

DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

Le 'misure di austerità' adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali

Con i reclami collettivi in oggetto, introdotti da diverse organizzazioni sindacali greche, il Comitato europeo dei diritti sociali, il gruppo di esperti indipendenti che costituisce il principale organo di controllo del sistema di protezione dei diritti sociali istituito dalla Carta sociale europea nell'ambito del Consiglio d'Europa (Torino, 18 ottobre 1961, in vigore dal 26 febbraio 1965), è stato investito della questione di compatibilità di alcune 'misure di austerità' adottate dalla Grecia tra il 2010 e il 2011 con gli obblighi di tutela di vari diritti dei lavoratori e del diritto alla sicurezza sociale, e con i requisiti per restringere legittimamente il godimento di tali diritti, discendenti dalla Carta stessa e dal suo primo Protocollo addizionale (Strasburgo, 5 maggio 1988; i due testi sono stati ratificati dalla Grecia rispettivamente nel 1984 e nel 1998, mentre questo Stato non ha ratificato la Carta sociale europea riveduta, Strasburgo, 3 maggio 1996).

 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 Unions (ADEDY) c. Grecia*), 66/2011 (*General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI)/Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) c. Grecia*), decisioni ricevibilità del 30 giugno 2011; e nn. 76/2012 (*Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) c. Grecia*), 77/2012 (*Panhellenic Federation of Public Service Pensioners c. Grecia*), 78/2012 (*Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) c. Grecia*), 79/2012 (*Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) c. Grecia*), 80/2012 (*Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) c. Grecia*), decisioni ricevibilità del 23 maggio 2012 (hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp?language=en)

L'interesse dei casi segnalati risiede nel fatto che essi costituiscono la prima occasione dall'istituzione del meccanismo opzionale dei reclami collettivi (con Protocollo addizionale del 9 novembre 1995, in vigore dal 1° luglio 1998, per la Grecia dal 1° agosto dello stesso anno; su questo meccanismo di controllo, che si aggiunge a quello obbligatorio per tutte le Parti contraenti basato sull'esame di rapporti statali, v. per tutti O. Porchia, "Carta sociale europea", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2005, p. 126) in cui i reclamanti portano al vaglio del Comitato europeo dei diritti sociali misure di politica economica adottate dal governo convenuto in diretta connessione con uno stato di grave crisi del debito pubblico e nell'ambito della cooperazione con istituzioni internazionali in cambio di loro prestiti. In propo-

sito, gli stessi aspetti procedurali e relativi alla ricevibilità dei reclami in questione presentano profili di rilievo, che meritano di essere considerati di seguito.

I due reclami collettivi introdotti nel febbraio 2011 sono stati dichiarati ricevibili con decisioni del 30 giugno 2011. Il Comitato europeo dei diritti sociali infatti ravvisa il soddisfacimento di tutti i requisiti di ricevibilità previsti dall'atto istitutivo di questa procedura. I reclamanti, la Federazione generale dei lavoratori della società nazionale di energia elettrica (GENOP-DEI) e la Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici greci (ADEDY), sono organizzazioni sindacali attive nell'ambito dell'ordinamento giuridico greco, rappresentative dei lavoratori a livello nazionale (a norma dell'art. 1, lett. c) del Protocollo del 1995). Il reclamo, presentato in forma scritta a nome delle due associazioni e firmato dai rispettivi legali rappresentanti, concerne disposizioni accettate dalla Grecia (sulla base del sistema di assunzione di vincoli alla carte da parte degli Stati contraenti, sia all'interno di un 'nocciolo duro' di diritti sia tra gli altri diritti elencati nella Carta del 1961 e nel Protocollo addizionale del 1988, oppure, se ratificata, nella Carta riveduta del 1996) e indica i motivi delle violazioni contestate (ivi, art. 4). Nelle suddette procedure, la principale obiezione di ricevibilità sollevata dal governo greco riguarda la titolarità delle due associazioni ricorrenti a introdurre un reclamo contro misure, come quelle in causa, che hanno ad oggetto contratti di lavoro di diritto privato in imprese private e che quindi non lederebbero i diritti dei dipendenti pubblici membri di tali organizzazioni. Il Comitato rigetta le tesi dello Stato convenuto, osservando che, se anche la missione statutaria di tali organizzazioni ha per oggetto la difesa degli interessi finanziari e sociali dei dipendenti di una determinata impresa pubblica o in generale nel settore pubblico, in questi settori sono attivi lavoratori reclutati sulla base di contratti di diritto privato come pure imprese private erogatrici di servizi pubblici. In linea con precedenti pronunce, viene ribadito che la nozione di 'rappresentanza' ai fini della procedura dei reclami collettivi è autonoma rispetto a quella adottata internamente dalle Parti contraenti, cosicché un sindacato che soddisfi il requisito di rappresentanza fissato all'art. 1, par. 5 del Protocollo del 1995 può introdurre un reclamo su qualsiasi inadempimento della Carta, indipendentemente dalle categorie di lavoratori di cui esercita la rappresentanza sindacale in base al proprio statuto o ai sensi del diritto interno (GENOP-DEI e ADEDY c. Grecia, reclamo collettivo n. 65/2011, decisione sulla ricevibilità, cit., par. 5 e 8, e GENOP-DEI e ADEDY c. Grecia, reclamo collettivo n. 66/2011, decisione sulla ricevibilità, cit., par. 7-8).

