

Giuseppe Palmisano

"La protezione contro la povertà come obbligo degli Stati parti ai trattati europei sui diritti umani"

Abstract

Nella mia presentazione affronterò la questione della considerazione e della rilevanza della povertà nel sistema europeo di protezione internazionale dei diritti umani, operante nel quadro del Consiglio d'Europa.

Dapprima, mi occuperò brevemente della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare di alcuni casi riguardanti il diritto alla vita, la protezione contro trattamenti inumani o degradanti, il rispetto per la vita privata e familiare, nonché il diritto di proprietà e il divieto di discriminazione. Da tale giurisprudenza emerge, per un verso, come interventi statali che contribuiscano a ridurre individui o famiglie in stato di estrema povertà possano costituire violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione, e – per altro verso – come tollerare che individui o famiglie siano ridotti a vivere in situazioni di estrema povertà, senza intervenire per evitare il pregiudizio a diritti fondamentali delle persone coinvolte, possa costituire un inadempimento degli obblighi di protezione imposti dalla Convenzione europea.

Mi occuperò quindi, più ampiamente, della protezione dei diritti economici e sociali garantiti dalla Carta sociale europea, nella sua versione "riveduta" del 1996. In questo trattato, complementare alla Convenzione europea, si trova infatti riconosciuto e tutelato espressamente, all'art. 30, il diritto di ogni persona alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale.

Esaminerò il contenuto e la portata della disposizione, nel contesto in cui è inserita, ponendola in relazione con le altre disposizioni della Carta sociale cui è collegata, alla luce della prassi applicativa che essa ha ricevuto da parte dell'organo di controllo della Carta sociale, il Comitato europeo dei diritti sociali, nel quadro sia della procedura di esame dei rapporti statali, sia della procedura opzionale di valutazione di reclami collettivi, prevista dal Protocollo del 1995. Particolare attenzione sarà data ai tipi di obblighi che le norme sulla protezione contro la povertà impongono agli Stati parti della Carta sociale, nonché alla sfera delle attività statali coinvolte dall'adempimento di tali obblighi.

Nella parte conclusiva della mia relazione, proverò a proporre alcune considerazioni sia sul concetto di povertà che emerge dal contesto esaminato, sia sul tipo di rilevanza che la situazione di povertà in cui vivono individui e famiglie assume nella prospettiva della protezione internazionale dei diritti umani (a livello regionale europeo) – ad esempio, se come indicatore di una violazione sussistente o pregressa di un diritto fondamentale, o come situazione che gli Stati europei si sono giuridicamente impegnati a contrastare –, sia infine su eventuali potenzialità, destabilizzanti o trasformative, derivanti dal disvalore giuridico attribuito alla povertà, rispetto all'assetto politico-economico dei Paesi europei, e al ruolo dello Stato in Europa.

Testo provvisorio

Nella mia relazione mi occuperò della considerazione e della rilevanza della povertà nel sistema europeo di protezione internazionale dei diritti umani, o meglio – e più limitatamente – nei due principali strumenti sui diritti umani funzionanti nel quadro pan-europeo del Consiglio d'Europa, la CEDU e il sistema della CSE; dando però maggior attenzione a quest'ultimo, per motivi che sono facilmente intuibili e che comunque provo subito a spiegare.

La CEDU non costituisce infatti, a ben vedere, un contesto giuridico particolarmente idoneo o predisposto a far emergere e affrontare la questione della povertà come questione attinente o rilevante per la tutela diritti umani.

Il motivo principale è che tale convenzione, per quanto riguarda l'identificazione e il contenuto dei diritti protetti, poggia chiaramente le sue basi su concezioni e valori tipici della tradizione e della cultura liberal-democratica dei Paesi europei occidentali. Concezione e valori che, nel 1950, hanno portato i 10 Stati membri fondatori del Consiglio d'Europa a orientare la CEDU non già verso l'insieme dei diritti umani intesi nell'accezione ampia che troviamo nella Dichiarazione universale del 1948, ma soltanto verso quell'ambito di diritti che viene di solito definito, in modo più o meno appropriato, l'ambito dei diritti civili e politici, e delle libertà fondamentali. Un ambito in cui la concezione liberal-democratica europea occidentale non fa rientrare la necessità umana di non soffrire a causa di una situazione di povertà, né il dovere dello Stato di provvedere ai bisogni materiali primari delle persone povere, né tanto meno il dovere di contrastare le cause che determinano lo stato di povertà in cui possono venire a trovarsi il singolo individuo o intere fasce della popolazione.

Non ci si può aspettare, dunque, né ci si potrà mai aspettare, che si diano sviluppi particolarmente significativi in tema di povertà e diritti umani dal funzionamento di un sistema così connotato e limitato.

