



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

Immigrati e altre persone vulnerabili: crisi umanitaria e necessaria ottimizzazione degli strumenti che garantiscono i diritti sociali

di Luis Jimena Quesada *

1. Premessa: la tutela delle persone vulnerabili come una delle sfide giuridiche più “s sofisticate”

Dato che nel panorama di crisi economica e finanziaria siamo abituati ad attribuire un'importanza esagerata e senza misura all'analisi economica del diritto, vorrei cominciare con la citazione di un economista illustre: Galbraith disse che l'arte di ignorare i poveri è, prima di tutto, una testimonianza di ignoranza. Questo parere diventa ancora più accentua-

* Ordinario di Diritto costituzionale (Università di Valencia, Spagna); già Presidente del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (Consiglio d'Europa). Le principali riflessioni introdotte in questo editoriale sono state inizialmente discusse dall'autore nel Convegno internazionale *Italia Romani. L'inclusione dei rom e sinti in Italia. Quale Strategia?*, organizzato dall'Associazione 21 Luglio e svoltosi a Roma, Università degli Studi "Roma Tre", nei giorni 3-5 aprile 2014.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

to nel contesto attuale di crisi umanitaria (“crisi dei rifugiati”) in cui si profila un circolo vizioso *immigrati-rifugiati-terrorismo*. Un tale circolo produce una tensione tra *Democrazia e Sicurezza*, in cui il primo termine subisce una chiara debolezza, rendendo più difficoltosa e complessa la realizzazione dei *valori comuni nell’Unione europea* nonché dei tre *pillastri del Consiglio d’Europa (Democrazia, stato di diritto e diritti umani, anche nella loro dimensione di Democrazia sociale, stato sociale e diritti sociali)*.

Da questa prospettiva, per trattare della protezione delle persone vulnerabili, credo sia indispensabile sostenere che non esiste compito giuridico più nobile e “s sofisticato” nell’ambito dei diritti umani (in termini di democrazia e tutela delle persone vulnerabili nel contesto della crisi umanitaria attuale) che affrontare il tema della difesa della dignità umana attraverso il diritto alla protezione contro la povertà e l’esclusione sociale: ciò trova un riconoscimento giuridico esplicito nell’articolo 30 della Carta sociale europea riveduta nel 1996 (CSE), complemento naturale della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). Dopo introdurrò alcuni esempi della sua efficacia nella prassi.

Ho l’impressione che, accanto ad altre considerazioni che secondo la mia opinione mantengono una connessione con approcci accademici-universitari erronei e compiacenti (ai quali farò allusione in seguito), la protezione delle persone vulnerabili è passata da una classificazione classica come azione di carità, a una etichetta più moderna di azione “indignata” di indole “ONG”, finendo per essere disprezzata dalla “scienza giuridica” più illustre.

Al contrario, coloro che hanno preteso di affrontare con un approccio giuridico di diritti umani la difesa delle persone che si trovano in una situazione precaria dovrebbero superare un certo sentimento di inferiori-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

tà, per evitare che l'idea di "diritti dei poveri, poveri diritti" trovi davvero appoggio parallelamente all'idea di "diritti dei poveri, poveri giuristi". A dire il vero, sono coloro che rifiutano o disprezzano questo approccio giuridico di diritti umani quelli che devono provare questo complesso di inferiorità nel vantarsi di una cieca sofisticazione accompagnata dalla *miserabilità* del loro discorso giuridico.

Con queste premesse, desidero proporre due approcci, in mia opinione sbagliati e tendenziosi, che nonostante ciò sono stati e sono tuttora radicati nei contributi scientifici universitari che hanno trattato delle persone vulnerabili e degli strumenti giuridici che garantiscono i diritti sociali. Questi sono: da un lato, la teoria del costo maggiore ed esclusivo dei diritti sociali; e, dall'altro, la presupposta allergia dei diritti sociali alla loro immediata giustiziabilità e articolazione giuridica.

Entrambi gli approcci sono autentiche falsità, rese evidenti in maniera ancora più ostentata dalla crisi economica e finanziaria, dato che:

– da una parte, non ha forse nessun costo economico l'esercizio del diritto a manifestare, la soddisfazione del diritto a un processo giusto o il finanziamento di una campagna elettorale per la messa in atto del diritto al suffragio? Non è forse necessario realizzare un'informazione sulla "fattibilità" (*ex ante* e *ex post facto*) per l'applicabilità di qualsiasi norma giuridica, che riguardi i diritti civili-politici oppure i diritti socio-economici?

– dall'altra parte, il problema della giustiziabilità immediata non riguarda solo i diritti sociali, ma anche i diritti civili: basti pensare alle "sentenze-pilota" della Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) sul diritto a un processo equo e i prolungati tempi di decisione (per esempio, contro la Polonia e contro l'Italia), sentenze che non possono essere implementate immediatamente, visto che nascono in risposta alle man-



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

canze materiali e strutturali del sistema giuridico che necessitano di una riorganizzazione intensa e di un considerevole afflusso di risorse.

Su queste linee, i rapporti annuali del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (istituzione incaricata di vigilare sulla esecuzione sia delle sentenze della Corte EDU che sulle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali – CEDS) sulla supervisione delle sentenze della Corte di Strasburgo illustrano perfettamente le due critiche fatte.

– La prima, circa la quantificazione in milioni di euro dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU (sui diritti civili e politici), per la quale esiste addirittura un Fondo fiduciario nel Consiglio d'Europa destinato ad aiutare i paesi condannati che abbiano difficoltà nel far fronte a questa esecuzione.

