni di emergenza debba essere riconosciuto a tutti gli individui in condizioni di precarietà e non solo ad alcuni gruppi vulnerabili poiché esso concerne la tutela della dignità umana e di diritti fondamentali²⁶.

Tale interpretazione estensiva si fonda sul principio di non discriminazione sancito dal Preambolo della Carta, sul carattere di “*living instrument*” di quest'ultima e sulla necessità di interpretarla in base al suo oggetto e al suo scopo in quanto accordo indirizzato a realizzare in Europa i diritti sociali fondamentali di ogni individuo. Ugualmente, viene in rilievo il criterio interpretativo intersistemico stabilito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati all'art. 31 e, quindi, la necessità di orientare la lettura e l'applicazione della Carta in base agli obblighi assunti dagli Stati ratificando altri strumenti internazionali a tutela dei diritti umani²⁷.

Il Comitato ha pure ritenuto di equiparare i richiedenti asilo ai rifugiati in ragione del fatto che la Convenzione del 1951 adotta una definizione di rifugiato che è indipendente dal riconoscimento amministrativo di detto *status* da parte delle autorità nazionali²⁸. Ne deriva così, ad esempio, che anche i richiedenti asilo devono godere del diritto all'educazione primaria, alla salute e all'assistenza medica alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato ospitante.

Per quanto attiene al diritto che di seguito verrà specificatamente analizzato, vale a dire il diritto alla salute sancito dall'art. 11 della Carta, l'impostazione appena richiamata ha condotto il Comitato a derogare al par. 1 dell'*Appendix* e ad estendere l'applicazione dell'articolo richiamato anche agli stranieri non europei o irregolarmente

²⁵ Relativamente a tale giurisprudenza, si veda, C. PANZERA, *The Personal Scope of the European Social Charter: Questioning Equality*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2014, p. 51 ss.; L. JIMENA QUESADA, *Protection of Refugees and other Vulnerable Persons under the European Social Charter*, in *Revista de Dercho Político*, 2015, p. 245 ss.; Y. LITINS'KA, *Healthcare Services for Asylum-Seekers: Untangling the European Social Charter*, cit.

²⁶ European Committee of Social Rights, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, complaint 86/2012, decisione 2 luglio 2014.

²⁷ In particolare, le Conclusioni adottate dal Comitato nel 2004 sottolineano che “the Parties to the Charter (in its 1961 and revised 1996 versions) have guaranteed to foreigners not covered by the Charter rights identical or inseparable from those of the Charter by ratifying human rights treaties – in particular the European Convention of Human Rights – or by adopting domestic rules whether constitutional, legislative or otherwise without distinguishing between persons referred to explicitly in the Appendix and other non-nationals. In so doing, the Parties have undertaken these obligations”. Da ciò discende che, in circostanze specifiche, la Carta richiede un trattamento egualitario tra cittadini e stranieri di altri Stati, a prescindere che siano parte o meno della Carta (cfr. European Committee of Social Rights, *Conclusions 2004, Statement of Interpretation*, p. 10).

²⁸ Nelle Conclusioni del 2015, il Comitato ha affermato che “A refugee as contemplated by the CSR and its 1967 Protocol is thus anyone who has fled the country of his nationality or habitual residence, and is unwilling, through well-founded fear of being persecuted, to return to it. Having regard to the above definition, the Committee underlines that the protection of a refugee under the CSR, and his or her resultant protection under the Charter, does not depend on the administrative recognition of refugee status by a State, which is done by the granting of asylum” (European Committee of Social Rights, *Conclusions 2015*, cit., p. 9).

presenti sul territorio di uno degli Stati parti al fine di preservare la loro dignità, integrità fisica e vita. Ciò significa che, ovviamente, anche ai richiedenti asilo o a coloro che godono della protezione internazionale su basi differenti da quelle previste dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato dovrà essere garantito il diritto alla salute.

Questa interpretazione estensiva trova la sua ragione nel fatto che nell'architettura della Carta sociale il diritto alla salute riveste, come è stato osservato²⁹, un valore giuridico "rafforzato" rispetto ad altri diritti in quanto elemento essenziale alla tutela della dignità individuale e al diritto alla vita. Visione, questa, che è certamente condivisa anche da altri organi di controllo di strumenti a tutela dei diritti umani.

Vi è, tuttavia, da dire che la richiamata applicazione estensiva viene limitata dal Comitato esclusivamente agli aspetti dell'art. 11 che riguardano l'accesso effettivo alle cure sanitarie³⁰ (e non anche alle altre componenti di cui si tratterà di seguito come l'educazione in ambito sanitario o la tutela dai rischi sanitari derivanti dalle minacce ambientali)³¹. Così, si avrà che i rifugiati legalmente residenti sul territorio dello Stato parte e che rispondono ai requisiti della Convenzione del 1951 si vedranno riconosciuti i diritti sanciti dalla Carta in condizioni di parità ai cittadini o agli stranieri, mentre i richiedenti asilo o coloro che godono della protezione internazionale per ragioni differenti da quelle previste dalla Convenzione di Ginevra potranno fruire solo di quei diritti essenziali per la tutela della loro dignità, vita o integrità fisica.

3. In particolare, la garanzia del diritto alla salute dei rifugiati alla luce della prassi del Comitato europeo dei diritti sociali

La protezione del diritto alla salute, tanto nella sua accezione individuale quanto in quella collettiva, è un elemento imprescindibile per assicurare la fruizione di altri diritti umani, per favorire la sicurezza³² e garantire lo sviluppo delle diverse aree geografiche

²⁹ Cfr. G. PALMISANO, *L'obbligo dello Stato di tutelare il diritto alla salute ai sensi della Carta sociale europea*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2017, p. 189 ss., p. 199-200.

³⁰ Cfr. European Committee of Social Rights, *Défense des enfants international (DEI) c. Belgique*, complaint 69/2001, decisione 21 ottobre 2012. Sul punto, si veda G. PALMISANO, *L'obbligo dello Stato di tutelare il diritto alla salute ai sensi della Carta sociale europea*, cit., p. 202; G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022, p. 200.

³¹ È stato correttamente evidenziato che: "However, beyond the possibilities offered by the *ars interpretandi*, as applied by the ECSR in view of overcoming the limit imposed by the wording of the Appendix, it is clear that overcoming it completely – which is indispensable for improving the European Social Charter as an instrument for the protection of human rights and for bringing it in line with the social changes that have taken place in recent decades – could only come from a deletion or substantial modification of the limitation" (G. PALMISANO, *The Rights of Asylum Seekers in Europe Beyond the EU Charter of Fundamental Rights: Shortcomings and Potential of the European Social Charter*, cit., p. 256).

³² Fin dal Preambolo dello Statuto dell'Organizzazione mondiale della sanità viene posto in evidenza il legame tra la salute, intesa nella sua accezione collettiva, e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il fatto che le collettività godano di un buono stato di salute è, infatti, un elemento che

mondiali. Ciò spiega la particolare attenzione ad essa rivolta tanto dalle politiche dei singoli Stati quanto dalla comunità internazionale che, fin dalla fine del XIX secolo, si è dotata in questo ambito di forme di cooperazione che hanno poi condotto alla creazione di una organizzazione internazionale che vede nella tutela e miglioramento dei livelli di salute nel mondo il suo scopo essenziale, vale a dire l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Né può sfuggire la rilevanza del diritto alla salute dopo la pandemia da COVID-19 che ha costituito certamente uno spartiacque tra un prima e un dopo nella *governance* sanitaria internazionale e nazionale e anche nella percezione del rapporto esistente tra la tutela della salute (e la prevenzione delle malattie) e la fruizione di numerosi diritti individuali (non inerenti esclusivamente alla sfera economica e sociale).

La Carta sociale europea richiama il diritto alla salute nella Parte I, prima ancora che nell'art. 11, poiché pone tra gli obiettivi che le politiche degli Stati parti devono effettivamente realizzare il diritto di ciascuno "to enjoy the highest possible standard of health attainable"³³ dove la salute deve essere intesa come uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale sulla base della definizione accolta nello Statuto dell'OMS³⁴.