Ciononostante, nella prassi applicativa della CEDU e in particolare nella giurisprudenza della Corte europea riguardante certi diritti sanciti nella Convenzione, possono comunque rinvenirsi alcuni spunti interessanti. Spunti derivanti proprio dall'approccio proclamato, ma non sempre seguito con coerenza, dalla stessa Corte, sin dalla nota decisione del caso *Airey c. Irlanda* del 9 ottobre 1979; approccio secondo il quale – cito testualmente – “sebbene la Convenzione stabilisca quelli che sono essenzialmente diritti civili e politici, molti di essi hanno implicazioni di natura sociale o economica. La Corte ritiene quindi che il semplice fatto che un'interpretazione della Convenzione possa estendersi alla sfera dei diritti sociali ed economici non dovrebbe costituire un elemento decisivo contro tale interpretazione; non esiste infatti alcuna divisione indelebile che separi tale sfera dal campo disciplinato dalla Convenzione” (par. 26).

E allora, cominciando dal diritto alla vita, l'unico caso – e sottolineo l'unico – in cui la Corte abbia preso in considerazione in maniera chiara, anche se indiretta, una situazione di povertà e di abbandono a sé stessi come causa di violazione di tale diritto, garantito dall'art. 2 della CEDU, è il caso *Nencheva e altri c. Bulgaria*, deciso il 18 settembre 2013. Qui, si trattava del ricorso proposto dai genitori di quindici bambini disabili, che erano morti nell'istituto pubblico in cui erano ospitati, a causa del trattamento inadeguato e dell'abbandono sofferti come conseguenza dei drastici tagli del bilancio pubblico della Bulgaria riguardanti questo tipo d'istituti in un periodo di crisi economica. Sostanzialmente, la Corte ha ritenuto che l'aver consapevolmente lasciato nell'indigenza e nell'abbandono le vittime, senza prendere le misure di sostegno economico e di assistenza che avrebbero evitato il precipitare della situazione, configurava da parte delle autorità bulgare una violazione degli obblighi positivi di protezione della vita, che costituiscono parte integrante della norma sancita dall'art. 2 della Convenzione.

Meno raro è che la Corte abbia considerato la sofferenza in cui versa una persona in stato di povertà come suscettibile d'integrare la violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione.

Già nella decisione di inammissibilità del caso *Budina v. Russia*, del 18 giugno 2009, la Corte aveva in effetti non escluso, in linea di principio, che “l'ammontare del tutto insufficiente della pensione e dei sussidi sociali possa porre un problema rilevante dal punto di vista dell'art. 3”, in quanto potrebbe determinare una situazione “di grave privazione o bisogno incompatibile con la dignità umana”, consistente nell'incapacità per la persona di “soddisfare adeguatamente bisogni umani primari”; incapacità causata dalla “sua totale dipendenza dall'assistenza pubblica”.

Ma la prima decisione nel merito, significativa e nota, è quella nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, del 21 gennaio 2011. Il caso riguardava il trasferimento in Grecia dal Belgio di un richiedente asilo, il quale – una volta in Grecia – era stato lasciato per mesi in condizioni del tutto miserevoli, senza alcun mezzo di sostentamento.

In questo caso la Corte, pur chiarendo che l'art. 3 non impone in capo agli Stati l'obbligo di garantire ai richiedenti asilo un'abitazione, o l'assistenza finanziaria necessaria per mantenere un certo livello di vita, ha nondimeno affermato che la totale mancanza da parte delle autorità greche di occuparsi della persona in questione, nel contesto di un'insufficienza strutturale del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Grecia, e l'aver lasciato per mesi la persona stessa sulla strada, senza risorse, senza accesso ai presidi sanitari, senza alcun modo di soddisfare i propri bisogni essenziali, ha posto tale persona in una situazione estremamente lesiva della sua dignità umana; tanto da far considerare senz'altro superato, da parte della Grecia, la soglia del trattamento inumano e degradante, proibito dall'art. 3 della Convenzione.

Altro caso emblematico è *R.R. e altri c. Ungheria*, deciso dalla Corte il 5 luglio 2021, riguardante sempre il trattamento di un richiedente asilo e dei suoi familiari. Le autorità ungheresi, in conformità con la normativa statale, avevano ritenuto che la persona in questione, cui era stata rifiutata l'attribuzione dello status di rifugiato, non avesse titolo ad ottenere dallo Stato né assistenza sociale, né sistemazione abitativa, né altre cure; sicché la persona e la sua famiglia erano rimaste per mesi detenute all'interno di una zona cosiddetta di transito in una condizione di povertà estrema, senza possibilità di soddisfare i bisogni più elementari, a cominciare dalla nutrizione (tanto che la persona in questione, padre di famiglia, si nutriva degli avanzi lasciati dagli altri familiari).

La Corte ha ritenuto che la condotta delle autorità ungheresi, in contrasto tra l'altro con quanto previsto dalla Direttiva UE 33/2013, sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, integrasse gli estremi del trattamento inumano e degradante, proibito dall'art. 3 della Convenzione.

Anche sotto l'angolo visuale dell'art. 8, dedicato al diritto alla vita privata e familiare, la Corte ha avuto modo, in qualche caso, di occuparsi indirettamente di problemi di povertà, in varie prospettive.

Nella decisione sul caso *R.M.S. c. Spagna*, del 18 giugno 2013, la Corte ha ad esempio ritenuto che la situazione di grave indisponibilità di risorse economiche e l'impossibilità temporanea di garantirsi un alloggio adeguato, in cui si trovava la donna ricorrente, non fosse sufficiente per giustificare, da parte dello Stato, la rottura dell'unità familiare, e la separazione forzata dalla madre, dichiarata in situazione di indigenza dai servizi sociali pubblici, della figlia di tre anni.