– La seconda, sulla non tanto immediata giustiziabilità se si presta attenzione alle numerose sentenze pendenti di esecuzione, un'esecuzione che al peggio tarderà molti anni o non avverrà mai. Per questi motivi, credo sia preferibile parlare di "efficacia" dei diritti (siano essi civili-politici, siano "socio-economici") invece di "giustiziabilità". E, a tal proposito, sarebbe molto più semplice trovare esempi di sentenze della Corte EDU che hanno dovuto far fronte a veri problemi di esecuzione, fino a tardare più di un decennio¹, contrariamente alle decisioni del CEDS che

¹ Per esempio, si veda la Sentenza della Corte EDU del 13 giugno 1979, caso *Marckx contro Belgio*: il Governo belga ha tardato undici anni nel modificare la legislazione civile che discriminava i figli nati fuori dal matrimonio nell'accesso ai diritti di successione (si veda a tal proposito la sentenza della Corte di Strasburgo emessa il 29 novembre 1991 nel caso *Vermeire contro Belgio*).



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

hanno avuto esecuzione in pochi mesi o sono state addirittura implementate dallo Stato denunciato durante l'analisi sostanziale del caso².

In queste condizioni, la pretesa sofisticazione giuridica basata su questi approcci, sbagliati e tendenziosi, che ho finito ora di criticare, si trasforma o si converte in una testimonianza vulnerabile di ignoranza, visto che non riconosce come potenziale protezione gli strumenti giuridici di garanzia dei diritti sociali e, facendo ciò, infligge vulnerabilità a tali strumenti.

2. L'indivisibilità dei diritti e l'indivisibilità delle garanzie: un'attenzione particolare alla Carta sociale europea come Patto europeo per la democrazia sociale

Una delle cause di questi approcci erronei che hanno compromesso la protezione delle persone vulnerabili e dei diritti sociali forse si radica nell'aver postulato in maniera ipocrita il discorso relativo alla indivisibilità di tutti i diritti umani. Io credo non sia necessario continuare a cercare conforto ricordando alcune pronunce come la sentenza *Airey c. Irlanda* del 1979 della Corte EDU per constatare un'evidenza: ossia, non è possibile stabilire divisioni categoriche o compartimenti stagni tra diritti civili

² Durante l'analisi sostanziale dei reclami n. 33/2006 (*Movimento Internazionale ATD-Quarto Mondo c. Francia*) e 39/2006 (*FEANTSA c. Francia*), proprio il CEDS prese nota, nelle decisioni sul merito del 5 dicembre 2007 (§54 e §53, rispettivamente), della nuova Legge francese n. 2007-290 del 5 marzo 2007 sul diritto all'alloggio (*Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement*).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

li-politici e diritti socio-economici: il divieto del lavoro forzato, il diritto alla libertà sindacale o il diritto all'istruzione offrono a tal proposito chiari esempi di diritti riconosciuti allo stesso tempo sia nella CEDU che nella CSE.

Ad ogni modo, se si comparano i testi di entrambe le convenzioni, i due trattati più emblematici del Consiglio d'Europa, si avrà la conferma che esistono inammissibili asimmetrie incompatibili con il principio di indivisibilità, sia sul piano del riconoscimento dei diritti che nell'ambito delle rispettive garanzie: in particolare, si fa riferimento all'accettazione dell'insieme delle disposizioni contenute nella CEDU *versus* il sistema di accettazione "alla carta" contenuto nella CSE e la convivenza della CSE del 1961 (con il Protocollo del 1988) insieme alla CSE rivista del 1996; infine all'accettazione obbligatoria del diritto al ricorso individuale davanti alla Corte EDU *versus* l'accettazione facoltativa del ricorso ai reclami collettivi davanti al CEDS³.

Detto ciò, sul piano dell'elenco dei diritti, la giurisprudenza del CEDS ha messo in evidenza come la CSE costituisce un sistema nel quale le parti sono collegate e, in questo senso, ha sottolineato le connessioni tra i diritti e l'inconsistenza sia del sistema dell'accettazione "alla carta" come

³ Dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, 43 sono parte della Carta sociale europea: 34 della Carta riveduta del 1996 (gli ultimi paesi che hanno ratificato la Carta riveduta, fino ad arrivare a 34, sono Ungheria, Russia, Serbia e Slovacchia nel 2009; Montenegro nel 2010, Austria nel 2011, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia nel gennaio 2012, Lettonia nel febbraio 2013 e Grecia nel gennaio 2016) e solamente 9 hanno ratificato la Carta originale del 1961. Infine 15 Stati hanno accettato la procedura dei reclami collettivi (la Repubblica Ceca è stata il quindicesimo paese ad accettare la procedura dei reclami collettivi, nel marzo 2012).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

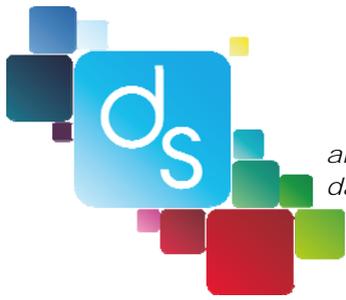
Editoriale

del carattere irragionevole delle “due velocità” (CSE del 1961 e CSE rivista del 1996). Del primo costituisce un buon esempio la decisione sul merito del 5 giugno 2008 sul reclamo n. 41/2007 (*Centro di difesa dei diritti delle persone con disabilità mentale c. Bulgaria*), con la condanna basata sull’articolo 17 della CSE (protezione generale dell’infanzia e della giovinezza), non avendo accettato lo Stato denunciato l’articolo 15 della CSE (specifico sulle persone con disabilità); del secondo, la decisione sul merito del 22 giugno 2010 sul reclamo n. 52/2008 (*COHRE c. Croazia*), con la condanna basata sull’articolo 16 (protezione generale della famiglia incluso il focolare domestico), non avendo accettato lo Stato denunciato la CSE rivista del 1996 (con l’articolo 31 specifico sul diritto a un alloggio).

Per ciò che riguarda le garanzie, se i diritti hanno lo stesso valore delle garanzie, non ha senso che il meccanismo di difesa che dona maggiore visibilità ed efficacia alla CSE, il procedimento giudiziario di reclami collettivi, sia opzionale.