La rapida successione temporale, denotata dalle procedure in esame, dell'adozione delle misure statali controverse, dell'introduzione del reclamo e della decisione di ricevibilità evidenzia una forte peculiarità del meccanismo dei reclami collettivi della Carta sociale europea nel panorama dei meccanismi di tutela dei diritti umani aperti a ricorsi individuali o collettivi, costituita dall'assenza del requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni (European Council of Police Trade Unions c. Francia, reclamo collettivo n. 54/2008, decisione del 3 dicembre 2010, par. 22). Ciò permette alle associazioni legittimate ad introdurre il reclamo di sottoporre al vaglio del Comitato misure nazionali di recente adozione. Nel caso delle misure

contestate con il reclamo collettivo n. 65/2011, addirittura, la procedura internazionale di verifica si svolge mentre nel Paese ha ancora corso un'opera legislativa di riforma, complessa e articolata. In particolare, una disposizione dell'Atto n. 3899 del 17 dicembre 2010, relativa alla possibilità di concludere "accordi collettivi speciali a livello aziendale", è stata successivamente abolita dall'Atto n. 4024/2011 del 27 ottobre 2011, ovvero già prima della presentazione, nel novembre 2011, delle osservazioni del governo greco sul merito del reclamo; nel breve periodo in cui la misura è rimasta in vigore, tuttavia, sono stati conclusi quattordici di tali accordi speciali (GENOP-DEI e ADEDY c. Grecia, reclamo collettivo n. 65/2011, *Submissions of the Government on the merits*, 25 novembre 2011, p. 7). Dalle informazioni contenute nei documenti relativi al reclamo in questione non è dato sapere se l'intervento della modifica legislativa sia dovuto proprio alla contestazione della precedente versione da parte dei sindacati, avanzata anche in sede europea.

In proposito, vi è chi sottolinea come il meccanismo di controllo basato sui reclami collettivi, attivabile senza che siano previamente esperiti rimedi interni, sia stato concepito proprio per prevenire futuri contenziosi individuali (J. M. Belorgey, "La Charte sociale du Conseil de l'Europe et son organe de régulation (1961-2011)", *le Comité européen des droits sociaux: esquisse d'un bilan*", in *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2011, p. 787 ss. e in part. p. 799). Peraltro, non sfugge come l'intero meccanismo sia permeato dalla volontà di favorire un processo di dialogo e aggiustamento tra gli organi della Carta ed il governo convenuto, come risulta dallo stesso iter cui è sottoposta la decisione sul merito nell'ipotesi in cui il Comitato riscontri una o più violazioni della Carta: la riservatezza della decisione sul merito per un periodo prestabilito, in attesa dell'adozione di una risoluzione da parte del Comitato dei Ministri, e il fatto che tale pronuncia non vincolante costituisca l'atto conclusivo della procedura, evidenziano, infatti, i flebili tratti giurisdizionali rivestiti dal meccanismo in parola (sul punto, v. P. Alston, "Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System", in *Social Rights in Europe*, G. de Burca, B. de Witte (eds.), 2005, Oxford, p. 45 ss.). In tale ottica di dialogo potrebbe valere anche la previsione dell'obbligo per gli Stati di render conto delle misure attivate per dar seguito alla raccomandazione del Comitato dei Ministri, in occasione del successivo rapporto statale (Protocollo addizionale del 1995, art. 8-10). Questa opportunità di verifica, peraltro, è anche annoverata da un commentatore autorevole tra gli aspetti volti a rafforzare il potere di controllo del Comitato europeo dei diritti sociali sulle misure adottate dal governo 'soccumbente' per porre rimedio alle rilevate violazioni dei diritti previsti dalla Carta (in tal senso, O. De Schutter, "La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des roms d'Europe", in *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Id. (dir.), Bruxelles, 2010, p. 49 ss. e in part. pp. 60-61).