Tale statuizione generica trova specificazione nell'art. 11³⁵ il quale stabilisce che: "With a view to ensuring the effective exercise of the right to protection of health, the Contracting Parties undertake, either directly or in cooperation with public or private organisations, to take appropriate measures designed inter alia: 1. to remove as far as possible the causes of ill health; 2. to provide advisory and educational facilities for the promotion of health and the encouragement of individual responsibility in matters of health; 3. to prevent as far as possible epidemic, endemic and other diseases". Dal tenore letterale del testo si può evincere che l'oggetto di tutela è la salute nella sua dimensione collettiva, per cui gli obblighi assunti dagli Stati in base all'art. 11 della Carta riguardano la garanzia alla popolazione nel suo insieme del migliore stato di salute possibile.

favorisce la stabilità della regione e ciò è tanto più vero in una realtà, come quella odierna, caratterizzata dalla globalizzazione che, favorendo i contatti e gli scambi tra le diverse aree, favorisce anche la diffusione rapida di malattie.

³³ La Part I così recita: "The Contracting Parties accept as the aim of their policy, to be pursued by all appropriate means, both national and international in character, the attainment of conditions in which the following rights and principles may be effectively realised: 1 [...] 11 Everyone has the right to benefit from any measures enabling him to enjoy the highest possible standard of health attainable. [...]".

³⁴ Cfr. European Committee of Social Rights, *Transgender Europe and ILGA-Europe v. the Czech Republic*, complaint 117/2015, decisione 15 maggio 2018, par. 71.

³⁵ Si ricorda che l'art. 11 è tra quelli che sono stati accettati da tutti gli Stati parti alla Carta, secondo il sistema di menù *à la carte* seguito dalla Carta, ad eccezione dell'Armenia. Per un'analisi specifica del diritto alla salute nella Carta sociale, si veda T. HERVEY, *We Don't See a Connection: The 'Right to Health' in the EU Charter and in the European Social Charter*, in G. DE BURCA, B. DE WITTE (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, 2005, p. 306 ss.; C. LOUGARRE, *What Does the Right to Health Mean?: the Interpretation of Article 11 of the European Social Charter by the European Committee of Social Rights*, in *Netherlands quarterly of human rights*, 2015, p. 326 ss.; G. PALMISANO, *L'obbligo dello Stato di tutelare il diritto alla salute ai sensi della Carta sociale europea*, cit.; K. LUKAS, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Cheltenham, Northampton, 2021, p. 159; G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit., p. 190 ss.

Ciò significa, innanzitutto, che le parti contraenti dovranno dotarsi di un sistema sanitario che sia in grado di rispondere ai rischi sanitari prevedibili ed evitabili (in tale senso, sono indicatori importanti l'aspettativa media di vita, il tasso di mortalità infantile e materna, le principali cause di morte) e di garantire a tutti senza discriminazione l'accesso alle cure. Tale accessibilità si esplica anche nella sostenibilità economica di queste ultime, e, di conseguenza, nell'obbligo per lo Stato di adottare le misure necessarie perché le fasce meno abbienti della popolazione possano, comunque, fruirne. Ovviamente, l'accessibilità implica che i servizi siano distribuiti su tutto il territorio, che abbiano sufficienti risorse umane e che siano organizzati in modo tale che la loro fruibilità sia effettiva³⁶. Infine, i servizi sanitari messi a disposizione della popolazione devono essere di qualità e culturalmente accettabili³⁷.

La seconda componente del diritto alla salute enunciato dall'art. 11 è quella inerente all'educazione: gli Stati devono dotarsi di strumenti che mirino a combattere gli stili di vita dannosi per la salute e che creino consapevolezza e senso di responsabilità negli individui per quanto attiene gli aspetti inerenti alla salute. Inoltre, sempre nel punto 2 dell'articolo qui analizzato rientra il dovere degli Stati di garantire azioni di *screening* che permettano di prevenire, ad esempio, le malattie maggiormente diffuse tra la popolazione o di controllare lo stato di salute per individui che si trovano in condizioni particolari (donne incinte, minori, ecc.). D'altra parte, questo obbligo pare evidente, oltre che in base al punto 2 anche secondo il punto 1 dell'articolo qui in commento, in quanto azione necessaria pure per rimuovere le cause della cattiva salute.

Infine, la garanzia del diritto di cui ci si occupa si esplica nella prevenzione delle malattie epidemiche, pandemiche e di altra natura. In tale ambito, il Comitato ha fatto rientrare anche il dovere dello Stato di agire positivamente e concretamente per far fronte a tutte quelle malattie che possono essere considerate delle "pandemie" dell'epoca moderna come le malattie cardiovascolari, polmonari, il cancro ecc. e per affrontare e ridurre i rischi derivanti dall'inquinamento ambientale dato l'impatto fortemente lesivo che questo ha sulla salute, giungendo, così, ad includere anche nella Carta sociale il diritto ad un ambiente sano.

Tale diritto viene "completato" da quanto sancito nell'art. 13 inerente al "*right to social and medical assistance*" il quale impegna gli Stati a intervenire per permettere l'accesso ai servizi medici anche a quanti mancano di risorse economiche adeguate per perseguire tale scopo autonomamente³⁸. Detta assistenza si distingue dalla "*social*

³⁶ Significative in questo senso sono, ad esempio, le "condanne" subite dall'Italia nel 2013 e nel 2015 per mancato rispetto dell'art. 11 a causa dell'elevato numero di medici "obiettatori di coscienza" presenti negli ospedali, circostanza che rendeva, di fatto, difficile accedere ai servizi inerenti all'interruzione volontaria di gravidanza (European Committee of Social Rights, *IPPF EN v. Italy*, complaint 87/2012, decisione del 10 settembre 2013; European Committee of Social Rights, *CGIL v. Italy*, complaint 91/2013, decisione del 12 ottobre 2015).

³⁷ Si rammenta che questi elementi corrispondono a quelli individuati anche dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali nel *General Comment n. 14* dedicato proprio al diritto alla salute, vale a dire: *availability, accessibility, acceptability, quality*.

³⁸ L'art. 13 stabilisce che: "With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Contracting Parties undertake: 1 to ensure that any person who is without

security” prevista dall’art. 12 della Carta perché “assistance is given when no social security benefit ensures that the person concerned has sufficient resources or the means to meet the cost of treatment necessary in their state of health”³⁹.

Relativamente all’art. 13, vi è da evidenziare, innanzitutto, che esso ha una portata generale nel senso che si applica a tutti gli individui che non dispongono di mezzi sufficienti, non essendo limitato a determinati gruppi vulnerabili.

Per quanto attiene, poi, al significato di “risorse adeguate”, la cui mancanza è appunto elemento essenziale per poter fruire del diritto richiamato, nell’opinione del Comitato le risorse sono adeguate se permettono all’individuo di condurre un’esistenza dignitosa e di soddisfare i bisogni di base in una maniera adeguata⁴⁰. Per determinare, quindi, il limite al di sotto del quale gli individui avranno diritto a godere dell’assistenza sociale e medica gli Stati dovranno far riferimento o all’indice della soglia di povertà nazionale o all’indice Eurostat inerente alla medesima soglia.

La legislazione nazionale in materia dovrà prevedere un trattamento egualitario tra cittadini e stranieri (pur nei limiti stabiliti dallo stesso art. 13, par. 4) e eventuali limitazioni poste alla fruizione del diritto, seppure ammissibili, non dovranno essere irragionevoli o particolarmente difficili da soddisfare per gli stranieri⁴¹. Ugualmente, condizionare certe forme di assistenza sociale alle disponibilità finanziarie dello Stato è incompatibile con gli obblighi discendenti dalla Carta poiché l’assistenza deve essere fornita fintanto che la situazione di necessità persiste e non può essere soggetta a limiti temporali⁴².

Per quanto attiene ciò che qui interessa più direttamente, vale a dire l’assistenza medica, questa si esplica nella possibilità, per chi manchi di risorse adeguate, di ricevere gratuitamente le cure necessarie in caso di malattia. Come anche indicato dal Digesto

adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition; 2 to ensure that persons receiving such assistance shall not, for that reason, suffer from a diminution of their political or social rights; 3 to provide that everyone may receive by appropriate public or private services such advice and personal help as may be required to prevent, to remove, or to alleviate personal or family want; 4 to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this article on an equal footing with their nationals to nationals of other Contracting Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed at Paris on 11th December 1953”. Anche questo è un diritto che ha riscontrato un numero elevato di adesioni; infatti, non lo hanno accettato solamente Albania, Georgia e Ucraina.

