

Diritti economici, sociali e culturali

Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica

Sommario: 1. Le misure oggetto dei reclami e le conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali sulla loro compatibilità con la Carta sociale europea. – 2. Le osservazioni preliminari del Comitato sulla tutela garantita dalla Carta sociale europea in tempi di crisi economica. – 3. Le valutazioni elaborate dal Comitato con riferimento a specifici obblighi discendenti dalla Carta.



Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, reclami collettivi nn. 65/2011 (General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI)/Confederation of Greek Civil Servants' Trade Union (ADEDY) c. Grecia), 66/2011 (General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI)/Confederation of Greek Civil Servants' Trade Union (ADEDY) c. Grecia), decisioni del 23 maggio 2012 (www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/)

1. Il 23 maggio 2012 il Comitato europeo dei diritti sociali (d'ora in avanti CEDS), l'organo di controllo della Carta sociale europea (d'ora in avanti CSE), ha concluso la valutazione sul merito riguardante i primi reclami collettivi presentati da sindacati greci contro alcune misure di politica economica adottate dalla Grecia in reazione alla grave crisi economica e finanziaria del Paese (sui due

gruppi di reclami sinora introdotti e sulle relative decisioni di ricevibilità sia permesso rinviare a L. Mola, "Le 'misure di austerità' adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali", in questa Rivista 2012, p. 419 ss., e, sui principali aspetti della CSE e del suo sistema di controllo, ai riferimenti ivi contenuti). Le decisioni sui reclami collettivi nn. 65/2011 e 66/2011, trasmesse alle Parti della CSE e al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 18 giugno 2012, sono state rese pubbliche quattro mesi più tardi, conformemente all'art. 8, par. 2, del Protocollo addizionale alla CSE che istituisce il sistema opzionale di reclami collettivi (Strasburgo, 9 novembre 1995, in vigore dal 1° luglio 1998, ratificato ed entrato in vigore per la Grecia in quello stesso anno).

Oggetto del reclamo nei due casi in commento sono alcune norme introdotte con la riforma del mercato del lavoro, in linea con quanto derivante dalla politica di condizionalità nei confronti della Grecia, adottata dal Fondo monetario internazionale, dalla Banca centrale europea e dalla Commissione europea (sulle cd. 'misure di austerità' adottate tra il 2010 e il 2011, v., sinteticamente, International Labour Office, Report on the High Level Mission to Greece, Ginevra, 22 novembre 2011, pp. 5-15, e, anche per gli atti più recenti, il sito del Ministero delle finanze greco – www.minfin.gr; sul contesto internazionale e dell'area euro in cui tali misure si collocano e per una discussione dei loro effetti sul godimento dei diritti economici e sociali, cfr. A. Viterbo, F. Costamagna, "L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici", in Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica, N. Napolitano e A. Saccucci (a cura di), Napoli, 2013 (in corso di pubblicazione); v. altresì, con forti toni di allarme, Greek national commission for human rights, On the imperative need to reverse the sharp decline in civil liberties and social rights, raccomandazione dell'8 dicembre 2011,

e The need for constant respect [of] fundamental rights during the implementation of the fiscal and social exit strategy from the debt crisis, risoluzione del 10 giugno 2010, www.nchr.gr, di cui il CEDS ha tenuto conto nelle pronunce in esame). Per la maggior parte dei motivi di impugnazione analizzati, il CEDS stabilisce che le misure in oggetto non rispettano gli obblighi di tutela posti dalla CSE.

Con il reclamo n. 65/2011, i sindacati greci ricorrenti contestavano la legittimità di due disposizioni volte a rafforzare la competitività delle imprese, introdotte con Atto n. 3899 del 17 dicembre 2010 (recante esecuzione del programma di supporto all'economia greca adottato con Legge n. 3845 del 5 maggio 2010, la quale incorpora in allegato i Memorandum del 3 maggio 2010 negoziati con i prestatori internazionali; tutti reperibili su www.minfin.gr). Una delle misure impuginate equipara i primi dodici mesi di occupazione nell'ambito di un nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato a un periodo di prova, e rende possibile la cessazione del rapporto lavorativo senza preavviso o compensazione (v. Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP–DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 65/2011, decisione sul merito del 23 maggio 2012, par. 8; v. i termini dell'indicazione che appare più vicina a questa disposizione legislativa, tra quelle contemplate nei Memorandum, in Greece: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, p. 10). Il CEDS ha accertato la violazione dell'art. 4, par. 4, della CSE, ai sensi del quale, per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano «a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro».