Certamente, questa natura facoltativa non si adegua all’idea di indivisibilità delle garanzie (anche il ricorso individuale alla Corte EDU era facoltativo per gli Stati Parte della CEDU fino al 1981), ancora di più visto che la giurisprudenza del CEDS elaborata nell’ambito dei reclami collettivi si applica “orizzontalmente” al procedimento dei rapporti (sistema originario e obbligatorio per tutti gli Stati Parte della CSE) e verticalmente nell’ambito interno (le autorità pubbliche nazionali devono essere coerenti con la suddetta giurisprudenza nei casi analoghi conosciuti).

Questa è stata, per lo più, l’evoluzione naturale nelle Nazioni Unite, dove il meccanismo di richieste individuali, inizialmente esclusivo del Patto sui Diritti civili e politici, è stato esteso al Patto sui Diritti economi-



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

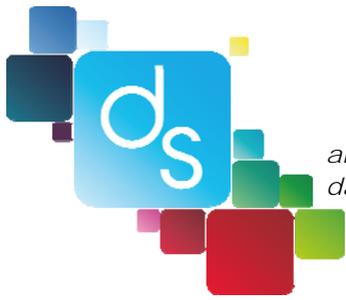
Editoriale

ci, sociali e culturali dopo l'entrata in vigore nel maggio 2013 del Protocollo addizionale adottato nel 2008⁴.

Infatti, farò ora riferimento ad alcuni esempi pratici dell'efficacia della CSE come strumento giuridico europeo per eccellenza per la difesa delle persone vulnerabili e dei diritti sociali. A questo scopo, per ragioni di spazio, mi limiterò a rinviare, quanto al meccanismo dei rapporti⁵, ai progressi fatti da ciascuna Parte Contraente nell'ambito della CSE (legislazione, giurisprudenza, pratiche nazionali) che sono raccolti nelle

⁴ La Spagna fortunatamente fu il terzo paese (e il primo europeo) a ratificare questo protocollo (prima di lei Ecuador e Mongolia), che entrò in vigore il 5 maggio 2013 dopo aver ottenuto la decima ratifica richiesta (quella dell'Uruguay il 3 febbraio 2013).

⁵ Ogni Stato Parte della Carta ha l'obbligo di sottoporre ogni anno (entro il 31 ottobre) un rapporto su un gruppo tematico. A tale fine, sono stati stabiliti quattro gruppi tematici: gruppo I su "Lavoro, formazione e pari opportunità" (articoli 1,9, 10, 15, 18, 20, 24 e 25); gruppo II su "Salute, sicurezza sociale e protezione sociale" (articoli 3, 11, 12, 13, 14, 23 e 30); gruppo III su "Diritti relativi al lavoro" (articoli 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 e 29), e gruppo IV su "Bambini, famiglie, migranti" (articoli 7, 8, 16, 17, 19, 27 e 31). In pratica, pertanto, ogni gruppo tematico è oggetto di presentazione di un rapporto ogni quattro anni. I rapporti nazionali sono trasmessi alle organizzazioni sindacali e manageriali più rappresentative di ogni paese affinché possano sottomettere le loro osservazioni; rapporti che vengono valutati dal CEDS (nell'anno seguente – conosciuto come "ciclo di controllo") e che portano questo ad adottare "conclusioni" di conformità o non conformità con la Carta, le quali impongono agli Stati Parte l'adozione di misure di miglioramento nella pratica o nella normativa. Nel "ciclo di controllo" 2015 è entrata in vigore la modifica adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa rendendo più "proattivo" il meccanismo dei rapporti (anche più flessibile nei confronti degli Stati aderenti alla procedura dei reclami collettivi): *European Social Charter – Governmental Committee of the European Social Charter and the European Code of Social Security – Ways of streamlining and improving the reporting and monitoring system of the European Social Charter*, 1196th meeting – 2-3 April 2014 (CM(2014)26).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

schede informative di ciascun paese (*country factsheets*) sul sito del Consiglio d'Europa (www.coe.int/socialcharter).

A questo proposito, incentrerò il mio discorso sul procedimento dei reclami collettivi⁶, facendo riferimento a differenti situazioni di vulnerabilità (immigrazione, orientamento sessuale e disoccupazione) e sulla efficacia delle decisioni del CEDS promosse dai distinti livelli del potere pubblico (giudiziario, esecutivo e legislativo):

– Un esempio di come è possibile che un'esecuzione per via giudiziaria anticipi una modifica normativa, attraverso l'esercizio del controllo della convenzionalità delle giurisdizioni interne, è riscontrabile nel Reclamo n. 14/2003 (caso *Federazione internazionale delle leghe dei diritti umani contro la Francia*, decisione sul merito del 7 settembre 2004), che non solo fu eseguita dalle autorità francesi, ma anche messa in pratica dal massimo grado della giurisdizione amministrativa francese (il Consiglio di Stato, attraverso la Decisione del 7 giugno 2006, *Associazione Aides e altri*)

⁶ Si tratta di un procedimento giudiziario la cui legittimazione attiva è riconosciuta in capo ai sindacati (nazionali e internazionali), da organizzazioni di datori di lavoro (nazionali e internazionali) e alle organizzazioni internazionali non governative con statuto partecipativo nel Consiglio d'Europa (anche le ONG nazionali se lo Stato Parte da la sua approvazione). Il procedimento (principio del contraddittorio, diritto di difesa) è abbastanza immediato, sia per ciò che riguarda la durata del periodo di risoluzione (una media di quattro mesi per la "decisione di ammissibilità" e un'altra media tra i otto e gli undici mesi per la "decisione sul merito" del CEDS -la decisione sul merito del CEDS ha la medesima forma di una sentenza della Corte EDU) sia perché non è necessario l'esaurimento delle vie di ricorso interne in ambito nazionale (a differenza della Corte EDU); inoltre è essenzialmente scritto, ma è possibile l'organizzazione di udienze pubbliche (che di solito si tengono nella sede della Corte EDU).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

nel rigettare l'applicazione della legislazione francese controversa, accettando invece la soluzione proposta nel Reclamo n. 14/2003⁷.