Di tipo diverso sono alcuni casi in cui la Corte ha valutato come violazione dell'art. 8 lo sfratto / lo sgombero di alcune famiglie rom che erano installate su terreni pubblici. L'intervento delle autorità statali avrebbe infatti rappresentato un'interferenza sproporzionata sulla vita delle famiglie in questione, in quanto le autorità stesse non avevano considerato che lo sgombero avrebbe ridotto i nuclei familiari sgomberati nella situazione di senz'altro e in uno stato di inaccettabile privazione di beni sociali primari, in una situazione cioè di povertà estrema (*Yordanova e al. c. Bulgaria*, sentenza del 24 aprile 2012; *Winterstein e al. c. Francia* sentenza del 17 ottobre 2013; *Hirtu e al. c. Francia*, sentenza del 14 agosto 2020).

Diversamente ancora, nella sentenza sul caso *Lacatus c. Svizzera*, del 19 aprile 2021, la Corte ha condannato la Svizzera per violazione dell'art. 8 della CEDU, per il fatto di aver reso illecita con legge la pratica dell'accattonaggio, del mendicare. La Corte ha infatti ritenuto che, considerate le condizioni estremamente miserevoli della donna in questione (dal punto di vista non solo dell'assenza di disponibilità economiche, ma anche di analfabetismo, solitudine ed emarginazione sociale), mendicare fosse il suo solo mezzo possibile di sussistenza; sicché la proibizione in termini assoluti dell'accattonaggio avrebbe rappresentato, da parte delle autorità svizzere, un

eccesso rispetto al margine di apprezzamento consentito dall'art. 8 per quanto riguarda l'interferenza nella vita privata della persona.

Solo due parole di sintesi, dopo questa veloce rassegna della giurisprudenza della CtEDU.

Da tale giurisprudenza, emerge essenzialmente come la condizione di povertà estrema – di totale e perdurante indisponibilità di mezzi per sostenersi e soddisfare i propri bisogni primari (quali alimentazione, vestiario, abitazione, cure sanitarie urgenti) – in cui una o più persone possono trovarsi per i più vari motivi, rappresenti per la Corte una situazione incompatibile col rispetto dovuto alla dignità di ogni essere umano. Per cui azioni od omissioni dello Stato che contribuiscano a determinare una situazione del genere, configurano secondo la Corte, a seconda del tipo e della gravità del pregiudizio sofferto dalla persona a causa della sua povertà, una possibile violazione di diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione, che sia il diritto alla vita, il divieto di trattamenti inumani o degradanti, il rispetto della vita privata e familiare, e potenzialmente anche il diritto di proprietà.

A quest'ultimo proposito, mi riferisco al fatto, noto, che la Corte abbia ampliato la definizione di proprietà per includervi risorse e beni derivanti da prestazioni statali (in particolare, pensioni, sussidi sociali e social housing). Ciò significa che la riduzione, il rifiuto o la cancellazione da parte dello Stato di benefici di questo genere potrebbero, a seconda delle circostanze del caso e del bilanciamento con interessi pubblici, configurare una violazione del diritto di proprietà. E nella misura in cui il taglio o la riduzione, dovessero essere tali da ridurre la persona interessata in una situazione di grave povertà, non è da escludere che la Corte possa ritenere l'intervento dello Stato, vuoi sproporzionato, vuoi in eccesso rispetto al margine di apprezzamento statale, e quindi in violazione del diritto di proprietà.

Emerge inoltre, anche se in modo meno sistematico, che la situazione di povertà in cui, per i più vari motivi, venga a trovarsi una persona, non può costituire, secondo la Corte, una valida giustificazione, per le autorità statali, di interferire nell'esistenza della persona stessa, in modo da incidere negativamente su aspetti essenziali della sua vita privata e familiare

Detto questo sulla Convenzione europea, nella stessa direzione, ma anche in direzioni diverse e più significative, vanno le indicazioni che emergono dall'altro strumento fondamentale per la protezione e la realizzazione dei diritti umani, adottato nel quadro del Consiglio d'Europa. Mi riferisco precisamente al sistema della Carta sociale europea.

È infatti in questo strumento pattizio che gli Stati membri del CoE hanno voluto assumere impegni riguardanti il rispetto e la realizzazione dei diritti umani in ambito economico e sociale, completando così l'opera dedicata alla protezione internazionale dei diritti umani cominciata con successo con la CEDU.

Com'è noto, la CSE venne adottata inizialmente nel 1961 e nella sua versione iniziale risultava principalmente orientata a coprire i temi del diritto al lavoro, dei diritti dei lavoratori, della previdenza sociale, e dell'assistenza sociale e medica.

In effetti, nella versione del 1961 non compaiono riferimenti espliciti al problema della povertà. Tuttavia, è presente almeno una disposizione che riguarda direttamente gli obblighi degli Stati nei confronti delle persone che si trovano in una situazione di bisogno.