³⁹ European Committee of Social Rights, *Conclusions XIII-4 (1996), Statement of Interpretation on Articles 12 and 13*.

⁴⁰ European Committee of Social Rights, *Conclusions XIV-1 (1998), Portugal*; European Committee of Social Rights, *Finnish Society for Social Rights v. Finland*, Complaint no 88/2012, decision of 9 September 2014, par. 111.

⁴¹ Cfr. European Committee of Social Rights, *Conclusions XVIII-1 (2005), Denmark*; European Committee of Social Rights, *Médecins du Monde – International v. France*, Complaint No. 67/2011, decision of 11 September 2012, par. 176.

⁴² Cfr. European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Complaint no. 48/2008, decision of 18 February 2009, par. 39; European Committee of Social Rights, *Conclusions XV-1 (2000), Spain*.

sulla “giurisprudenza” del Comitato⁴³, quest’ultimo, pur non avendo stabilito quali siano le cure che debbano essere necessariamente garantite, ha affermato che esse non possono essere limitate a quelle necessarie in situazioni di emergenza così come non possono essere escluse le cure mediche di base e quelle specialistiche ambulatoriali⁴⁴. Risulta ugualmente incompatibile con il contenuto della Carta un sistema nazionale che rifiuti questo tipo di assistenza medica in ragione della gravità della malattia⁴⁵.

Entrambi i diritti appena richiamati si applicano agli individui che godono dello *status* di rifugiato allo stesso livello dei cittadini degli Stati parti alla Carta poiché, come visto precedentemente, quest’ultima garantisce a tali individui un livello di protezione per lo meno pari a quello previsto in base alla Convenzione di Ginevra del 1951. Quest’ultima, come detto, prevede una perfetta equiparazione tra cittadini di uno Stato e rifugiati per quanto attiene alla fruizione del diritto alla salute e del diritto all’assistenza medica e sociale, il che permette di superare eventuali limiti posti dagli artt. 11 e 13 in relazione alla loro applicazione soggettiva⁴⁶.

Come precedentemente evidenziato, resta la questione di coloro che sono presenti sul territorio in maniera non ancora regolare perché richiedenti asilo o che godono della protezione internazionale su basi che sono differenti da quelle previste dalla Convenzione sullo *status* di rifugiato⁴⁷, la cui tutela passa per l’azione interpretativa del Comitato.

Così, nel rilevante caso *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*⁴⁸, inerente alla garanzia delle cure mediche anche ai minori stranieri presenti irregolarmente sul territorio, il Comitato ha affermato che “the restriction in the Appendix ought to be read given the primary purpose of the Charter as defined above. Be restriction attaches to a wide variety of social rights in Articles 1-17 and impacts on them differently. In the circumstances of this particular case, it treads on a right of fundamental importance to the individual since it is connected to the right to life itself and goes to the very dignity of the human being [...] Human dignity is the fundamental value and indeed the core of positive European human rights law – whether under the European Social Charter or under the European Convention of Human Rights and health care is a prerequisite for the preservation of human dignity. The Committee

⁴³ Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, June 2022, p. 126.

⁴⁴ Cfr. European Committee of Social Rights, *Conclusions 2009, Armenia*; European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, cit., par. 44.

⁴⁵ European Committee of Social Rights, *Conclusions XIII-4 (1996), Greece*.

⁴⁶ Per quanto attiene all’assistenza medica e sociale, si ricorda che, in base all’art. 13, par. 4, essa si applica in condizioni di parità ai cittadini dello Stato solo per i cittadini di altri Stati parti alla Carta regolarmente residenti sul territorio, ma i rifugiati non necessariamente hanno la cittadinanza di altri Stati parti. Per questo motivo viene in rilievo la protezione sancita dalla Convenzione del 1951.

⁴⁷ Ad esempio, per un’analisi inerente agli individui che godono della protezione temporanea in base al diritto dell’Unione europea, si veda Y. LITINS’KA, *What Healthcare Services Temporary Protection Entitles to Have? Navigating the European Social Charter*, in *European Journal of Health Law*, vol. 32, 2024, p. 1 ss.

⁴⁸ European Committee of Social Rights, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, complaint no. 13/2003, decisione dell’8 settembre 2004.

holds that legislation or practice which denies entitlement to medical assistance to foreign nationals, within the territory of a State Party, even if they are there illegally, is contrary to the Charter” (corsivo aggiunto)⁴⁹. Significativo, in tempi più recenti, appare in tale senso anche lo *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*⁵⁰ in cui il Comitato, dopo aver ricordato che in situazioni di pandemia gli Stati «must ensure that the right to protection of health is given the highest priority in policies, laws and other actions taken in response to a pandemic», afferma che le misure di assistenza sanitaria in tali situazioni di crisi devono essere effettive e accessibili a tutti senza discriminazioni, in particolare per i gruppi a più alto rischio tra cui il Comitato include i migranti “irregolari”.

Nel medesimo senso, si pone, anche se in contesto del tutto differente, la decisione sul reclamo *ICJ and ECRE v. Greece*, concernente la protezione dei bambini migranti presenti irregolarmente sul territorio o richiedenti asilo in Grecia, dove il Comitato ha riconosciuto, *inter alia*, “that Greece, by failing to provide *appropriate accommodation and sufficient health care* to accompanied and unaccompanied migrant children on the islands, and appropriate shelter to unaccompanied migrant children on the mainland, with the result that some of these children are forced to live on the streets or are held in detention under “protective custody”, has breached Article 11§§1 and 3 of the Charter”⁵¹ (corsivo aggiunto)⁵².

Resta il fatto che, dati i limiti derivanti dal testo della Carta, ai richiedenti asilo e agli individui che godono della protezione internazionale su basi differenti da quelle statuite dalla Convenzione di Ginevra il diritto alla salute e all’assistenza medica non saranno garantiti in tutte le componenti poco sopra richiamate ma esclusivamente nei limiti necessari a tutelarne la dignità, la vita e l’integrità fisica⁵³.

⁴⁹ *Ibid.*, parr. 30-32.

⁵⁰ European Committee of Social Rights, *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*, 21 aprile 2020.

⁵¹ Cfr. European Committee of Social Rights, *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece*, complaint n. 173/2018, decisione del 26 gennaio 2021, par. 230.

⁵² È interessante notare che il Comitato, pur evidenziando che il reclamo è stato presentato prima che la pandemia da COVID-19 esplodesse, sottolinea che “the shortcomings in healthcare experienced by the children whose rights are the subject of this complaint risk being exacerbated/compounded by the COVID-19 situation” (*ibid.* par. 229). Sembra che l’organo abbia voluto lanciare una volta di più un monito agli Stati, che ancora stavano vivendo la crisi pandemica nel momento in cui la decisione è stata adottata, a rivolgere una più grande attenzione alla tutela della salute dei più vulnerabili proprio in ragione della situazione di emergenza esistente.

⁵³ Pure nel caso dell’assistenza sociale e medica il Comitato ha evidenziato che “by virtue of the provisions of Article 13§1 of the Charter, which state that any person who is without adequate resources be granted adequate assistance and, in case of sickness, the care necessitated by his condition, States Parties are under an obligation to provide foreign migrants who are in an irregular situation of stay in the territory of the State with urgent medical assistance and such basic social assistance as is necessary to cope with an immediate state of need (accommodation, food, emergency care and clothing)” (Cfr. European Committee of Social Rights, *Conclusions 2013, Statement of interpretation on Article 13§1 and 13§4*). Ciò trova chiaramente il suo fondamento, come già evidenziato, nella necessità di garantire il rispetto della dignità individuale e del fondamentale diritto alla vita e all’integrità fisica.

Per ovviare a ciò, se una ulteriore revisione della Carta appare ad oggi poco probabile, sarebbe per lo meno auspicabile che gli Stati, accogliendo la richiesta del Comitato del 2011, adottassero dichiarazioni tendenti ad estendere l'applicazione integrale della Carta anche ai richiedenti asilo e agli individui che godono della protezione internazionale su basi differenti da quelle previste dalla Convenzione di Ginevra, non facendo così più dipendere la tutela dei diritti di tali gruppi solo dai meritori sforzi interpretativi del Comitato.