– Una modalità di esecuzione per via esecutiva la offre il ritiro dei libri di testo dal sistema educativo che includevano manifestazioni omofobe contrarie all'educazione sessuale e riproduttiva non discriminatoria imposta dall'articolo 11 della Carta: Reclamo n. 45/2007 (*Interights contro Croazia*, decisione sul merito del 30 marzo 2009)⁸.

– Un esempio sull'esecuzione per via legislativa, e in un periodo ragionevole, può trovarsi nel Reclamo n. 48/2008 (*ERRC contro Bulgaria*, decisione sul merito del 18 febbraio 2009), a seguito del quale il Governo bulgaro ha informato il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che il Parlamento nazionale aveva provveduto alla modifica della Legge sull'Assistenza Sociale in data 10 febbraio 2010 (Gazzetta Ufficiale n. 15 del 23 febbraio 2010) per eliminare il limite temporale nel godimento delle prestazioni di sussidio alla disoccupazione e per conformarsi così al diritto all'assistenza sociale, intesa come risorse minime garantite, diritto questo riconosciuto nell'articolo 13 della CSE⁹.

⁷ Si vedano anche le decisioni sul merito del 20 ottobre 2009 (reclamo n. 47/2008, *DCI c. Paesi Bassi*), del 23 ottobre 2012 (reclamo n. 69/2011, *DCI c. Belgio*), del 1° luglio 2014 (reclamo n. 90/2013, *Conference of European Churches c. Paesi Bassi*) e del 2 luglio 2014 (reclamo n. 86/2012, *FEANTSA c. Paesi Bassi*).

⁸ V. la *Risoluzione CM/ResChS(2009)7* adottata il 21 ottobre 2009 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella quale si attesta la attitudine positiva delle autorità croate nel ritirare il materiale pedagogico controverso dalla lista dei manuali per l'anno accademico 2009/2010.

⁹ Si veda l'Allegato della *Risoluzione del Comitato dei Ministri CM/ResChS(2010) 2* del 31 marzo 2010.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

3. La sinergia positiva tra gli strumenti giuridici che garantiscono i diritti sociali

L'idea della indivisibilità esposta anteriormente può provocare contenziosi paralleli tra le istanze internazionali incaricate di interpretare con carattere risolutivo i rispettivi strumenti giuridici sui diritti sociali. Per tale ragione, è necessario porre in rilievo le sinergie positive tra detti strumenti, affinché questi contenziosi diventino fonte di convergenza, non di divergenza; in questo ultimo caso, difatti, il conflitto farebbe perdere credibilità al sistema globale dei diritti umani, dandogli vulnerabilità e, in definitiva, risultando nocivo per le persone vulnerabili potenzialmente beneficiarie.

Illustriamo questa sinergia positiva in relazione alla situazione delle persone vulnerabili, dovuta alla precarietà che deriva dal difficile accesso e godimento di una vita degna. A titolo di esempio, l'abbandono delle persone che disgraziatamente riempiono le file del cosiddetto "quarto mondo", o poveri del mondo sviluppato, è stato oggetto di analisi in due Reclami collettivi contro la Francia (il n. 33/2006 formulato dal *Movimento Internazionale ATD-Quarto Mondo*, e il n. 39/2006 presentato dalla *Federazione europea delle associazioni nazionali che lavorano con i "senzate" - FEANTSA*). In entrambi i casi, risolti mediante decisioni con identica data (5 dicembre 2007) il CEDS ha deciso che erano stati violati gli obblighi internazionali contenuti nella Carta riveduta, e concretamente il diritto all'alloggio (articolo 31) in combinazione con il divieto di discriminazione (articolo E) e, in più, nel caso del Reclamo n. 33/2006, il diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale (articolo 30).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

Nel suo ragionamento, il CEDS è stato ispirato dalla plausibile azione di sinergia di altre fonti internazionali¹⁰, come le Osservazioni nn. 4 e 7 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, così come l'azione svolta dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato. È vero, in Francia è stata adottata il 5 marzo 2007 la Legge che ha consacrato il diritto all'alloggio come diritto soggettivo difendibile davanti alle Corti ma, nonostante questo, il CEDS ritenne che i tempi eccessivi per l'entrata in vigore di questa legge (avvenuta tra gli anni 2008 e 2012) non soddisfacevano pienamente gli obblighi progressivi che pesano sugli Stati Parte. Di fatto, tenendo conto di altri Reclami posteriori, il CEDS ha confermato quest'analisi negativa del diritto all'alloggio e della situazione vulnerabile di alcune categorie di soggetti, come le persone di etnia rom e le persone itineranti (*gens du voyage* – in francese – o *travellers* –in inglese)¹¹, arrivando a definire aggravata questa situazione di violazione quando alla vulnerabilità del gruppo leso si unisce l'azione di

¹⁰ Una simile azione di sinergia risulta tanto più pertinente visto che la mondializzazione o globalizzazione rappresenta naturalmente «una fonte di sfida per i diritti sociali, in quanto pone in contatto, in comunicazione, parti del mondo che hanno una larga esperienza sociale, e legislazioni sociali (...) e parti del mondo senza esperienza né *eredità sociali*», come ha sottolineato Belorgey (2009, 408).

¹¹ Si possono citare a tale proposito le decisioni del 19 ottobre 2009 (reclamo n. 51/2008, *ERRC c. Francia*), del 28 giugno 2011 (reclamo n. 63/2010, *COHRE c. Francia*, sullo sgombero e sullo smantellamento dei campi rom, così come sull'espulsione di persone rom di nazionalità bulgara e rumena durante l'estate del 2010, che il CEDS arrivò a definire violazioni aggravate e di responsabilità aggravata -e questo contrasta con l'inazione della Commissione Europea, che decise di non procedere ad alcun procedimento di infrazione), del 24 gennaio 2012 (reclamo n. 64/2011, *Forum europeo dei Rom e delle persone itineranti c. Francia*) o del 11 settembre 2012 (reclamo n. 67/2011, *Médecins du Monde – International c. Francia*).



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

danno diretto da parte dei poteri pubblici (per esempio, decisione sul merito del 25 giugno 2010, reclamo n. 58/2009, *COHRE c. Italia* – di cui alcune risoluzioni giudiziarie italiane hanno tenuto conto).