L'altra misura contestata introduce «special enterprise collective agreements», con la possibilità di derogare alle retribuzioni e alle condizioni stabilite dal relativo accordo collettivo di settore, fatto salvo il livello minimo fissato dal contratto collettivo nazionale (cfr., *ibidem*, l'orientamento proveniente dalle discussioni con i prestatori internazionali e l'Unione europea). Il relativo motivo di reclamo avrebbe dovuto portare il Comitato a pronunciarsi sulla compatibilità con la CSE di un provvedimento che risulta peraltro in linea con la tendenza alla decentralizzazione della contrattazione collettiva, attualmente diffusa negli Stati membri dell'Unione europea (sottolineata ad es. da C. Ioannou, "Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration", in *International Journal of Comparative Labour Law* 2012, p. 199 ss.). Tuttavia, il CEDS ha dichiarato di non poter procedere all'esame del motivo (a maggioranza, con l'opinione dissenziente del Prof. Petros Stangos), avendo ritenuto che la disposizione, che si occupa di contrattazione collettiva, non ricada nel campo di applicazione del diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro (art. 3, par. 1, Protocollo addizionale del 1988, accettato dalla Grecia), come invocato dai reclamanti. Esso sarebbe invece riconducibile ai diritti sindacali e di negoziazione collettiva, sanciti rispettivamente agli artt. 5 e 6 della Carta, cui la Grecia non ha però accettato di vincolarsi (nei confronti delle stesse misure, cfr. la valutazione compiuta nell'ambito dell'ILO, sulla base del reclamo n. 2820 presentato da varie organizzazioni sindacali greche al Comitato sulla libertà di associazione, in *International Labour Organization, 365th Report of the Committee on Freedom of Association*, Doc. n. GB.316/INS/9/1 del 12 novembre 2012, par. 784-1003).

Le misure oggetto del reclamo n. 66/2011 (v. Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP–DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 65/2011, decisione sul merito del 23 maggio 2012, par. 10), contenute invece nell'Atto n. 3863 del 15 luglio 2010 sulla Sicurezza Sociale, introducono tutele affievolite e retribuzioni inferiori al salario minimo per i giovani lavoratori, nell'intento di agevolare l'integrazione della popolazione giovanile nel mercato del lavoro (v. altresì Greece: Memorandum..., cit., p. 10). Una disposizione prevede

«special apprenticeship contracts» per i giovani tra i 15 e i 18 anni, in cui sono estremamente limitate le garanzie assicurative in caso di malattia e la copertura contro il rischio di incidenti. Il CEDS ha concluso che la disposizione violi la CSE, laddove quest'ultima riconosce il diritto dei lavoratori di età inferiore ai 18 anni a ferie annuali retribuite (art. 7, par. 7), obbliga le Parti ad assicurare un sistema di apprendistato per i giovani (art. 10, par. 2), nonché ad innalzare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale (art. 12, par. 3; v. infra). Al contrario, la disposizione non è stata ritenuta incompatibile né con l'impegno assunto dalle Parti, per garantire effettivamente il diritto al lavoro, «a riconoscere, tra i loro principali obiettivi e responsabilità, la realizzazione ed il mantenimento del livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego in vista della realizzazione del pieno impiego» (art. 1, par. 1), né – in virtù delle disposizioni legislative generali greche la cui applicazione viene fatta salva – con il divieto del lavoro minorile per alcune occupazioni considerate pericolose o insalubri (art. 7, par. 2) e con l'obbligo di sottoporre i lavoratori di età inferiore a 18 anni ad un regolare controllo medico (art. 7, par. 9). Infine, il Comitato ha esaminato la disposizione secondo cui i nuovi entrati nel mercato del lavoro, di età fino a 25 anni, possono ricevere una retribuzione pari all'84% del salario minimo. Per effetto di successivi interventi legislativi, che portano la retribuzione al di sotto della soglia di povertà, la normativa greca vigente al momento della pronuncia del CEDS è risultata contraria al diritto dei lavoratori ad una retribuzione «sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso» (art. 4, par. 1), nonché discriminatoria alla luce del Preambolo della Carta del 1961 (la Grecia non si è vincolata alla Carta sociale europea riveduta del 1996, che invece contempla l'obbligo di non discriminazione in uno specifico articolo). Si noti, a margine di questo passaggio, come l'estensione della valutazione alla situazione successiva al reclamo esprima una peculiarità della funzione di controllo del CEDS, volta a monitorare gli interventi governativi nell'ottica del dialogo e dell'aggiustamento costante nella prospettiva di un'effettiva applicazione della CSE.