Mi riferisco precisamente all'art. 13 della Carta, sull'impegno di ciascuno Stato parte ad assistere dal punto di vista economico e sanitario ogni persona sprovvista di risorse, che si trovi in stato di bisogno, che non sia in grado, cioè, né di soddisfare i bisogni sociali primari, neppure grazie a prestazioni derivanti dal regime di sicurezza sociale, né di provvedere alle cure mediche necessarie per la propria salute.

Il sistema della Carta sociale ha conosciuto però uno sviluppo negli anni del “post-guerra fredda”, e della rinnovata attenzione mondiale ai diritti umani suscitata tra l’altro dalla Dichiarazione e dal Programma di azione delle Nazioni Unite sui diritti umani, adottati a Vienna nel 1993. Uno sviluppo che ha portato all’assunzione di nuovi impegni da parte degli Stati europei nel campo dei diritti sociali, e alla revisione della Carta sociale del 1961.

Questo processo di riforma, al quale hanno contribuito tra l’altro sia l’ingresso di molti Stati dell’Europa orientale nel Consiglio d’Europa, ivi compresi la Federazione russa, e gli Stati dei Balcani e del Caucaso, sia gli sviluppi nell’ambito dell’UE in tema di cittadinanza europea e politiche sociali, è culminato con l’adozione, nel 1996, della Carta sociale riveduta; un nuovo trattato che recepisce tutti i contenuti sostanziali e procedurali del sistema della Carta sociale del ‘61, ma che lo arricchisce per tener conto di esigenze, sensibilità e problemi che erano mutati, nella metà degli anni Novanta, rispetto agli anni Cinquanta, ossia al decennio in cui la Carta del ‘61 era stata predisposta. E l’arricchimento consiste sia nell’aggiunta di nuovi diritti, sia nell’aggiornamento dei contenuti di diritti già sanciti nella versione del 1961.

La Carta Sociale riveduta è stata indubbiamente un successo in termini di partecipazione degli Stati europei. Ad essa partecipano infatti attualmente 35 Stati membri del Consiglio d’Europa (tra cui l’Italia), mentre solo 7 Stati risultano ancora legati alla Carta del 1961 (tra i quali, ad esempio, il Regno Unito, la Polonia, la Repubblica Ceca e la Danimarca).

La versione riveduta, del 1996, amplia significativamente l’ambito coperto dalla Carta sociale, che non è più dato principalmente dal lavoro e dalla sicurezza sociale, ma si estende ad un insieme di *societal issues*, come si dice in inglese, nonché ad aspetti attinenti alla dignità umana che prima non erano presi in considerazione.

Gli esempi più significativi riguardano il diritto all’abitazione, la completa riformulazione dei diritti delle persone con disabilità, la protezione sociale dei fanciulli, la protezione della dignità sul lavoro, l’affermazione ampia del principio di non discriminazione (che prima era richiamato soltanto nel preambolo della Carta); e proprio la disposizione, l’art. 30, intitolata al diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale.

In effetti, quest’articolo – l’art. 30 della Carta sociale riveduta – rappresenta, ancora oggi, l’unica disposizione inserita in uno strumento pattizio internazionale sui diritti umani, non solo tra quelli di portata internazionale regionale, ma anche tra quelli delle Nazioni Unite a vocazione universale, che affermi espressamente il principio secondo cui ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall’emarginazione sociale.

È difficile dire cosa abbia determinato nel 1996, l’aggiunta di una disposizione del genere nella Carta sociale riveduta. Probabilmente, il suo inserimento riflette le preoccupazioni allora diffuse in tutta Europa per la mancata eliminazione della povertà e la sua perdurante trasmissione da una generazione all’altra. Preoccupazioni che, nell’ambito dell’Unione europea, avevano portato, qualche anno prima, alla Raccomandazione 92/441 del Consiglio, sui criteri comuni in materia di risorse e di prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

Essa trova inoltre fondamento negli sviluppi del sistema di protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite, tra cui quelli risultanti da alcuni articoli della Dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo, nonché soprattutto dalla prassi applicativa del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, relativa in particolare all’art. 11 del Patto, sul diritto di ogni individuo a un livello di vita adeguato, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati.

In linea con tali sviluppi, la decisione di aggiungere nella Carta sociale una disposizione sulla protezione dalla povertà si basa evidentemente sulla convinzione che “il fatto di vivere in situazione di povertà e di esclusione sociale reca pregiudizio alla dignità dell’essere umano”, per usare le parole del Comitato europeo dei diritti sociali nella sua prima Dichiarazione interpretativa sull’art. 30, del 2003.

Comunque sia, il testo dell'art. 30 è il seguente:

<Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano:

- a) a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere, in particolare, un accesso effettivo al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'educazione, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie;
- b) a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso.>

Prima di vedere che significato e implicazioni abbia assunto l'art. 30 nei meccanismi di controllo della Carta sociale, e in particolare nella "giurisprudenza" del CEDS, due parole su quel che emerge dal suo testo in termini di obblighi per gli Stati parti della Carta sociale.