Ovviamente, non si può concludere che l'efficacia delle decisioni del CEDS si configuri nei termini di una panacea o antidoto assoluto di fronte a tutte queste situazioni di vulnerabilità. Tuttavia, ha avuto davvero un impatto positivo nell'azione delle autorità legislative, esecutive e, soprattutto, giudiziarie interne. E, in aggiunta, alcune di queste decisioni sono state espressamente tenute in considerazione anche dalla Corte EDU: un esempio recente lo apporta la Sentenza del 17 ottobre 2013, caso *Winterstein e altri c. Francia*¹², nella quale si attestò una violazione dell'articolo 8 della CEDU per le condizioni di sgombero dei richiedenti (dalle roulotte che erano usate come alloggio e manifestavano il loro stile di vita) e degli ostacoli nell'accesso a una sistemazione alternativa.

D'altra parte, come aspetti criticabili della sentenza occorre menzionare i seguenti due: a) la Corte EDU rifiutò di entrare nel merito delle accuse di discriminazione; b) la Corte EDU determinò allo stesso tempo che, accanto ai ricorrenti individuali, l'associazione richiedente (Movimento ATD Quarto Mondo) non aveva una legittimazione attiva per fare ricorso. Dunque, il primo aspetto (la non discriminazione) non rientra nella giurisprudenza propria della Corte EDU; mentre il secondo (*locus standi*) si distanzia sia per quanto riguarda il ruolo conferito alle ONG nel procedimento di reclami collettivi davanti al CEDS, sia per la confi-

¹² Tanto nelle fonti (§§ 80-89, citazione esplicita delle decisioni adottate dal CEDS nei reclami n. 33/2006, 51/2008 e 64/2011) come nella *ratio decidendi* (§§ 165-167, menzione espressa della decisione del CEDS nel reclamo n. 51/2008).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

gurazione aperta data alle ONG nel procedimento di comunicazioni individuali stabilito davanti al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite mediante il Protocollo facoltativo del 2008¹³.

Ritengo che gli esempi dati confermino la necessità di sfruttare queste sinergie positive, per l'insufficienza "autonoma" di ogni meccanismo o strumento giuridico di garanzia dei diritti sociali, al fine di dare protezione essi stessi alle persone vulnerabili. In particolare, mi permetto di avanzare una delle mie conclusioni critiche su come superare la vulnerabilità di questi strumenti giuridici. Infatti, in ambito accademico, siamo abituati a giudicare tutti i problemi, facendo sfoggio di una totale fede giurisprudenziale ingiustificata: così, per esempio, in ambito europeo, ci rivolgiamo immediatamente alla Corte EDU. Ma questa non è stata istituita come giurisdizione europea dei diritti sociali e, nonostante la sua interessante giurisprudenza sociale, a volte le chiediamo troppo e, quindi, ci sentiamo delusi quando si mostra troppo circospetta o moderata in relazione soprattutto a situazioni di vulnerabilità derivata da povertà o esclusione sociale¹⁴ o di disabilità¹⁵. In queste condizioni, noi accademici siamo responsabili di "ossessionarci" con determinati strumenti non sempre idonei per il trattamento di situazioni vulnerabili e di di-

¹³ V. Courtis (2008, 50): oltre alle due ipotesi più semplici (comunicazione individuale da parte della vittima o del gruppo delle vittime), si stabilisce come terza ipotesi quella di terzi senza mandato espresso della vittima presunta.

¹⁴ Decisione di inammissibilità della Corte EDU *Budina c. Russia*, del 18 giugno 2009 (sulla precarietà di una persona anziana a causa di una pensione insufficiente).

¹⁵ Tra le altre, le sentenze della Corte EDU *Botta c. Italia*, del 24 febbraio 1998, e *Molka c. Polonia*, del 14 aprile 2006, o la decisione di inammissibilità *Jitka Zehnalova e Otto Zehnal c. Repubblica Ceca*, del 14 maggio 2002.



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

ritti sociali e, al contrario, dimentichiamo o ignoriamo altri strumenti più adeguati ed effettivi: in diverse occasioni ho criticato questa “ossessione convenzionale” (per la CEDU e per la giurisprudenza della Corte EDU).

4. La volontà positiva degli attori coinvolti nella protezione degli individui e dei casi vulnerabili

Nella sezione precedente, nel sottolineare le sinergie, ho dato risalto all’arricchimento mutuo derivato dalla messa in pratica di quella che chiamerei una “volontà giurisdizionale positiva” tra le istanze internazionali di interpretazione finale dei rispettivi strumenti giuridici. Questo dialogo giudiziario globale (anche con le giurisdizioni nazionali) è imprescindibile affinché questi strumenti giuridici non risultino vulnerabili, ma fortificati come meccanismi reali di difesa della dignità umana.

In assenza di meccanismi o passaggi formali o istituzionali di articolazione di questi strumenti e corti internazionali, si tratta in primo luogo del far sì che ogni corte riconosca i suoi propri limiti (per un corretto esercizio di *self-restraint*), per saper apprezzare quello che hanno realizzato altre corti e, nel suo caso, accogliere queste interpretazioni “esterne” quando siano più favorevoli per dare applicabilità ai diritti umani (*favor libertatis* o *pro personae*). Scrupolosamente, i trattati internazionali rispettivi contengono di solito clausole che vanno in tale direzione (così, l’articolo 53 della CEDU, l’articolo H della CSE o l’articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea).

In precedenza, ho offerto esempi di questa retroalimentazione positiva tra la Corte EDU e il CEDS. Ma questa volontà giurisdizionale positi-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

va deve andare approfondendosi, anche attraverso meccanismi informali di collaborazione, visto che il rischio di contraddizione esiste sempre, per ignoranza o per incomprendimento degli sviluppi dell'altro. Lo mostro con un episodio che riguarda il CEDS e la Corte EDU, alla luce delle diverse decisioni sul merito del CEDS adottate nel 2012 che hanno affrontato direttamente il problema delle misure "anticrisi" di austerità e flessibilità del mercato del lavoro adottate per *imposizione* dall'Unione Europea (a dire il vero, dalla Troika, cioè Commissione Europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale), in maniera concreta in relazione al paese sicuramente più scosso dallo scenario finanziario ed economico critico.