4. A) La Carta sociale europea e l'Italia con particolare riferimento alla recente giurisprudenza costituzionale in materia di applicabilità dell'art. 117, c. 1, Cost.

Il rapporto tra il nostro Paese e la Carta sociale europea è stato fin dall'inizio assai stretto come dimostra il fatto che la versione originaria di questo strumento internazionale è stata firmata a Torino il 18 ottobre 1961 in occasione delle celebrazioni del centenario dell'Unità d'Italia. L'Italia non soltanto ha ratificato la Carta già il 22 ottobre 1965⁵⁴, ma è stato uno dei pochi Paesi ad accettare *in toto* tutti i diritti presenti nell'elenco originario, il famoso menù *à la carte*. Inoltre, il 26 maggio 1994 l'Italia ha ratificato il Protocollo addizionale del 1988 alla Carta sociale europea con la previsione di nuovi diritti⁵⁵. Del resto, il nostro Paese ha anche ratificato il 3 novembre 1997 il Protocollo sui reclami collettivi del 1995 pur non accettando la legittimazione processuale attiva delle organizzazioni non governative nazionali che richiederebbe una specifica dichiarazione⁵⁶. Infine, l'Italia è stata parte attiva anche nella promozione della revisione generale di questo strumento avvenuta il 3 maggio 1996 e ha ratificato la Carta sociale europea riveduta il 5 luglio 1999 accettando 97 dei suoi 98 paragrafi, con l'unica eccezione della disposizione che protegge il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso d'insolvenza del loro datore di lavoro (art. 25)⁵⁷.

⁵⁴ Legge n. 929/1965 recante autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, con annesso.

⁵⁵ Legge n. 207/1994 recante autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea del 1961, con annesso.

⁵⁶ Legge n. 298/1997 recante autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo alla Carta sociale europea, che prevede un sistema di reclami collettivi. Ai sensi degli artt. 1-2 del Protocollo, i reclami collettivi possono provenire da parte delle seguenti entità: la Confederazione dei sindacati europei (ETUC), Business Europe (precedentemente UNICE) e l'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (IOE); di organizzazioni non governative con *status* consultivo presso il Consiglio d'Europa inserite in un elenco predisposto a questo fine da un comitato intergovernativo *ad hoc*; da organizzazioni di datori di lavoro e da sindacati del Paese convenuto e da organizzazioni non governative nazionali, nel caso gli Stati abbiano esplicitamente accettato la relativa disposizione.

⁵⁷ Legge n. 30/1999 recante autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso. Sulla mancata accettazione dell'art. 25 della Carta, si veda European Committee of Social Rights, *Fourth Report on the non-accepted provisions of the European Social Charter, Italy*, 3 settembre 2019, disponibile online a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/4th-report-italy-2019/1680994eb1>. Dato che l'Italia ha comunicato il 6 giugno 2019 che avrebbe superato il problema che ha impedito l'accettazione dell'art. 25, ovvero la mancata conformità della propria legislazione a quanto previsto in tale disposizione, il Comitato "welcomes these developments and again encourages the Italian authorities to accept Article 25 of the Charter in the near future" (p. 3). Inoltre, il Comitato, considerando

Quanto ai meccanismi di controllo, l'Italia ha presentato 20 rapporti sull'attuazione della Carta del 1961 e 22 sull'applicazione della Carta riveduta del 1996. Da parte sua, il Comitato europeo dei diritti sociali ha adottato le ultime conclusioni sull'Italia nel marzo del 2023 con riferimento al ventunesimo rapporto presentato nel marzo 2022 che riguardava il gruppo tematico "diritti dei lavoratori". Inoltre, l'Italia ha presentato il 21 febbraio 2023 il rapporto relativo al *follow-up* sulle decisioni rilevanti del Comitato relative alle procedure di reclamo collettive⁵⁸. Sul rapporto dell'Italia e degli altri 7 Paesi che hanno accettato la procedura dei reclami collettivi (Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda e Portogallo), il Comitato ha adottato i *Findings 2023*⁵⁹ del gennaio 2024 poi pubblicati nel marzo dello stesso anno.

Sono stati presentati numerosi reclami collettivi nei confronti dell'Italia, dei quali diversi ad opera di organizzazioni internazionali non governative, che spesso hanno portato il Comitato ad accertare violazioni dei diritti elencati nella Carta riveduta da parte del nostro Paese. Nei prima richiamati *Findings 2023*, il Comitato ha valutato il seguito dato dall'Italia a otto reclami collettivi presentati dal 2004 al 2017 che hanno interessato un'ampia gamma di diritti sociali in materia di edilizia abitativa, istruzione, assistenza sanitaria, diritti del lavoro e parità di genere. Nonostante alcune misure, più formali che reali, adottate dalle autorità italiane in risposta a decisioni precedenti, il Comitato conclude che l'Italia continua a non rispettare la Carta sociale europea riveduta. Infatti, se da una parte permangono lacune significative in settori quali l'edilizia abitativa per le comunità rom, l'assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva e i diritti dei lavoratori migranti, dall'altra dai reclami più recenti emergono nuovi problemi strutturali che pregiudicano la trasparenza retributiva e la parità di genere, il rispetto dei diritti sindacali all'interno delle forze dell'ordine e adeguate condizioni di lavoro per il personale dell'istruzione pubblica⁶⁰.

che l'Italia ha accettato la procedura dei reclami collettivi, "also wishes to invite Italy to consider making the declaration provided for in Article 2 of the 1995 Additional Protocol in order to allow national non-governmental organisations to submit such complaints" (p. 4).

⁵⁸ Si veda 22th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of Italy, Follow-up to Collective Complaints No. 27/2004, 58/2009, 87/2012, 91/2013, 133/2016, 140/2016, 144/2017, 146/2017, RAP/RChA/ITA/22(2023), 21 febbraio 2023, disponibile online a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/rap-rcha-ita-22-2023/1680aa5791>. Si evidenzia che il 20 marzo 2024 il Comitato ha pubblicato le Conclusioni 2023 sul gruppo tematico "Children families and migrants" che però non hanno riguardato l'Italia in quanto Paese che ha aderito alla procedura dei reclami collettivi. Infatti, nel documento si legge: "Following the changes to the reporting system adopted by the Committee of Ministers at the 1996th meeting of the Ministers' Deputies on 2-3 April 2014 the system comprises two types of reports. First, the reports on the four thematic groups of Charter provisions, and second simplified reports every two years on follow-up to collective complaints for States Parties bound by the collective complaints procedure" (p. 2). I *Press Briefing Elements* delle Conclusioni 2023 sono disponibili online a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/press-briefing-elements-conclusions-2023-eng-to-publish-2/1680aefdbb>.

⁵⁹ European Committee of Social Rights, Follow-up to decisions on the merits of collective complaints, Findings 2023, marzo 2024, disponibile online a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/findings-2023-en-final/1680b0630c>.

⁶⁰ In tutti i casi, tranne uno, il Comitato ha concluso che "the situation [...] has not been brought into conformity with the Charter", vedi European Committee of Social Rights, Follow-up to decisions on the merits of collective complaints, Findings 2023, Italy, cit., p. 139 ss.

Oltre a questi problemi applicativi, sui quali torneremo più avanti approfondendo l'analisi dei casi riguardanti la comunità rom, il rapporto tra questo strumento internazionale e l'ordinamento italiano è stato da sempre complesso e ricco di sfumature, come dimostra la recente giurisprudenza costituzionale in materia di applicabilità dell'art. 117, c. 1, Cost. alla Carta sociale europea riveduta. Se, infatti, si può affermare che la Carta abbia vissuto “due vite” anche nel nostro ordinamento, il passaggio tra la prima e la seconda non ha coinciso automaticamente con l'entrata in vigore della Carta riveduta e comunque presenta tuttora alcuni aspetti critici.