2. Le pronunce in questione suscitano interesse sotto diversi profili, oltre a quelli sostanziali relativi a ciascuno dei diritti oggetto di esame. Tra tutti, si evidenzierà, qui di seguito, come la considerazione del contesto di crisi economica abbia inciso sulla valutazione della compatibilità con la CSE delle misure di politica del lavoro oggetto del reclamo. L'osservazione di fondo concerne la principale funzione di un organo di controllo come il CEDS, consistente nel chiarire, tramite atti di soft law, il contenuto degli obblighi di tutela gravanti sugli Stati parti alla Carta, oltre che nel prendere posizione rispetto ai maggiori sviluppi, ed alle questioni più rilevanti, in merito all'applicazione del catalogo dei diritti previsti (cfr., tra altri, M. Pedrazzi, "Il Comitato europeo dei diritti sociali riscontra la violazione da parte dell'Italia del diritto dei rom ad un alloggio adeguato", in questa Rivista 2007, p. 155 ss.; con riferimento al Comitato dei diritti umani, B. Nascimbene, "L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani", in Istituzioni di diritto internazionale, S. M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), Torino, 2006, p. 369 ss., p. 387; rispetto al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, U. Khaliq, R. Churchill, "The Protection of Economic and Social Rights: A Particular Challenge?", in UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy, H. Keller, G. Ulfstein (eds.), Cambridge, 2012, p. 199 ss., spec. pp. 205-208). In proposito, se è vero che le due pronunce in esame offrono nuove indicazioni interpretative, è pur vero che un maggior dettaglio argomentativo sarebbe stato auspicabile su alcuni punti cruciali.

La posizione del CEDS sul rilievo del contesto di crisi economica nell'interpretazione e nell'applicazione della CSE emerge anzitutto dalle Preliminary observations di entrambe

le pronunce, testualmente parallele in molti tratti. In tali osservazioni, viene richiamato quanto già espresso nell'ambito della procedura dei rapporti statali, ovvero che «the economic crisis should not have as a consequence the reduction of the protection of the rights recognised by the Charter. Hence, governments are bound to take all necessary steps to ensure that the rights of the Charter are effectively guaranteed at a period of time when beneficiaries most need the protection» (Comitato europeo dei diritti sociali, Conclusions XIX-2 (2009), Comment on the application of the Charter in the context of the global economic crisis, 2010, par. 15). La portata di questa asserzione viene estesa, dal riferimento originario ai diritti alla salute e alla protezione sociale, ai diritti relativi al lavoro (Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 66/2011, cit., par. 13). Ciò comporta che «while it may be reasonable for state parties to respond to the crisis by changing current legislation and practice to limit public expenditure or relieve constraints on business activity, such measures should not excessively destabilise the situation of those who enjoy the rights enshrined in the Charter» (ibidem, par. 12). Pertanto, l'introduzione di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di combattere la disoccupazione, «should not deprive» ampie categorie di lavoratori della protezione garantita dall'istituzione e dal mantenimento dei diritti fondamentali nel campo del diritto del lavoro, uno dei «core objectives» della CSE (ibidem, par. 14).