Il soddisfacimento dei summenzionati requisiti di ricevibilità è altresì riscontrato nei confronti del secondo gruppo di reclami, con decisioni rese il 23 maggio 2012. Tuttavia, tali reclami sono dichiarati ammissibili in relazione ad uno solo dei due motivi indicati dai ricorrenti (v. infra). Sotto il profilo sostanziale, tutti i reclami in com-

mento sottopongono ad una valutazione di adeguatezza o compatibilità con la tutela dei diritti sociali garantita dalla Carta sociale europea diversi atti con cui la Grecia ha avviato riforme strutturali del diritto del lavoro e del diritto previdenziale, tra il 2010 e il 2011, in ossequio alla condizionalità imposta dalle istituzioni dell'Unione europea e dal Fondo monetario internazionale per l'erogazione di prestiti a sostegno del debito pubblico greco (sul punto v., sinteticamente, International Labour Office, Report on the High Level Mission to Greece, Ginevra, 22 novembre 2011, pp. 5-15). Le misure di politica economica con cui attuare tali programmi sono innanzitutto dettate nel "Memorandum of Economic and Financial Policies" e nel "Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality" del 3 maggio 2010, allegati all'Atto n. 3845 del 5 maggio 2010 ("Measures for the Implementation of the support mechanism for the Greek economy by the Eurozone member States and the International Monetary Fund"). Disposizioni considerate contrarie alla Carta dai sindacati reclamanti sono altresì contenute negli atti che da quello discendono, in particolare nell'Atto n. 3899/2010 ("Financial and Tax Measures for the Implementation of the Programme"), n. 3863/2010 ("New Social Security System and relevant provisions") e n. 4024/2011 ("Provisions concerning pensions, the common pay-scale and grading system, the labour reserve and other provisions for the implementation of the mid-term fiscal strategy 2012-2015").

Senza entrare nell'esame dettagliato delle disposizioni contestate, in attesa delle decisioni sul merito da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, viene in rilievo un aspetto trasversale a tutti i reclami, vale a dire il contesto di crisi in cui tali misure sono state adottate: alla luce della prassi del Comitato, la sua considerazione potrebbe costituire un elemento rilevante ai fini delle conclusioni che saranno raggiunte dall'organo di controllo.

La presa in conto del particolare frangente in cui la Grecia ha adottato le ultime riforme strutturali è emersa d'altronde chiaramente in un'altra sede internazionale preposta al controllo del rispetto dei diritti sociali, nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). Negli ultimi due rapporti annuali del Comitato di esperti sull'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni dell'ILO, è stata valutata la conformità degli atti di riforma nei confronti di determinate Convenzioni dell'ILO. Da un lato, il Comitato di esperti dell'ILO ha ripetutamente manifestato comprensione per le circostanze eccezionali, lo scarso margine di manovra e gli sforzi straordinari compiuti dal governo greco. Dall'altro lato però tale organo ha ricordato che le disposizioni comprimenti i diritti dei lavoratori sono compatibili con la relativa Convenzione dell'ILO unicamente se adottate come misure d'eccezione nel quadro di una politica di stabilizzazione, solo nella misura strettamente necessaria, temporaneamente, cioè senza eccedere un periodo ragionevole, e se accompagnate da salvaguardie adeguate a protezione dei livelli di vita dei lavoratori (v. spec. International Labour Conference, 101st Session, 2012, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III, Part 1A, ILC.101/III1A, pp. 160-161, 163-164).

Per ciò che concerne i punti giuridici sollevati in riferimento alla Carta sociale europea dai reclami introdotti dalle organizzazioni sindacali greche sulle stesse misure, si evidenzia come in particolare nel secondo gruppo di reclami venga contestata la legittimità della riforma pensionistica greca alla luce dell'obbligo di innalzare progressivamente il livello di tutela garantito dal sistema di sicurezza sociale, sancito dall'art. 12, par. 3 della Carta. Invero, per ciò che concerne la possibilità per gli Stati contraenti di adottare misure regressive nei confronti del diritto alla sicurezza sociale, dalla prassi del Comitato emerge la posizione secondo cui gli standard di tutela di determinati diritti, realizzabili progressivamente data la loro complessità e in linea con il massimo uso delle risorse disponibili (Comitato europeo dei diritti sociali, *International Association Autism-Europe c. Francia*, ricorso n. 13/2002, decisione del 7 novembre 2003, par. 53), sono comprimibili all'interno di un programma di consolidamento delle finanze pubbliche volto ad assicurarne la sostenibilità futura, senza che la regressione nella tutela garantita comporti una violazione della Carta: a tal fine, occorre tener conto della natura, delle motivazioni e dell'estensione dei cambiamenti introdotti, della necessità della riforma, nonché della disponibilità di misure di assistenza per coloro che vengono a trovarsi in una situazione di bisogno proprio a seguito degli sviluppi restrittivi (*Sindicato dos Magistrados do Ministério Público c. Portogallo*, ricorso n. 43/2007, decisione del 9 dicembre 2008). In ogni caso, la regressione deve arrestarsi al raggiungimento di un sistema minimo di sicurezza sociale obbligatorio, di base, sufficientemente esteso da non minare la protezione effettiva di tutti i membri della società dai rischi economici e sociali (v. anche *Conclusions 2009, Interpretative statement on art. 12 § 3*).