Del resto, tale passaggio non è avvenuto neanche dopo l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione con la nuova formulazione dell'art. 117, c. 1, e quello che più stupisce è che è passata invano anche l'innovativa svolta giurisprudenziale rappresentata dalle sentenze “gemelle” numero 348 e 349 emanate dalla Corte Costituzionale nel 2007. Si ricorda che, ai sensi della novellata disposizione costituzionale, lo Stato e le Regioni esercitano la potestà legislativa “nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Secondo la ricostruzione interpretativa operata dalle sentenze “gemelle”, attraverso il “rinvio mobile” previsto dalla norma costituzionale, tali “obblighi” integrano di volta in volta il parametro interposto di legittimità costituzionale e, pur rimanendo sotto-ordinati alla Costituzione, sono sovra-ordinati rispetto alle norme a carattere legislativo. Nel caso della confliggenza tra una norma interna primaria e gli obblighi internazionali conferenti (sempre che l'antinomia non sia risolvibile grazie ad una interpretazione internazionalmente orientata della normativa nazionale) il giudice comune non potrà disapplicarla, dato che non rileva il diritto dell'Unione Europea che ha efficacia diretta e gode di primato nel/sul diritto interno ex art. 11 della Costituzione, ma dovrà sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Anche se in linea di principio tutti i trattati, ratificati dall'Italia ed entrati internazionalmente in vigore, dovrebbero automaticamente rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 117, c. 1, quali parametri interposti di legittimità costituzionale (tesi della “copertura generale” che esprime il principio di coerenza del diritto interno al diritto internazionale⁶¹), e tra questi andrebbe sicuramente collocata la Carta sociale europea riveduta (se non altro per la rilevanza costituzionale della materia di cui si occupa)⁶¹, inizialmente le cose sono andate ben diversamente sia in linea generale che nel caso specifico che qui interessa. Infatti, in dottrina è stato evidenziato che “la Corte costituzionale è sembrata lasciar intendere almeno di voler rilevare in maniera puntuale i trattati internazionali cui è vincolata l'Italia che integrano il parametro interposto di cui

⁶¹ Sul punto, cfr. G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli 'obblighi internazionali': un parametro definito solo parzialmente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 136 ss.; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 310 ss.; F. SALERNO, *La coerenza dell'ordinamento interno ai trattati internazionali in ragione della Costituzione e della loro diversa natura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 1; A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 490 ss.

all'art. 117, 1° c., Cost., se non anche di distinguere sulla base delle caratteristiche della fonte pattizia”⁶² (ad esempio, la presenza nel trattato di contenuti specifici a carattere precettivo).

Soltanto con le sentenze numero 120 e 194 del 2018 il giudice delle leggi ha iniziato a qualificare la Carta sociale europea riveduta autonomamente considerata come parametro interposto di legittimità costituzionale, mentre precedentemente la Corte non aveva mai verificato la legittimità della normativa interna impugnata sulla base della Carta sociale. È dunque della massima importanza che nella sentenza n. 120 la Corte costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la disposizione del Codice dell'ordinamento militare che vietava ai membri delle forze armate di formare associazioni professionali a carattere sindacale, abbia per la prima volta qualificato la Carta quale fonte internazionale ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost., riconoscendone per di più, nell'ambito della teoria dell'indivisibilità dei diritti umani, un ruolo speciale nel completare dal punto di vista sociale la tutela dei diritti fondamentali assicurata dalla Convenzione europea dei diritti umani.

Pur riconoscendo (a differenza del diritto dell'UE) che la Carta non ha efficacia diretta nell'ordinamento interno e che (a differenza della CEDU) la sua “struttura si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione”⁶³, la Corte, dopo aver osservato che “l'art. 5 della Carta sociale ha un contenuto puntuale” e “simile a quello corrispondente della CEDU”, conclude che “sia incompatibile con essa l'esclusione nei confronti dei militari del diritto di associazione sindacale da parte degli Stati sottoscrittori”⁶⁴ prevista dalla norma interna oggetto di impugnazione.

Se deve essere accolto positivamente il riconoscimento infine operato dalla Corte della Carta Sociale quale parametro interposto di legittimità costituzionale, sia pure segnato da qualche ambiguità di troppo relativamente alla rilevanza che a questo fine assume la dinamica dei rapporti con la CEDU, non del tutto soddisfacente appare invece la valutazione data dal giudice delle leggi del valore interpretativo delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali. Non è certamente in discussione il fatto che tali pronunce non producano effetti giuridici vincolanti stante l'assenza negli strumenti giuridici internazionali in esame di disposizioni, analoghe a quelle contenute nella CEDU, che conferiscano al Comitato il mandato di interpretare la Carta o specifichino il valore giuridico degli atti da quest'ultimo adottati nell'ambito delle procedure di controllo⁶⁵.

Tuttavia, la conclusione alla quale arriva la Corte costituzionale nella sentenza n. 120 appare fin troppo schematica: “Nel contesto dei rapporti così delineati fra la Carta

⁶² L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., p. 418.

⁶³ Sentenza 11 aprile 2018, n. 120, punto 10.1 del Considerato in diritto.

⁶⁴ *Ibidem*, punto 10.2.

⁶⁵ *Contra* L. PANELLA, *La Carta sociale europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 Cost. Revirement della Corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?*, in *Ordine internazionale e Diritti Umani*, 2020, n. 1, p. 26 ss.

sociale europea e gli Stati sottoscrittori, le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta”⁶⁶. Ne consegue che secondo la Corte “non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale nella parte che investe il divieto di ‘aderire ad altre associazioni sindacali’”⁶⁷ previsto dal Codice dell’ordinamento militare. È infatti discutibile il fatto che il giudice delle leggi non tenga conto delle posizioni dottrinarie a favore del riconoscimento di taluni effetti giuridici alle pronunce degli organi di controllo che danno una interpretazione, sia pure non vincolante, delle norme del relativo trattato (la cosiddetta “prassi applicativa”).

Pur non essendo questa la sede per approfondire il punto, pare convincente la posizione dottrinaria che parla di un obbligo procedurale per l’organo statale che dà attuazione al trattato di prendere in considerazione la “prassi applicativa” originata dal meccanismo di controllo istituito dallo stesso regime pattizio. Tale obbligo sarebbe fondato sul principio di buona fede nell’applicazione dei trattati che si tradurrebbe in un obbligo di leale collaborazione per le parti contraenti e avrebbe come corollario un onere di motivazione nel caso in cui l’organo statale aderisca ad una interpretazione della norma internazionale non in linea con quella fornita nell’ambito del meccanismo di controllo⁶⁸.

Al contrario, nella sentenza n. 120 la Corte non si preoccupa di queste “sfumature” giuridiche, e neanche del ruolo delle pronunce del Comitato nel quadro della interpretazione sistematica dei diritti sociali e del dialogo multilivello tra Corti e Comitati, ma si limita a considerare come non rilevante “la decisione assunta dal Comitato europeo dei diritti sociali il 27 gennaio 2016 e pubblicata il 4 luglio 2016, Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) contro Francia (reclamo n. 101/2013)”⁶⁹, “tanto più se – come nel caso in questione – l’interpretazione estensiva proposta [ovvero la messa al bando del divieto di aderire ad altre associazioni sindacali] non trova conferma nei nostri principi costituzionali”⁷⁰. Su quest’ultimo riferimento, sul quale torneremo più avanti, ci sia per ora almeno consentito di osservare che è sicuramente discutibile fare riferimento al diritto interno nel momento in cui si procede all’interpretazione di una norma internazionale (la cosiddetta interpretazione “autonoma”).

Nella successiva sentenza n. 194 del 26 settembre 2018, con la quale la Corte ha accertato l’illegittimità costituzionale della disposizione del *Jobs Act* che impone al giudice un criterio fisso e rigido per il calcolo dell’indennità per licenziamento illegittimo, tali perplessità sono state in larga parte superate non tanto sulla base di una

⁶⁶ Sentenza n. 120/2018, cit., punto 13.4 *in fine* del Considerato in diritto.

⁶⁷ *Ibidem*, punto 14.

⁶⁸ Così, D. AMOROSO, *Sull’obbligo della Corte costituzionale italiana di “prendere in considerazione” le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, intervento al Seminario *La normativa italiana sui licenziamenti; quali compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, Ferrara, 28 giugno 2018, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2018, p. 81 ss.

⁶⁹ Sentenza n. 120/2018, cit., punto 13.4 del Considerato in diritto.