3. Sempre in entrambe le pronunce viene precisato che i principi generali preliminarmente individuati sono destinati a guidare la valutazione del Comitato. Nell'ambito di quest'ultima si riscontra peraltro che la considerazione della crisi economica è diversa, a seconda della natura dell'obbligo che i reclamanti pretendono violato (sul punto, v., in generale, R. Pisillo Mazzeschi, "Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela e promozione dei diritti economici, sociali e culturali", in *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, F. Bestagno (a cura di), Milano, 2009, p. 3 ss.; sulla duplice natura, propria del diritto all'istruzione, cfr. P. De Sena, "Il diritto all'istruzione tra Patto sui diritti economici, sociali e culturali e Banca Mondiale", in *I diritti economici, sociali e culturali*, cit., p. 61 ss., spec. pp. 66-68).

Da un lato, a fronte di un obbligo a realizzazione positiva, quale quello stabilito dall'art. 12, par. 3 della CSE (v. supra), il Comitato riconosce che l'adozione di misure che consolidino le finanze dello Stato in tempi di crisi economica, alterando il livello di tutela del diritto alla sicurezza sociale, può risultare necessaria per perseguire il fine, legittimo, di preservare il mantenimento e la sostenibilità del sistema sociale esistente (Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 66/2011, cit., par. 45-49). Viene infatti ribadito che tale obbligo non esclude la possibilità per gli Stati di introdurre cambiamenti in senso regressivo nel sistema nazionale di sicurezza sociale, posto che sia soddisfatta – in aggiunta ai requisiti di legittimità dell'obiettivo perseguito e di necessità della misura con cui realizzarlo – l'ulteriore condizione che ampie categorie di persone non siano private della tutela di base della sicurezza sociale. Questa condizione è declinata dunque lungo due linee interpretative, aventi riguardo, rispettivamente, all'estensione oggettiva e soggettiva della copertura del regime di sicurezza sociale. Più esattamente, le misure regressive non dovrebbero minare il «core framework» di un sistema nazionale di sicurezza sociale (Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 66/2011, cit., par. 47), ovvero negare agli individui la possibilità di godere della protezione offerta dal sistema di sicurezza sociale «against serious social and economic risks» (ibidem), ad esempio «establishing a distinct category of

workers ... effectively excluded from the general range of protection offered by the social security system at large», com'è il caso della misura oggetto di esame (ibidem, par. 48).

Per altro verso, il bilanciamento dell'interesse generale con i diritti economici e sociali dei singoli non trova spazio, nelle pronunce in esame, con riguardo agli obblighi di natura immediatamente precettiva di cui è contestata la violazione. Il contenuto di tali obblighi, insomma, risulta costituire la soglia minima di tutela di alcuni diritti relativi al lavoro, il cui godimento non può essere scalfito in tempi di crisi economica, alla luce degli obiettivi della CSE. In proposito può sottolinearsi come il CEDS si limiti a verificare il rispetto, da parte delle misure greche sottoposte al suo vaglio, di criteri obiettivi già formulati in precedenti pronunce, qualunque sia lo scopo perseguito da tali misure. Il mancato rispetto di uno di detti criteri ne determina ipso facto l'incompatibilità con la Carta (v. sull'art. 4, par. 4, CSE 1961, Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 65/2011, cit., par. 25-28; sull'art. 10, par. 2, CSE, Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 66/2011, cit., par. 36-40; sull'art. 4, par. 1, CSE, ibidem, par. 57-65 e sul principio di non discriminazione, par. 66-68: cfr. peraltro come il Comitato consideri che la differenza di trattamento retributivo basata sull'età sia giustificata da un obiettivo legittimo di politica del lavoro, «namely to integrate younger workers into the labour market in a time of serious economic crisis», ma ritenga la discriminazione inaccettabile poiché sproporzionata «even when taking into account the particular economic circumstances in question»).