Nell'ambito del medesimo gruppo di reclami collettivi, i reclamanti sostengono altresì che gli atti contestati non soddisfino neppure i requisiti posti dalla clausola generale sulle restrizioni, ai sensi della quale sono ammissibili le restrizioni stabilite dalla legge e necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica e il buon costume (art. 31 della Carta del 1961, che corrisponde al secondo paragrafo degli art. 8-11 della Convenzione europea dei diritti umani: sic, ad es., Comitato europeo dei diritti sociali, *Federation of pensioners IKA-ETAM c. Grecia*, reclamo collettivo n. 76/2012, decisione di ricevibilità, 23 maggio 2012, par. 6). Il Comitato europeo dei diritti sociali esclude però l'ammissibilità dei suddetti reclami in relazione a tale motivo, ricordando come la clausola sulle restrizioni di per sé non possa condurre a una violazione della Carta (*ibidem*). Nella prassi del Comitato, infatti, l'analisi delle condizioni poste dalla clausola sulle restrizioni è elemento complementare e indispensabile della valutazione di legittimità di misure che il Comitato ritiene limitative del godimento di un diritto sociale così come tutelato da altre disposizioni della Carta.

Nel caso di specie, in riferimento all'art. 31 della Carta, i sindacati pensionistici lamentano l'inosservanza del requisito della previsione legislativa, asserendo che, nonostante l'adozione formale degli atti summenzionati da parte del Parlamento greco, il loro contenuto è stabilito o discende dai Memorandum allegati, conclusi tra

i prestatori internazionali e la Banca Centrale Greca, e nei cui confronti l'assemblea legislativa sarebbe stata interpellata solo a fini di informazione e discussione, senza possibilità di incidere sulla disciplina sostanziale. Sul requisito della previsione per legge di una restrizione al godimento dei diritti tutelati dalla Carta sociale europea, il Comitato europeo dei diritti sociali ha sinora asserito che non occorre necessariamente un atto legislativo, bensì rilevano sia la prevedibilità e la stabilità dell'atto giuridico in cui la restrizione è contenuta sia l'esistenza di una procedura equa e non arbitraria, sicché ad esempio può non essere legittima un'ordinanza del giudice interno in materia sindacale che non permetta l'intervento dei sindacati preventivamente alla sua adozione (European Trade Union Confederation et al. c. Belgio, reclamo collettivo n. 59/2010, decisione sul merito del 16 settembre 2011, par. 43-44). Tale interpretazione del termine "legge" risulta conforme alla prassi di organismi di controllo in riferimento ad altri trattati sui diritti umani, e condivisa dalla dottrina (v. in particolare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, richiamata in V. Coussirat-Coustère, "Article 8 § 2", in *La Convention européenne des droits de l'homme : commentaire article par article*, L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert (dir.), Paris, 1999, p. 334 ss.). In rapporto allo stato di crisi in cui sono state adottate le misure oggetto dei reclami in esame, si potrebbe inoltre considerare la presenza nella Carta sociale europea di una clausola generale che consente agli Stati parte di adottare misure in deroga agli obblighi ivi previsti, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione, entro i limiti in cui ciò sia richiesto dalla situazione (art. 30 della Carta del 1961); in relazione a tale clausola, in particolare sulla natura e sulla gravità richiesti alla situazione di pericolo perché la deroga sia applicabile, non si rileva peraltro l'esistenza di una prassi applicativa o interpretativa da parte del Comitato (Consiglio d'Europa, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, Strasbourg, 2008).

Significativo, rispetto ai punti giuridici summenzionati e alla relativa prassi dell'organo di controllo, appare l'atteggiamento del governo greco in sede di osservazioni sul merito nell'ambito del primo gruppo di reclami. Il governo evoca la situazione di crisi quale contesto imprescindibile della propria azione, ma non nell'ottica di difendere la compatibilità delle misure rispetto alla Carta sulla base delle clausole sulle restrizioni o sulle deroghe ivi contemplate. Al contrario, viene asserita l'assenza di violazione degli obblighi discendenti dalla Carta, poiché le misure che i reclamanti pretendono ad essi contrarie ne perseguirebbero anzi gli obiettivi, andando a migliorare la competitività dell'economia nazionale ed a rafforzare il contenuto della tutela dei diritti rispetto alla situazione legislativa pre-esistente, a fronte della minaccia alla sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, della sanità pubblica e del welfare proveniente dalla contrazione dei contributi fiscali e dello sviluppo demografico del Paese, e con riguardo alla disoccupazione dovuta alla crisi finanziaria (GENOP-DEI e ADEDY c. Grecia, reclamo collettivo n. 65/2011, *Submissions of the Government on the merits*, cit., pp. 2-3 e p. 6).