– Da un lato, si tratta di due decisioni del CEDS del 23 maggio 2012 in risoluzione dei Reclami collettivi n. 65/2011 e n. 66/2011 (entrambi contro la Grecia, avanzati dai sindacati greci *Federazione generale degli impiegati delle compagnie pubbliche di elettricità* e *Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici*). Nella prima decisione (Reclamo n. 65/2011), il CEDS ha concluso che si era prodotta una violazione dell'articolo 4.4 della CSE, in quanto la legge nazionale autorizzava il licenziamento senza preavviso né indennizzo dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato per un periodo iniziale di dodici mesi e questo è incompatibile con le disposizioni contenute nella Carta; nella seconda Decisione (Reclamo n. 66/2011), il CEDS è arrivato alla conclusione che c'è stata violazione di diverse disposizioni della Carta Sociale (art. 4.4, 7.7, 10.2 e 12.3), nell'approvare misure restrittive sulle ferie annuali, sui sistemi di formazione e apprendistato, e sulla copertura assicurativa nei cosiddetti "contratti speciali di apprendistato" per i lavoratori tra i 15 e i 18 anni, e misure relative a un salario irrisorio (una piccola percentuale del salario



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

minimo nazionale) suscettibile di essere percepito dai lavoratori minori di 25 anni entrati recentemente nel mondo del lavoro¹⁶. Entrambe le decisioni hanno avuto abbastanza eco mediatico, in quanto il Governo greco sosteneva che le misure dichiarate contrarie alla Carta sociale europea dal CEDS erano state al contrario adottate per imposizione della Troika, cosa che suscita possibili divergenze di approccio tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea. E, soprattutto, entrambe le decisioni possono rappresentare un importante precedente di fronte alla valutazione di eventuali riforme del diritto del lavoro eccessivamente austere o flessibili messe in atto in altri Paesi Parte alla Carta sociale, specialmente per quelli appartenenti anche all'Unione Europea.

– Dall'altro lato, il CEDS ha risolto in senso analogo il problema dei tagli nel regime della sicurezza sociale in Finlandia (Reclamo n. 88/2012, *Finnish Society of Social Rights c. Finlandia*, decisione sul merito del 9 settembre 2014); e, ad ogni modo, il CEDS ha consolidato la sua linea giurisprudenziale in cinque nuove decisioni di fondo (datate 7 dicembre 2012) che dichiarano in violazione della Carta sociale europea le leggi anticrisi in Grecia che hanno imposto una riduzione delle pensioni tanto nel settore pubblico quanto nel privato (Reclamo n. 76/2012, *Federazione dei pensionati della Grecia c. Grecia*; Reclamo n. 77/2012, *Federazione panellenica dei pensionati pubblici c. Grecia*; Reclamo n. 78/2012, *Sindacato dei pensionati del personale ferroviario di Atene-Piraeus c. Grecia*; Reclamo n.

¹⁶ La cosa interessante di entrambe le decisioni del 23 maggio 2012 (Reclamo n. 65/2011, paragrafi 16-18 e Reclamo n. 66/2011, paragrafi 12-14) è che il CEDS ha stabilito una specie di ponderazione delle misure di flessibilità con la tutela prioritaria delle dignità dei lavoratori e delle lavoratrici.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

79/2012, *Federazione pan-ellenica dei pensionati dell' impresa pubblica di elettricità c. Grecia*, e Reclamo n. 80/2012, *Sindacato dei pensionati del Banco agricolo di Grecia c. Grecia*). Nella base giuridica di queste cinque decisioni contro la Grecia, il CEDS dice che le autorità di un paese non possono utilizzare il pretesto delle misure imposte da determinati organismi per evadere gli obblighi assunti in virtù della CSE, che come trattato internazionale deve essere rispettato in ambito interno. In particolare, con queste decisioni dichiara che l'articolo 12 della CSE è concepito più nei termini di una progressività che in quelli di una regressività; che, nel caso venissero stabilite delle restrizioni, queste non devono portare a una precarietà o a un depauperamento della popolazione coinvolta¹⁷. In aggiunta, e soprattutto, il Governo greco non ha dimostrato, sotto il pretesto delle misure di austerità imposte dalla Troika, di aver provato ad adottare altre misure alternative meno onerose per la popolazione coinvolta, né di aver avuto consultazioni o un dialogo con gli interlocutori sociali in un ambito tanto essenziale. Aggiunge il CEDS che l'effetto cumulativo di tutte queste mancanze,

¹⁷ Qual è il risultato di queste riduzioni o restrizioni? Per il Comitato, sebbene sia accettabile che alcuni *bonus* o parti dei salari extra (a Pasqua, Natale e nelle ferie) siano ridotti o addirittura soppressi, le pensioni di base e quelle complementari non possono essere ridotte in maniera tanto drastica come è stato fatto (in una percentuale tra il 20% e il 50% a seconda della cifra della pensione); ciò non è soltanto contrario all'obbligo degli Stati di stabilire progressivamente un regime di sicurezza sociale a un livello più elevato (art. 12.3 della CSE), ma si distanzia allo stesso tempo in molti casi di situazioni vulnerabili (le pensioni minime) dall'obbligo di protezione sociale degli anziani così come stabilito nell'articolo 4 del Protocollo del 1988 (art. 23 della CSE rivista del 1996), affinché non restino sotto la soglia minima di povertà, per la quale il Comitato prende come metro di comparazione il 50% del salario medio secondo quanto stabilito dall'EUROSTAT in funzione della ricchezza e della congiuntura economica di ogni paese.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

unito alle riduzioni delle pensioni in sé, scarica solo sui pensionati, nella loro qualità di contribuenti, le conseguenze della crisi economica in maniera ingiustificata e contraria alla CSE.