⁷⁰ *Ibidem*.

rielaborazione teorica generale, quanto sul piano della argomentazione seguita nella decisione del caso concreto. Infatti, la Corte, dopo aver ricordato di aver già riconosciuto “l’idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell’art. 117, primo comma, Cost.” e “l’autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali”⁷¹, fa riferimento alla decisione resa dal Comitato europeo dei diritti sociali sul reclamo collettivo n. 106/2014, proposto dalla Finnish Society of Social Rights contro la Finlandia. Nella decisione sulla presunta violazione dell’art. 24 della Carta sociale, che sancisce il diritto dei lavoratori ad una tutela in caso di licenziamento, il Comitato ha chiarito che “l’indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente”⁷².

In questo caso, secondo la Corte, l’art. 24 della Carta sociale, come interpretato dal Comitato aggiungiamo noi, specifica sul piano internazionale con riguardo al licenziamento ingiustificato l’obbligo di garantire l’adeguatezza del risarcimento, in linea con il parametro costituzionale interno rappresentato dall’art. 3 Cost., realizzando in tal modo “un’integrazione tra fonti e – ciò che più rileva – tra le tutele da esse garantite”⁷³. Si tratta di un passo in avanti significativo nel riconoscimento “pragmatico” del valore interpretativo delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali, anche se rimane l’incognita della rilevanza dell’apparentemente necessaria convergenza tra il parametro costituzionale interno ed esterno, soprattutto nel caso in cui il secondo non sia conforme con il primo.

In altri termini, è possibile ipotizzare che una norma legislativa interna sia censurata dalla Corte costituzionale *ex art. 117, c. 1, Cost.*, sulla base della sua non conformità con la tutela “estensiva” e “solitaria” assicurata dall’interpretazione resa dal Comitato di una disposizione della Carta sociale senza che sia possibile invocare a conferma dell’accertamento dell’illegittimità costituzionale della norma impugnata il parametro costituzionale endogeno e/o il parametro costituzionale esogeno “qualificato”, ovvero la CEDU?

Anche alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva e più recente, la risposta al quesito posto pare essere ancora negativa. Non rilevano tanto le sentenze numero 183 del 2022 e 117 del 2025 che non presentano profili di particolare interesse giuridico sul punto che qui interessa, quanto la sentenza numero 7 del 2024 nella quale la Corte ribadisce in termini perentori la funzione essenzialmente “propositiva e sollecitatoria” delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali⁷⁴, riservandosi quella che può essere definita una interpretazione “autonoma” della Carta sociale. Nel caso specifico, rilevava la decisione dell’11 settembre 2019, resa sul reclamo collettivo

⁷¹ Sentenza 14 novembre 2018, n. 194, punto 14 del Considerato in diritto.

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sentenza 5 dicembre 2024, n. 7, punto 13.2 *in fine* del Considerato in diritto.

n. 158 del 2017, proposto dalla CGIL⁷⁵, in cui il Comitato accertava la violazione dell'art. 24 della Carta sociale da parte del d.lgs. n. 23 del 2015 (il cd. Jobs Act) a causa della previsione di un tetto all'indennizzo spettante al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, seguita peraltro dalla risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020 che invitava l'Italia a produrre un rapporto sullo sviluppo della legislazione nazionale per la piena attuazione dell'art. 24 della Carta⁷⁶.

A tal proposito, nella sentenza in esame la Corte costituzionale, pur riconoscendo che è “ben possibile una tutela più ampia e più incisiva, come quella sollecitata dal Comitato europeo dei diritti sociali nella citata decisione”, conclude non censurando la normativa interna perché “appartiene alle scelte di politica sociale, rientranti nella discrezionalità del legislatore [...] fissare il sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi nella gamma di quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono tutti, nel loro complesso, al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività”⁷⁷. Ancora una volta, si può concludere che la Corte segue un approccio metodologico “basato sulla radicale rinuncia a leggere il parametro internazionale alla luce dei criteri interpretativi propri del diritto internazionale e, in particolare, degli elementi valorizzati dall'organo di controllo”⁷⁸.

Segue 4. B)...alla prassi innovativa del Comitato finalizzata a rendere effettivi i diritti dei rom

Il rapporto tra la Carta europea dei diritti sociali e l'Italia è entrato in una nuova fase, sia pure assai complicata, anche sotto il profilo dell'efficacia dei meccanismi di controllo, con particolare riferimento al successo incontrato dalla procedura dei reclami collettivi che ora approfondiremo relativamente alla situazione della comunità rom nel nostro Paese.

La scelta di questo *focus* dipende da una serie di ragioni convergenti che in questa sede possiamo solo elencare: l'efficacia dimostrata dal sistema di controllo rappresentato dai reclami collettivi sia in linea generale che con riferimento all'Italia; la gravità e il carattere sistematico delle violazioni perpetrate dal nostro Paese nei confronti di questa comunità, oggetto di più accertamenti da parte del Comitato; il fatto che nell'ambito di questa prassi applicativa sia venuto in rilievo anche il trattamento dei rom in quanto stranieri (*rectius*...cittadini di altri Stati parti della Carta sociale che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio dello Stato) sotto il profilo del loro diritto a non essere espulsi ex par. 8 dell'art. 19, disposizione che tutela i diritti

⁷⁵ European Committee of Social Rights, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No.158/2017, Decision of 11 September 2019, par. 105.

⁷⁶ Committee of Ministers, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy - Complaint No. 158/2017, Resolution adopted on 11 March 2020 at the 1370th meeting of the Ministers' Deputies.

⁷⁷ Sentenza n. 7/2024, cit. punto 14 *in fine* del Considerato in diritto.

⁷⁸ Così D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 155 ss., p. 162.

dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza; più in generale la circostanza che alle comunità rom provenienti dall'estero (il Comitato stima che dei circa 160.000 rom presenti in Italia, "more than half come from South Eastern Europe, former Yugoslavia, Bulgaria and Romania"⁷⁹) è stato spesso negato, pur essendocene tutti i presupposti⁸⁰, il riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale, istituto che costituisce il centro di gravità giuridico del presente contributo⁸¹.

A titolo di premessa va ricordato che, nell'ambito della procedura dei rapporti, spesso il Comitato ha censurato gli Stati parti per la sussistenza di situazioni non conformi ai diritti dei Rom non solo con riferimento alla situazione abitativa (art. 31), ma anche relativamente al diritto della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica (art. 16) e al diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica (art. 17)⁸². Queste censure hanno riguardato anche il nostro

⁷⁹ European Committee of Social Rights, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Complaint No. 58/2009, Decision of 25 June 2010, par. 31.

⁸⁰ Così, con riferimento al caso paradigmatico del Kosovo, S. MÜLLER, A. MATTLI, *Trapped in a vicious circle: Repatriation and Re-Migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo*, in *Studi Emigrazione*, n. 204, ottobre-dicembre 2016, p. 643 ss.

⁸¹ In merito alla questione chiave della sfera di applicazione soggettiva della Carta, il Comitato, dopo aver affermato la natura eterogenea del gruppo vulnerabile dei rom, osserva che "this heterogeneous group includes Italian citizens and nationals of other parties to the Charter or the Revised Charter lawfully resident in Italy but also, in a proportion which is not clearly determined, third country nationals or persons without residence permit" e che "In the light of the information provided in the written submissions and during the public hearing, the Committee understands that it is extremely complex to distinguish to whom the protection guaranteed by the Charter and its Appendix applies without restrictions. The Committee considers that the lack of identification possibilities should not lead to depriving persons fully protected by the Charter of their rights under it. In addition, that part of the population at stake which does not fulfil the definition of the Appendix cannot be deprived of their rights linked to life and dignity under the Charter" (Collective Complaint No. 58/2009, Decision of 25 June 2010, cit., parr. 32-33).