Ma, ancora prima, è opportuno segnalare che, in ragione del meccanismo di *menu à la carte* che caratterizza la partecipazione degli Stati alla Carta sociale, l'art. 30 NON rientra nel nucleo più essenziale delle 9 disposizioni di cui gli Stati devono accettarne almeno 6 per poter partecipare alla Carta; e che esso non è stato in effetti accettato da un numero elevato di Stati. Precisamente, l'art. 30 non è stato accettato da ben 16 Stati parti, il che vuol dire che soltanto 19 Stati europei, tra cui l'Italia, hanno accettato di vincolarsi agli obblighi previsti dall'art. 30. Dal che emerge, in effetti, una tendenza diffusa fra gli Stati europei a *non* assumere obblighi specifici e vincolanti in attuazione dell'impegno generico a fare qualcosa per proteggere le persone contro la povertà e l'emarginazione sociale.

Detto questo, dal contenuto della disposizione emerge non già l'affermazione di un diritto soggettivo della persona a ricevere una tutela da parte dello Stato quando si trovi in una situazione di povertà o di emarginazione sociale (diritto che emerge, invece, nell'art. 13 sul diritto all'assistenza sociale, a cui ho fatto cenno poco fa), ma piuttosto – come in molte altre disposizioni della Carta sociale – emerge l'obbligo per gli Stati di adottare misure, azioni positive, per conseguire certi obiettivi e facilitare la realizzazione di una certa situazione; la cui realizzazione serve per consentire che le persone interessate corrano meno rischi di essere colpiti dal male della povertà e dell'emarginazione sociale.

Per usare una categoria molto usata nella qualificazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, si tratta insomma, per lo Stato, di un obbligo *to fulfil*, per dirla in inglese; ossia dell'obbligo di realizzare le condizioni necessarie affinché certi benefici possano essere effettivamente fruiti dalle persone, e per promuovere il benessere sociale ed economico della popolazione.

E, fra i vari tipi di obblighi *to fulfil*, si tratterebbe, più in particolare, di un obbligo "a realizzazione progressiva". L'adempimento dell'obbligo consiste, cioè, per lo Stato, nel progredire verso il raggiungimento di un determinato obiettivo, verso la realizzazione della situazione prevista dalla norma. Ciò significa che lo Stato è tenuto ad adottare misure che servano al raggiungimento dell'obiettivo o alla realizzazione della situazione, in modo da ottenere, nell'ambito di tempi ragionevoli, il massimo progresso possibile, mediante mezzi appropriati e con il miglior uso possibile delle risorse, economiche e di altro genere, che siano disponibili. Secondo la nota formula espressa, tra l'altro dal Comitato dei diritti economici sociali e culturali delle Nazioni Unite, fatta propria anche dal Comitato europeo dei diritti sociali.

Se invece guardiamo al tipo di attività statale richiesta per conformarsi all'obbligo in questione, vediamo come si tratti non già di un'attività di tipo "giuridico", ossia di regolamentazione normativa di un certo settore e della predisposizione di mezzi giurisdizionali di ricorso per la tutela di certi diritti, o per l'attuazione della normativa rilevante; e neppure di un'attività di tipo meramente "operativo", ossia di messa in atto di una specifica misura concreta, funzionale alla fruizione

effettiva di un certo diritto o alla realizzazione, nel caso concreto, di una condizione prevista dalla norma internazionale. Si tratta, piuttosto, di un'attività statale di tipo "politico", consistente nell'elaborazione e nello sviluppo di politiche pubbliche nazionali, per intervenire in uno più settori di rilevanza sociale generale.

Nel caso specifico dell'art. 30, tale attività consiste nel fatto che gli Stati, nel predisporre piani di azione e interventi generali che riguardino alcuni settori, quali il lavoro, la casa, la formazione professionale, l'istruzione, la cultura, e l'assistenza sociale, lo facciano tenendo conto del loro effetto combinato in termini di miglioramento della situazione delle persone che si trovano, o rischiano di trovarsi, in una situazione di povertà o di emarginazione sociale.

In altre parole, gli Stati devono dotarsi di politiche pubbliche che affrontino efficacemente e in maniera coordinata il problema della povertà e dell'emarginazione sociale, e devono periodicamente controllare l'adeguatezza delle politiche adottate rispetto all'obiettivo di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale.

E i settori d'intervento statale chiamati in causa espressamente (ma non esaustivamente) dall'art. 30 sono quei settori, presi in considerazione da altre disposizioni della Carta sociale, che si ritiene possano avere maggiore impatto positivo nella prospettiva di proteggere la popolazione contro il rischio di povertà e di emarginazione sociale, e contro il male che la povertà e l'emarginazione sociale rappresentano per ogni essere umano.

Si tratta, precisamente, dell'accesso al lavoro – e quindi delle politiche per l'occupazione –, dell'istruzione e della formazione professionale, e dell'accesso alla cultura, delle politiche della casa, nonché dell'accesso all'assistenza medica e sociale in situazioni di bisogno e di urgente necessità.

Attenzione: dire che nel sistema della Carta sociale, per quanto riguarda la protezione contro la povertà, si tratta essenzialmente di obblighi a realizzazione progressiva, e di un'attività statale di tipo politico, di pianificazione coordinata di politiche pubbliche in una varietà di settori, non significa dire che si tratti di impegni meramente programmatici, e non di obblighi internazionali vincolanti, il cui adempimento non possa essere accertato nell'immediato e nella concretezza di ogni situazione.