Come si anticipava, la necessità del dialogo giudiziario e della volontà positiva è estremamente urgente¹⁸, come dimostra la controversa Decisione della Corte EDU del 7 maggio 2013 di inammissibilità delle richieste n. 57665/12 e n. 57657/12 (*Ioanna KOUFAKI c. Grecia e ADEDY [Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici]*¹⁹ c. Grecia). A tale proposito, cattura l'attenzione, nonostante l'identità dell'oggetto tra le circostanze di entrambe le richieste e quelle sottoposte all'esame del CEDS tramite i Reclami n. 65/2011 e n. 66/2011 contro la Grecia esposti precedentemente, che la Corte EDU adotta la sua decisione ignorando e non menzionando le decisioni del CEDS del 23 maggio 2012 nel dichiararsi (sez. 50 della decisione di inammissibilità) «competente nel conoscere le richieste formulate» e, ciò nonostante, aggiungendo che «per la Corte non si manifesta nessuna apparenza di violazione dei diritti e delle libertà garantite» dalle disposizioni convenzionali richiamate.

Da parte mia, eviterò commenti su una similare motivazione consistente nel non riscontrare «apparenza di violazione» e così concludere che le richieste sono “manifestamente infondate”; ma la decisione della Corte EDU invita disgraziatamente, per lo meno, allo scetticismo.

Detto ciò, è necessario che la volontà positiva giurisdizionale sia accompagnata allo stesso tempo da altri due tipi di volontà positive com-

¹⁸ Si legga Jimena Quesada (2013); cfr. Canosa Usera (2015).

¹⁹ Si riscontra che il suddetto sindacato richiedente alla CortEDU è lo stesso che ha sottoposto vittoriosamente il Reclamo n. 66/2011 contro la Grecia davanti al CEDS (*supra*).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

plementari: da un lato, la maggior volontà giuridico-sociale degli agenti sociali e delle organizzazioni della società civile di essere più attivi nella formulazione dei reclami collettivi davanti al CEDS; dall'altro lato, la maggiore volontà politica degli Stati membri del Consiglio d'Europa affinché siano tutti essi Parti contraenti della CSE e del Protocollo sui reclami collettivi, potendo quest'ultimo meccanismo giocare un ruolo preventivo per nulla disdegnabile (non essendo necessario l'esaurimento dei ricorsi interni) al momento di evitare conflitti giurisdizionali interni e, di conseguenza, eventuali contenziosi individuali davanti alla Corte EDU dopo l'uso precettivo dei rimedi domestici²⁰. Il cosiddetto "Processo di Torino" della Carta Sociale Europea lanciato in ottobre 2014 è indirizzato a rafforzare questi sviluppi nel Consiglio d'Europa e le sinergie con l'Unione Europea. In particolare, per quanto riguarda l'Europa dei 28, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, tenuto il 9 settembre 2015, il Presidente della Commissione europea (Juncker) ha annunciato lo sviluppo di un pilastro europeo dei diritti sociali.

²⁰ Per esempio, da gennaio 2012 sono state formulate migliaia di richieste alla Corte EDU contro l'Ungheria per la questione pensioni e prestazioni sociali che, se l'Ungheria avesse accettato il procedimento dei reclami collettivi, avrebbero potuto essere evitate (non solamente davanti alla Corte EDU, ma anche preventivamente davanti alle giurisdizioni interne) con la "soluzione europea" del CEDS. È quello che è successo nel caso della Grecia (che ha accettato il Protocollo sui reclami collettivi), dove la legislazione anti-crisi è stata sottoposta al CEDS attraverso i reclami commentati.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

5. Critiche e proposte finali: il superamento della vulnerabilità e l'ottimizzazione dell'efficacia degli strumenti giuridici

Arrivati a questo punto, devo riferire che la vulnerabilità degli strumenti giuridici sui diritti sociali che permettono la tutela delle persone vulnerabili ha a che vedere con mancanze criticabili nella ricerca e nell'insegnamento universitario. Basti pensare che si continuano a sostenere alcune falsità come quella del costo esclusivo dei diritti socio-economici o la supposta giustiziabilità immediata solo dei diritti civili-politici. La realtà del costo, anche, dei diritti civili-politici (come di qualunque strumento normativo che riconosca i diritti di qualsiasi categoria, come un aspetto inerente alla "fattibilità" delle norme) e gli esempi di efficacia ragionevole nel tempo dei diritti sociali (mi rifaccio alla giurisprudenza del CEDS passata in rassegna), permettono di smentire o rifiutare questi approcci deficitari.

Questi stessi esempi hanno portato alla conclusione che gli strumenti normativi che proteggono i diritti sociali e tutelano le persone vulnerabili non obbediscono a un puro spirito caritativo, ma ad alcuni compromessi giuridici suscettibili di realizzare un focus sui diritti umani, persino in relazione a nuovi sviluppi giuridici come il diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale consacrato nell'articolo 30 della CSE. Con ciò si deve evitare:

- da un lato, un sentimento di inferiorità nell'assumersi la difesa giuridica delle persone più vulnerabili, al contrario rivalutando questo compito come degno della maggiore sofisticazione giuridica;
- dall'altro lato, professioni di fede giurisprudenziali eccessive che si focalizzino su una sorta di "ossessione convenzionale" (come dicevo, nei



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

confronti della CEDU e della giurisprudenza della Corte EDU) che, alla peggio, disilludono credendo negli effetti taumaturgici dello strumento giuridico e dello strumento di controllo.

Da questa prospettiva, questo “approccio ossessivo” dovrebbe dare spazio ad altri strumenti ed enti che si sono dimostrati efficaci nella difesa dei diritti sociali e delle persone vulnerabili, come ad esempio il Patto e il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (con un potenziale e accentuato sviluppo dopo l’entrata in vigore del procedimento delle comunicazioni individuali a maggio 2013), o la CSE e il CEDS sul piano europeo. Nel caso del CEDS, sembra che si stia affermando gradualmente come lo strumento continentale di protezione dei diritti sociali che offre delle prospettive giurisprudenziali più visibili, sia per l’entità autonoma del suo lavoro sia per l’approssimazione complementaria in relazione agli apporti recenti in materia di diritti sociali favoriti da altri organi internazionali (inclusa la giurisprudenza sociale della Corte EDU o della Corte di giustizia dell’Unione Europea –CGUE) (Gallant 2008).