⁸² Con particolare riferimento a quanto trattato nel presente lavoro, va evidenziato che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo è stata chiamata ad occuparsi di violazioni del diritto alla salute di donne di etnia rom. Particolarmente rilevanti sono i casi *V.C. c. Slovacchia* (application no. 18968/07, sentenza del 8 novembre 2011), *N.B. c. Slovacchia* (application no. 29518/10, sentenza 12 giugno 2012), *I.G. e altri c. Slovacchia* (application no. 15966/04, 13 novembre 2012) inerenti ad interventi di sterilizzazione nei confronti di cittadine dello Stato convenuto, ma di etnia rom, avvenuti durante parti cesarei senza che esse avessero fornito il loro consenso o senza che tale consenso fosse informato. In tali ricorsi la Corte ha evidenziato che sottoporre un individuo adulto a sterilizzazione senza il suo consenso informato è contrario alla dignità di quest'ultimo e raggiunge un livello di gravità tale da integrare un trattamento inumano e degradante contrario all'art. 3 della CEDU. Ciò non viene meno anche nel caso in cui non vi siano prove che lo staff medico abbia voluto maltrattare l'individuo. La Corte riconosce, poi, la violazione dell'art. 8 a causa degli effetti che la sterilizzazione ha avuto sulla salute riproduttiva delle donne e su vari aspetti della loro vita familiare nonché in ragione del fatto che la Slovacchia "failed to comply with its positive obligation under Article 8 to secure through its legal system the rights guaranteed by that Article, by putting in place effective legal safeguards to protect the reproductive health of, in particular, women of Roma origin (*V.C. c. Slovacchia*, cit., par. 154; *N.B. c. Slovacchia*, cit., parr. 95 e 97; *I.G. e altri c. Slovacchia*, cit., par. 144). Il giudice di Strasburgo, pur facendo riferimento in alcuni passaggi alla particolare vulnerabilità delle donne in quanto appartenenti all'etnia rom, non ha, invece, ritenuto necessario valutare i casi anche sotto il profilo della violazione dell'art. 14 CEDU sebbene anch'essa fosse stata invocata dalle ricorrenti (per una critica della mancata analisi intersezionale da parte dell'organo giudiziario delle ragioni alla base della violazione, si veda G. GILLERI, *La sterilizzazione forzata delle donne Rom: intersezioni senza voce davanti alla Corte EDU*, in N. MARCHEI, S. NINATTI (a

Paese, ad esempio sotto il profilo della mancata prevenzione e riduzione dello *status* di “senza tetto” in vista della sua eliminazione graduale (Conclusioni, 2011, Italia, art. 31, par. 2), della indisponibilità di abitazioni accessibili alle persone che non dispongono di risorse sufficienti (Conclusioni, 2007, Italia, art. 31, par. 3), o delle procedure d’identificazione e censimento dei rom non accompagnate da sufficienti garanzie per il rispetto della vita privata (Conclusioni, 2011, Italia, art. 16).

Non a caso la dottrina ha evidenziato che è proprio “con le decisioni di reclami collettivi presentati da ONG europee che esso [il Comitato] ha dato il contributo più significativo a favore della protezione effettiva dei diritti dei rom in Europa”⁸³. Tale constatazione si attaglia particolarmente alla situazione dei rom in Italia, dato che il secondo reclamo collettivo riguardante questa comunità è stato presentato nel 2004 contro il nostro Paese sulla base, *inter alia*, di una lamentata violazione dell’art. 31, par. 1, della Carta sociale sul diritto di accesso dei rom ad un’abitazione di livello sufficiente. Tale reclamo ha consentito al Comitato di precisare cosa si intende per “adequate housing”⁸⁴, prima di chiedere all’Italia di prendere “[A]dequate steps to ensure that Roma are offered housing of a sufficient quantity and quality to meet their particular needs” e di assicurare “that local authorities are fulfilling their responsibilities in this area”⁸⁵.

Nella stessa decisione del 2005, il Comitato ha contestato all’Italia anche la violazione dell’art. E della Carta sul principio di non discriminazione, dato che la pratica persistente dei campi rom ha impedito al nostro Paese di garantire attraverso azioni positive e differenziate il rispetto di tale principio nella realizzazione del diritto dei rom di accedere ad un’abitazione di livello sufficiente⁸⁶. Infine, sempre nella pronuncia in esame, il Comitato ha inquadrato nell’ambito del par. 2 dell’art. 31 della Carta riveduta, che obbliga gli Stati a prendere le misure necessarie per prevenire e ridurre progressivamente lo *status* di “senza tetto”, la pratica degli sgomberi dei campi rom. Anche in merito a questa doglianza, il Comitato ha prima chiarito quali dovrebbero essere i criteri ai quali gli Stati dovrebbero attenersi per evacuare in modo legittimo i

cura di), *Diritto e società plurale: questioni aperte*, Giappichelli, 2024, p. 79 ss.). Va, poi, ricordato anche il caso *K.H. e altri v. Slovacchia* che scaturiva dal sospetto delle ricorrenti, otto donne slovacche di origine rom, di essere state sottoposte a sterilizzazione durante i parti cesarei avvenuti in precedenza in due ospedali (*K.H. e altri v. Slovacchia*, application 32881/04, sentenza del 28 aprile 2009). In tale ricorso, però, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul diniego di accesso alle cartelle cliniche e non sulla pratica in questione.

⁸³ G. PALMISANO, *Il valore della Carta sociale europea per la protezione dei diritti dei rom*, in *Studi Emigrazione*, cit., p. 555 ss., p. 558.

⁸⁴ European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy*, Collective Complaint No. 27/2004, Decision of 7 December 2005, par. 35: “Article 31§1 guarantees access to adequate housing, which means a dwelling which is structurally secure; safe from a sanitary and health point, i.e. it possesses all basic amenities, such as water, heating, waste disposal, sanitation facilities, electricity; not overcrowded and with secure tenure supported by law (see Conclusions 2003, Article 31§1, France, p. 221, Italy, p. 342, Slovenia, p. 554, and Sweden, p. 650). The temporary supply of shelter cannot be considered as adequate and individuals should be provided with adequate housing within a reasonable period”.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 37.

⁸⁶ *Ibidem*, spec. par. 36.

campi rom⁸⁷, per poi accertare la loro violazione, per di più aggravata da violenze indebite perpetrate nel corso degli sgomberi⁸⁸.

Che si tratti di una questione rimasta irrisolta, e che anzi rischia di incancrenirsi nel tempo, è dimostrato dal fatto che, sulla base di un successivo reclamo collettivo (58/2009), nel 2010 il Comitato, oltre ad accertare la violazione dei diritti sociali lamentata dal ricorrente, ha qualificato il comportamento dell'Italia, in dispregio dell'art. 31, par. 2, della Carta riveduta, congiuntamente all'art. E, come una "violazione aggravata" dello strumento internazionale il cui accertamento dipende dalla soddisfazione di due criteri: "- on the one hand, measures violating human rights specifically targeting and affecting vulnerable groups are taken; - on the other, public authorities not only are passive and do not take appropriate action against the perpetrators of these violations, but they also contribute to such violence"⁸⁹ (par. 76).

Inoltre, secondo il Comitato "the measures in question reveal a lack of respect of the essential values set forth by the European Social Charter (among others, human dignity and non discrimination) whose nature and intensity goes beyond ordinary breaches of the Charter". Di conseguenza, dato che queste "*aggravated violations*" non interessano soltanto le vittime nel loro rapporto con lo Stato convenuto, ma gli interessi della comunità e i fondamentali standard comuni condivisi dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, "the situation requires urgent attention from all Council of Europe Member States"⁹⁰.

Non meno censurabile è stato il comportamento del nostro Paese con riferimento al trattamento dei rom in quanto stranieri sia relativamente alle espulsioni collettive che rispetto alla propaganda razzista. Relativamente a quest'ultimo profilo, basti pensare che nell'appena evocata decisione del 2010, il Comitato ha qualificato come "violazione aggravata" il mancato rispetto dell'art. 30, par. 1, della Carta riveduta in combinato disposto con l'art. E, sulla base della seguente rigorosa conclusione che non ammette repliche: "statements by public actors such as those reported in the complaint create a discriminatory atmosphere which is the expression of a policy-making based on ethnic disparity instead of on ethnic stability. Thus, it holds that the racist misleading propaganda against migrant Roma and Sinti indirectly allowed or directly emanating from the Italian authorities constitutes an aggravated violation of the Revised Charter"⁹¹.