Se uno Stato, nelle sue politiche pubbliche, non si preoccupa in maniera credibile e potenzialmente efficace, nonché continua, del problema della povertà e dell'emarginazione sociale, esso non adempie l'obbligo internazionale riguardante la protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, sancito in maniera giuridicamente vincolante dall'art. 30 della CSE. E questo a prescindere dagli eventuali miglioramenti o peggioramenti della situazione di povertà o di emarginazione sociale presente nel Paese.

E l'inadempimento di quest'obbligo giuridico di *due diligence* è suscettibile di essere accertato mediante le procedure di controllo previste dalla Carta sociale, e se accertato ne seguiranno le conseguenze che da tale inadempimento è previsto che discendano.

Ma qui passiamo alla prassi applicativa dell'art. 30, considerato in collegamento con le altre disposizioni della Carta da esso richiamate; prassi risultante dall'attività di valutazione svolta dal Comitato europeo dei diritti sociali. È proprio da questa prassi che emergono infatti i contorni più precisi e le implicazioni più rilevanti dell'obbligo assunto dagli Stati europei di garantire il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. Contorni e implicazioni che ora provo a sintetizzare in modo sistematico.

Innanzitutto, il Comitato ha chiarito, sia in dichiarazioni interpretative, sia nelle conclusioni annuali riguardanti taluni Stati, che l'obbligo statale consiste nell'identificare, alla luce di una valutazione globale e coordinata, le priorità su cui intervenire con misure destinate a prevenire e rimuovere gli ostacoli che nel Paese si pongono rispetto all'accesso della generalità delle persone a una serie di

diritti, garantiti dalla Carta sociale, riguardanti in particolare l'occupazione, l'abitazione, la formazione e l'istruzione, e l'assistenza medica e sociale.

In secondo luogo, è necessario che lo Stato preveda e attui la messa a disposizione di risorse – soprattutto economico-finanziarie – adeguate a realizzare gli interventi ritenuti prioritari, se del caso anche mediante un “significativo e duraturo sforzo di politica fiscale espansiva” (Dichiarazione su Covid-19 e diritti sociali, adottato il 24 marzo 2021), ossia mediante un aumento delle imposte e delle tasse a carico di chi può permettersi di pagarle.

In terzo luogo, l'adempimento dell'obbligo comporta che nelle politiche pubbliche debba essere data particolare attenzione ai gruppi di persone che nell'ambito della popolazione dello Stato, sono più vulnerabili, ossia ai gruppi tra i quali la povertà è una situazione diffusa e perdurante, o che sono maggiormente a rischio di trovarsi in una situazione di povertà o di emarginazione sociale.

In questo senso il fatto che le autorità statali non si occupino specificamente, con misure mirate e speciali della situazione di povertà ed emarginazione in cui versa la maggior parte delle persone appartenenti a una certa comunità etnico-culturale, come ad esempio i Rom in Francia, costituisce secondo il Comitato un inadempimento dell'obbligo di protezione stabilito dall'art. 30 (Conclusioni 2003, Francia). Ovvero, in un contesto diverso, la perdurante trascuratezza delle autorità del Belgio per il problema dell'impossibilità per le persone adulte disabili gravemente non autonome di accedere a strutture di cura e accoglienza, con la conseguente necessità per queste persone e le loro famiglie di provvedere a proprio carico alla cura e all'assistenza richieste da questo tipo di situazione, è stata valutata dal Comitato come una violazione dell'art. 30 da parte del Belgio nel reclamo collettivo *FIDH c. Belgio*, deciso il 18 marzo 2013.

Per quanto riguarda poi la misurazione della povertà e dell'efficacia delle misure destinate a proteggere contro la povertà e l'emarginazione sociale, il Comitato si basa, a seconda anche della questione specifica da affrontare e dei dati disponibili, sia sull'aspetto del reddito delle persone, sia come suol dirsi su una valutazione multidimensionale della povertà.

Così, ad esempio, il principale indicatore utilizzato dal Comitato per misurare il livello di povertà presente in un determinato Paese è quello del tasso di povertà relativa (che corrisponde alla percentuale di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, fissata al 60% del reddito mediano equivalente). Pertanto, anche l'efficacia delle misure pianificate e/o attuate dallo Stato per contrastare la povertà viene principalmente valutata, dal Comitato, in base alla loro idoneità a diminuire il tasso di povertà relativa. Ricordo che il reddito mediano equivalente rappresenta il reddito della persona, al netto di imposte e di altre detrazioni, disponibile per le spese o i risparmi, che si colloca a metà del totale dei redditi della popolazione: il 50 per cento della popolazione si trova al di sotto di quella soglia, e il 50 per cento si trova al di sopra.

Una conferma del parametro del 60% del reddito mediano equivalente, come misura della cosiddetta soglia di povertà, viene tra l'altro dal modo in cui il Comitato valuta l'adempimento da parte degli Stati dell'obbligo, stabilito dall'art. 4, par. 1 della Carta, di garantire il diritto dei lavoratori a una retribuzione idonea ad assicurare, ad essi e alle loro famiglie, un livello di vita dignitoso, tale cioè da permettere sia il soddisfacimento delle necessità primarie puramente materiali (come la nutrizione, il vestiario e l'alloggio), sia la partecipazione alle attività culturali, educative e sociali. Anche in quest'ambito, il Comitato ritiene infatti non adempiuto l'obbligo in tutti quegli Stati in cui i salari più bassi praticati sul mercato del lavoro non arrivano alla soglia del 60 % del reddito mediano equivalente.