A tale riguardo, e tenendo in conto che il principio di indivisibilità ha portato irrimediabilmente a convergenze testuali tra la CEDU e la CSE, o tra questi e la Carta dei diritti fondamentali dell’UE²¹, è necessario che questa convergenza testuale si manifesti anche tramite una convergenza giurisprudenziale tra Corte EDU, CEDS e CGUE. Le disposizioni citate precedentemente (articolo 53 del CEDU, articolo H della CSE e articolo 53 della Carta UE) invitano a questa interazione (e la impongono). Sicu-

²¹ Difatti, sia la CEDU che la CSE rivista del 1996, sono assunte esplicitamente come canone normativo nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e, in modo più preciso, nel testo articolato secondo le spiegazioni annesse del *Praesidium*.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

ramente, questa interazione potrà essere più esplicitamente confermata (perlomeno, nell'ambito della collaborazione tra il Consiglio d'Europa e l'UE) nei trattati corrispondenti, in modo che si proceda alla adesione dell'UE non solo alla CEDU (così come prescritto nel Trattato di Lisbona), ma anche alla CSE (come si sottolinea nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 maggio 2010 sugli aspetti istituzionali della adesione dell'UE alla CEDU, in particolare, nelle sezioni 30 e 31).

Infine, ancora a onor del principio della indivisibilità, la crisi economica attuale ha accentuato la chiara percezione secondo la quale i tre pilastri del Consiglio d'Europa (Democrazia, Stato di diritto e Diritti umani) devono inevitabilmente leggersi in chiave sociale (Democrazia sociale, Stato sociale e Diritti sociali). Da questo punto di vista, la vulnerabilità degli strumenti giuridici dei diritti sociali comporta la vulnerabilità degli strumenti dei diritti civili e politici: in alcuni paesi la legislazione restrittiva sui diritti civili (manifestazione, ecc.) sta acquisendo purtroppo maggiore visibilità della legislazione impregnata di austerità e tagli sociali, visto che le restrizioni ai diritti civili-politici hanno l'obiettivo di mettere a tacere le proteste dei cittadini contro i regressi sociali²².

Parallelamente, deve restare chiaro nel terreno politico che il costo del mancato rispetto dei diritti sociali è maggiore di quello del loro rispetto. Da parte loro, alcune ONG che si occupano esclusivamente di diritti civili hanno incorporato nella loro attività il discorso della indivisibilità, abbracciando allo stesso tempo la difesa dei diritti sociali.

²² Si veda il report della visita realizzata in Spagna, dal 3 al 7 giugno 2013, del Commissario dei Diritti Umani del Consiglio d'Europa [CommDH (2013) 18], datato 8 ottobre 2013.



anno VI, n. 1, 2016
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

Infine, gli accademici non possono rimanere chiusi in una cieca sofisticazione giuridica che li spinge a continuare ad occuparsi “ossessivamente” dei diritti civili disprezzando i diritti sociali. Al contrario, dovremmo lamentarci, rispettivamente, della *miserabilità* dell’azione politica, della *miserabilità* della strategia sociale e della *miserabilità* del discorso giuridico e accademico; solamente così sarà possibile un’azione decisa a tutela delle persone vulnerabili e l’ottimizzazione degli strumenti giuridici che garantiscono i diritti sociali.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

Bibliografia

Alfonso Mellado, C., Jimena Quesada, L., Salcedo Beltrán, C. (2014), *La Jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Albacete: Bomarzo.

Akandji-Kombé, J.F. (2010), *L'applicabilité ratione personae de la Charte sociale européenne: entre ombres et lumières*, in *The European Social Charter: A social constitution for Europe/La Charte sociale européenne: Une constitution sociale pour l'Europe* (Coord. De Schutter, O.), Bruxelles: Bruylant.

Belorgey, J.M. (2009), *Les droits sociaux face à la mondialisation: peut-on les maintenir et les réaliser?*, in *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale* (Ed. Aliprantis, N.), Bruxelles: Bruylant.

Bonfiglio, S. (2015), *Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva*, in *Democrazia & Sicurezza*, 4.

Canosa Usera, R. (2015), *El control de convencionalidad*, Madrid: Civitas.

Colomer Viadel, A. (2016), *Inmigrantes y emigrantes. El desafío del mestizaje*, Buenos Aires: Ciudad Nueva.

Courtis, C. (2008), *Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginevra: Commissione Internazionale dei Giuristi/Istituto Interamericano dei Diritti Umani.

De la Dehesa, G. (2008), *Comprender la inmigración*, Madrid: Alianza Editorial.

Gallant, Ch. (2008), *Développements récents en matière de droits sociaux/Recent developments in the field of social rights*, Strasburgo: Consiglio d'Europa, 2^e ristampa.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Editoriale

Jimena Quesada, L. (2013), *Jurisdicción nacional y control de convencionalidad. A propósito del diálogo judicial global y la tutela multinivel de derechos*, Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Jimena Quesada, L. (2015), *Protection of Refugees and other Vulnerable Persons under the European Social Charter*, in *Revista de Derecho Político*, 92.

Palmisano, G. (2014), *Overcoming the limits of the European Social Charter in terms of persons protected: the case of third State nationals and irregular migrants*, in *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century* (Ed. D'Amico, M., and Guiglia, G.), Verona: Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli/Roma.

Panzerà, C. (2014), *The Personal Scope of the European Social Charter*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 24.

Salcedo Beltrán, C. (2015), *Inmigrantes irregulares y derecho a la asistencia sanitaria: efectividad de las garantías internacionales en los órganos judiciales*, in *Democrazia & Sicurezza*, 3.