Quanto alla violazione del diritto dei rom a non essere espulsi se non nel caso in cui essi minaccino la sicurezza dello Stato, o contravvengano all'ordine pubblico o al buon

⁸⁷ Collective Complaint No. 27/2004, Decision of 7 December 2005, cit., par. 41: "States Parties must make sure that evictions are justified and are carried out in conditions that respect the dignity of the persons concerned, and that alternative accommodation is available. The law must also establish eviction procedures, specifying when they may not be carried out (for example, at night or during winter), provide legal remedies and offer legal aid to those who need it to seek redress from the courts. Compensation for illegal evictions must also be provided".

⁸⁸ *Ibidem*, par. 42.

⁸⁹ Collective Complaint No. 58/2009, Decision of 25 June 2010, cit., par. 76.

⁹⁰ *Ibidem*, par. 78.

⁹¹ *Ibidem*, par. 139.

costume (art. 19, par. 8, della Carta riveduta), patologia giuridica che beninteso non colpisce soltanto il nostro Stato, rileva sempre la decisione del 2010 in cui il Comitato afferma che “the contested ‘security measures’ [il cd. piano strategico emergenza rom] represent a discriminatory legal framework which targets Roma and Sinti, especially by putting them in a difficult situation of non-access to identification documents in order to legalise their residence status and, therefore, allowing even the expulsion of Italian and other EU citizens (for example, Roma from Romania, Czech Republic, Bulgaria or Slovakia)”⁹². In sostanza, nonostante il fatto che il numero esatto delle espulsioni di rom legalmente residenti in Italia non sia pacifico (i calcoli sono complicati dalla situazione di coloro che possiedono tutti i requisiti per essere considerati cittadini italiani, ma sono impossibilitati a dimostrarlo tramite i relativi documenti di identità), il Comitato censura una prassi securitaria che configura l’espulsione collettiva *de facto* dal territorio italiano di cittadini di un altro Stato parte della Carta sociale (nella maggioranza di nazionalità rumena).

La vera e propria *via crucis* dell’Italia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali a causa delle gravi, sistematiche e continue violazioni dei diritti dei rom si è protratta fino ad oggi, come dimostra la decisione adottata il 18 ottobre 2023 sul reclamo collettivo 178/2019 presentato da Amnesty International che lamentava il fatto che questo gruppo continua a subire diffuse e sistematiche violazioni del diritto all’alloggio, in particolare per quanto riguarda sgomberi forzati, segregazione e alloggi inadeguati, nonché la mancanza di accesso all’edilizia popolare anche attraverso l’applicazione di criteri discriminatori per l’assegnazione degli alloggi sociali. Com’era facile prevedere, sulla base anche del puntuale richiamo alle numerose condanne pronunciate da diversi organismi internazionali della politica segregazionista italiana nei confronti dei rom, non è mancata l’ennesima censura del Comitato che ha accertato la violazione dei par. 1, 2 e 3 dell’articolo 31 della Carta sociale riveduta in combinato disposto con l’art. E sul principio di non discriminazione⁹³.

Costituisce invece una importante novità, il fatto che nell’ambito della pronuncia sull’ammissibilità del reclamo di Amnesty International il Comitato abbia per la prima volta disposto le seguenti “misure immediate”, per di più d’ufficio, che il governo italiano è stato chiamato ad intraprendere: “Adopt all possible measures to eliminate the risk of serious and irreparable harm to which the persons evicted and concerned by the present complaint are exposed, in particular: - to ensure that persons evicted are not rendered homeless; - to ensure that evictions do not result in the persons concerned experiencing unacceptable living conditions”⁹⁴. Del resto, anche nella recentissima decisione del 2 luglio 2025 sull’ammissibilità del ricorso collettivo 244/2025, presentato dall’European Roma Rights Center, il Comitato ha disposto, sia pure a maggioranza, a

⁹² Collective Complaint No. 58/2009, Decision of 25 June 2010, cit., par. 158.

⁹³ European Committee of Social Rights, Amnesty International v. Italy, Collective Complaint No. 178/2019, Decision of 18 October 2023, par. 77, 101, 118.

⁹⁴ European Committee of Social Rights, Amnesty International v. Italy, Collective Complaint No. 178/2019, Decision on admissibility and on immediate measures of 4 July 2019, dispositivo.

titolo di “misure immediate”, che il governo italiano assicuri che “adequate and safe temporary accommodation is provided to the Roma families in Giugliano, with access to basic amenities such as water, sanitation facilities, heating, waste disposal and electricity”⁹⁵.

In conclusione, la prassi esaminata nel presente paragrafo evidenzia che, sia pure con notevole ritardo, anche con riferimento alla sua applicazione in Italia e nell’ambito del nostro ordinamento giuridico la Carta sociale sia entrata in una nuova fase caratterizzata da una sua rilevanza formale (parametro interposto di legittimità costituzionale *ex art. 117, c. 1, Cost.*) e sostanziale (impatto positivo determinato dall’introduzione del meccanismo di controllo dei reclami collettivi) prima sconosciute. Mentre, sia pure con qualche residua ambiguità, la resistenza della Corte costituzionale è stata superata con le sentenze numero 120 e 194 del 2018, il governo italiano non sembra aver ancora compreso le potenzialità nella sua “seconda vita” di questo strumento internazionale in termini di affermazione effettiva dei diritti sociali. A subirne le conseguenze negative sono *in primis* i gruppi più vulnerabili, vittime di discriminazioni multiple a carattere strutturale, come l’approfondimento sulla situazione dei rom ha ampiamente dimostrato.

Più in generale, l’auspicio conclusivo del terzo comma sull’estensione, mediante specifiche dichiarazioni degli Stati Parti, della piena applicazione della Carta sociale anche ai richiedenti asilo e ai beneficiari di protezione internazionale per motivi diversi da quelli previsti dalla Convenzione di Ginevra, dovrebbe riguardare tutti i gruppi vulnerabili, a partire dai rom, anche perché...*rebus sic stantibus*...il sistema dei reclami collettivi mal si presta, per ragioni tecniche e giuridiche e nonostante l’impegno del Comitato nell’elaborare soluzioni innovative, ad essere applicato tempestivamente a gruppi eterogenei.

ABSTRACT: Il presente contributo, dopo aver delineato l’evoluzione storico-giuridica della Carta sociale derivante dalla configurazione assunta dopo il 1996, si sofferma sulla tutela che tale sistema garantisce agli individui beneficiari di una qualsiasi forma di protezione internazionale, tutela che molto deve alla prassi evolutiva del Comitato europeo per i diritti sociali. Sulla base di tali aspetti generali, ci si sofferma, poi, sul diritto alla salute e all’assistenza medica che la categoria di individui appena richiamata può vedersi assicurata sulla base della Carta. La successiva parte del lavoro esamina l’interessante evoluzione del rapporto tra l’ordinamento italiano e la Carta sociale europea alla luce della giurisprudenza costituzionale e ciò nella prospettiva di evidenziare possibili ricadute della prassi

⁹⁵ European Committee of Social Rights, European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy, Collective Complaint No. 244/2025, Decision on admissibility and on immediate measures of 4 July 2025, dispositivo.

giurisprudenziale del Comitato sulla situazione in Italia di un particolare gruppo vulnerabile eterogeneo: quello dei Rom.

KEYWORDS: Carta sociale europea – Comitato europeo per i diritti sociali – diritto alla salute – Corte costituzionale italiana – Rom.

TESTING THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER: ACCESS TO SOCIAL RIGHTS FOR BENEFICIARIES OF INTERNATIONAL PROTECTION, WITH A FOCUS ON THE RIGHTS TO HEALTH AND THE SITUATION OF ROMA IN ITALY

ABSTRACT: After outlining the historical and legal evolution of the Social Charter following the 1996 revision, this article focuses on the protection that this system guarantees to individuals benefiting from any form of international protection, protection that owes much to the evolving practice of the European Committee of Social Rights. On the basis of these general aspects, the article then analyses the right to health and medical care that the aforementioned category of individuals can be assured on the basis of the Charter. The next part of the work examines the interesting evolution of the relationship between the Italian legal system and the European Social Charter in the light of constitutional jurisprudence, with a view to highlighting the possible repercussions of the Committee's jurisprudential practice on the situation in Italy of a particular heterogeneous vulnerable group: the Roma.

KEYWORDS: European Social Charter – European Committee of Social Rights – right to health – Italian Constitutional Court – Roma.