Sotto il profilo del procedimento logico seguito dal Comitato, infine, emerge anche un diverso approccio rispetto alla tendenza a fondare l'analisi su (proprie) precedenti pronunce (cfr. H. Cullen, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights", in *Human Rights Law Review* 2009, p. 61 ss., p. 71). In sede di applicazione dell'art. 1, par. 1, della Carta (v. supra), nessun cenno viene infatti effettuato ai criteri individuati in passato per tale specifica disposizione, i quali avrebbero comportato un esame dei risultati raggiunti in materia di occupazione in base a determinati indicatori, giuridici, sociali e macroeconomici (v. Consiglio d'Europa, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Strasburgo, 2008, pp. 19-20; CEDS, *Conclusions XVI-1 (2002)*, Statement of interpretation on art. 1 § 1, 2003, p. 9). Il Comitato, invece, «recognises that states enjoy a wide margin of appreciation when it comes to the design and implementation of national employment policies» (Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 66/2011, cit., par. 20; v. la più articolata interpretazione del margin of discretion concesso agli Stati dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali nel General Comment 18 – The Right to Work, in UN Doc. E/C.12/GC/18 del 6 febbraio 2006, par. 37 ss.). Trattandosi della prima occasione in cui il CEDS si è pronunciato sulla disposizione in parola nell'ambito della procedura di reclamo collettivo, oltretutto in riferimento ad una congiuntura economica particolare (cfr. J. Sarkin, M. Koenig, "Developing the Right to Work: Intersecting and Dialoguing Human Rights and Economic Policies", in *Human Rights Quarterly* 2011, p. 1 ss.), sarebbe stato auspicabile che questo organo avesse esplicitato ed argomentato l'intenzione di modificare i propri orientamenti interpretativi. Rimane infatti il dubbio che la conclusione raggiunta sia stata in realtà suggerita dall'opportunità di attribuire agli Stati un certo margine d'apprezzamento in un contesto di crisi, anche in considerazione della politica di condizionalità, adottata nei confronti della Grecia dai suoi prestatori internazionali e nell'ambito dell'Unione economica e monetaria dell'UE.

Nel complesso, dalle valutazioni compiute dal CEDS, è possibile però ricavare alcuni orientamenti riguardanti il livello minimo, garantito dalla CSE, di tutela dei lavoratori dai rischi derivanti da una situazione di crisi economica come quella greca (per un'analisi di fattori simili, ma con diverse sfumature, nella prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, cfr. A. Müller, "Limitations to and derogations from Economic, Social and Cultural Rights", in *Human Rights Law Review* 2009, p. 557 ss.). In primo luogo, sia pure indirettamente, sembra escluso che una crisi di natura economica possa comportare una sospensione della tutela dei diritti riconosciuti dalla CSE (v. l'art. 30 della Carta del 1961, cui corrisponde l'art. F della Carta riveduta, ai sensi del quale una «emergenza pubblica che minaccia la vita della nazione» consente agli Stati parte di derogare agli obblighi discendenti dalla CSE, a certe condizioni). In secondo luogo, nel campo dei diritti legati al lavoro, la CSE viene interpretata nel senso che essa imporrebbe alle Parti un livello di tutela non comprimibile, il cui contenuto è informato dall'obiettivo di proteggere i lavoratori da «arbitrary decisions by their employers or the worst effects of economic fluctuations» (Comitato europeo dei diritti sociali, GENOP-DEI/ADEDY c. Grecia, ricorso n. 66/2011, cit., par. 14) e comprende gli obblighi di natura immediatamente precettiva esaminati dal CEDS in questi due casi sulla Grecia. Una soglia minima di tutela risulterebbe garantita anche nei confronti dei diritti cui corrispondono obblighi a realizzazione progressiva, ove peraltro agli Stati è permesso operare un bilanciamento tra il perseguimento di legittimi obiettivi di politica del lavoro, in un contesto di crisi economica, e la protezione della situazione dei beneficiari della CSE.

Lorenza Mola