Ma anche il tasso nazionale di rischio di povertà, misurato prima e dopo i cosiddetti trasferimenti sociali effettuati dallo Stato (come misurato da Eurostat), viene spesso utilizzato come valore comparativo per valutare le varie situazioni nazionali.

Questi indicatori, legati alle risorse e al reddito, vengono peraltro utilizzati dal Comitato senza escludere l'uso di altri parametri, presi in considerazione a seconda delle strategie o dei piani

nazionali contro la povertà, e a seconda dell'ambito in cui si pone il problema di valutare la presenza o meno di una situazione di povertà (mi riferisco, ad esempio, agli indicatori relativi alla "femminilizzazione" della povertà, o a fenomeni multidimensionali di povertà ed esclusione sociale, o all'entità e alla rilevanza della povertà cosiddetta "ereditata", ecc.).

Infine, ma è un punto importante, la giurisprudenza del Comitato fa emergere in modo chiaro come il diritto ad essere protetti contro la povertà, nei termini in cui esso è previsto dalla Carta sociale, *non* rientra nel novero di quei diritti che lo Stato deve tutelare universalmente, anche nei riguardi, cioè, di persone che non rientrano nel limitato ambito di applicazione che gli Stati parti hanno attribuito alla Carta sociale per quanto riguarda le persone protette.

Per capire questo aspetto, bisogna considerare che, come stabilisce l'Annesso alla Carta sociale (che costituisce parte integrante del trattato), l'impegno degli Stati ad applicare le disposizioni della Carta riguarda gli stranieri solo nella misura in cui si tratta di cittadini di altre Parti che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata.

Questo significa, in altre parole, che gli Stati non sono tenuti a garantire i diritti indicati nella Carta non solo agli stranieri di qualsiasi Paese del mondo (ivi compresi gli altri Stati europei parti della Carta sociale) che non si trovano in una situazione, diciamo così, regolare all'interno dello Stato, ma anche a tutti gli stranieri che siano cittadini di Stati non europei, anche se si tratta di stranieri non europei in situazione perfettamente regolare all'interno dello Stato, e persino di "lungo residenti".

Non mi soffermo qui a discutere la grave inadeguatezza e discriminatorietà di un limite del genere in uno strumento di protezione internazionale dei diritti umani, basato sui valori dell'eguale dignità delle persone e della solidarietà sociale – cosa che ho insistentemente fatto sia nella mia attività di produzione scientifica sia soprattutto nel mio ruolo di membro e presidente per sei anni del Comitato europeo dei diritti sociali.

Voglio piuttosto ricordare che, nel tentativo di limitare gli effetti inaccettabili di tale limite, il Comitato dei diritti sociali ha – tra l'altro – sviluppato una linea giurisprudenziale secondo la quale esso non può essere inteso come suscettibile di far ritenere conformi alla Carta condotte degli Stati che mettano a rischio o pregiudichino i beni – chiamiamoli diritti – più essenziali di ogni individuo, quali la vita, l'integrità fisica e psichica, il rispetto della propria dignità di essere umano.

Così, in una serie di decisioni riguardanti il trattamento di migranti cosiddetti irregolari e di fanciulli stranieri non accompagnati, il Comitato ha affermato che il limite derivante dall'Annesso alla Carta sociale non sottrae comunque lo Stato dall'applicare a persone non rientranti nell'ambito di applicazione personale della Carta certe disposizioni della Carta, nella misura in cui la non applicazione di tali disposizioni causi un pregiudizio grave a beni essenziali delle persone in questione; beni appunto quali la vita o l'integrità fisica e psichica. In tali decisioni il Comitato ha pertanto accertato la violazione, ad esempio, del diritto alla salute (art.11), del diritto all'assistenza sociale (art. 13), o del diritto a non essere ridotti nello stato di senza-tetto (art. 31, par. 2), o del diritto dei fanciulli alla protezione sociale (art. 17, par. 1), per condotte tenute da certi Stati, quali l'Olanda, la Francia, il Belgio e la Grecia, nei confronti di stranieri non rientranti nella sfera delle persone espressamente protette dalla Carta sociale.

Ora, proprio nella decisione in cui questo approccio interpretativo è stato meglio sviluppato e chiarito, ossia nella decisione del reclamo n. 69/2011, *Defense children international c. Belgio*, del 23 ottobre 2012, il Comitato ha evidenziato come l'obbligo per gli Stati parti di applicare la Carta, in situazioni eccezionali, anche a stranieri non espressamente ricompresi nell'ambito personale di pertinenza della Carta, *non* si estende a quanto richiesto dalla norma sul diritto alla protezione contro la povertà. Ciò in quanto l'art. 30 della Carta prevede una serie molto ampia di politiche e misure positive, dall'ambito del lavoro a quello dell'istruzione e della cultura, che non sono tutte necessarie per salvaguardare i beni più essenziali della persona. Per questo, in quel caso, il Comitato ha accertato bensì la violazione da parte del Belgio del diritto alla salute, all'abitazione,

all'assistenza medica e alla protezione sociale nei riguardi di minori stranieri non accompagnati, ma non – come invece richiesto dalla parte ricorrente – una violazione dell'art. 30, sul diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale.

Dette tutte queste cose, e avendone necessariamente trascurate altre, provo a proporre alcuni spunti di riflessione sul disvalore della povertà e l'impegno a contrastare la povertà, come elementi che emergono dal sistema della Carta sociale.

Innanzitutto, nel contesto di tale sistema di protezione dei diritti sociali, emerge come la povertà non sia considerata solo un male per la persona, una sofferenza esistenziale, incompatibile col rispetto dovuto alla dignità di ogni essere umano. La povertà viene in considerazione anche quale male sociale, come situazione socialmente negativa che gli Stati europei sanno costituire, nei rispettivi ambiti nazionali, un problema diffuso, da prevenire e contrastare nella sua diffusione, incidendo sulle cause che lo determinano, per eliminarle o ridurne le conseguenze, ed evitando condotte e politiche pubbliche che invece favoriscano la povertà.

In secondo luogo, la povertà, in quanto male personale e problema sociale, viene concepita non solo – e principalmente – come grave mancanza dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni materiali primari e per consentire la partecipazione dell'individuo alle ordinarie attività sociali della comunità in cui vive, ma anche in intrinseco collegamento – quasi fosse un'endiadi – con l'emarginazione sociale, come situazione personale caratterizzata cioè dall'impossibilità o dalla presenza di gravi ostacoli nell'accesso ai diritti e ai benefici sociali garantiti alla popolazione dello Stato in cui l'individuo vive.

Su queste basi la Carta sociale, unico tra tutti gli strumenti internazionali ed europei di protezione dei diritti umani, mette per così dire in campo – o meglio, pone come impegni in capo agli Stati – almeno due linee di azione importanti per proteggere la persona e la società dal male della povertà.

Una è quella, prevista dall'art. 30 di cui ho detto, di contrastare e ridurre il fenomeno della povertà mediante politiche o azioni di governo coordinate, in quei settori in cui un intervento dello Stato può favorire l'esercizio effettivo, per tutti, di una varietà di diritti sociali, dando particolare attenzione, in queste politiche o azioni di governo, alla situazione dei gruppi o categorie di persone che più sono a rischio di povertà.

L'altra linea di azione è invece quella – riconducibile soprattutto all'art. 13 della Carta, sul diritto all'assistenza sociale e medica – che impegna lo Stato a tamponare, per così dire, gli effetti negativi della povertà in chi li sta vivendo sulla propria pelle; che impegna cioè lo Stato a provvedere ai bisogni materiali primari di chi non ha i mezzi per provvedervi da sé, anche attraverso la messa a disposizione a queste persone di risorse finanziarie pubbliche (come col cosiddetto reddito di cittadinanza o con lo strumento dell'assegno di solidarietà), o attraverso interventi di redistribuzione della ricchezza e differenziazione degli oneri tributari e fiscali.

Alla luce di tutto ciò, la mia ultima riflessione è che il sistema della Carta sociale rappresenta uno strumento di tutela dei diritti umani senz'altro molto utile, ma ancora soltanto embrionale e limitato, per la protezione delle persone dal male della povertà, e per il contrasto alla povertà come male sociale.

Dico embrionale e limitato, perché l'inserimento nella Carta sociale dell'art. 30 mi sembra che sia come un piccolo seme, che può certamente portare buoni frutti, ma che al contempo non può che far emergere alcune contraddizioni e punti irrisolti, che non possono essere superati con gli strumenti offerti dal sistema della Carta sociale.

Mi riferisco al fatto che, se davvero si ritiene che la povertà sia non solo un male per la persona povera, ma anche un male sociale, una realtà cioè da ridurre significativamente o da eliminare del tutto nella vita delle società europee, allora l'impegno statale a contrastarla e ad eliminarne le

cause va necessariamente a scontrarsi con alcune forme di organizzazione economica e sociale che sono invece alla base stessa degli Stati europei, o che sono comunque accettate dai regimi politici di tali Stati.

Penso, tra l'altro, all'organizzazione dei mezzi di produzione, all'accentramento e all'accumulazione dei capitali, all'ideologia del libero mercato che incide sul costo della vita, a quella del massimo profitto per chi fa impresa, al ruolo marginale dello Stato nell'economia, e alla privatizzazione dei servizi di interesse generale; e così via.

Tutti aspetti che hanno un'innegabile e pesante incidenza quali cause della povertà, quali cause del male personale e sociale in cui questa consiste, ma che non ci si può certo aspettare che possano subire significative trasformazioni in virtù, e come conseguenza, dei piccoli impegni giuridici presi dagli Stati nella Carta sociale.

Sarebbe piuttosto necessario un profondo processo di riforme politiche ed economiche, se non un vero e proprio cambio di rotta nell'attuale e secolare percorso politico, economico e sociale dei Paesi europei. Processo di riforme o cambio di rotta che i governi europei e la società civile europea, non mi sembra siano pronti, né abbiano alcuna voglia d'intraprendere.