

UNIVERSITÀ DI PADOVA  
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE  
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

5

*A. Agnati A. Ardigò P. Barcellona G. Battistacci  
M. Cresti M. Dogliotti G. Nervo A. Papisca  
G. Pasini M. Reguzzoni A. Zanfarino*

***DIRITTI ECONOMICI  
SOCIALI E CULTURALI  
NELLA PROSPETTIVA  
DI UN NUOVO STATO SOCIALE***



*STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI*

**CEDAM**

UNIVERSITA' DI PADOVA  
DIRITTI ECONOMICI  
SOCIALI E CULTURALI  
NELLA PROSPETTIVA DI  
UN NUOVO STATO SOCIALE  
PD - CEDAM  
0000127

UNIVERSITÀ DI PADOVA  
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE  
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

---

5

## **DIRITTI ECONOMICI SOCIALI E CULTURALI NELLA PROSPETTIVA DI UN NUOVO STATO SOCIALE**



**PADOVA**

**CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI**

**1990**

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1990 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-16959-0

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

---

Centrofotocomposizione Dorigo - Padova  
Tipo-lito Poligrafica Moderna - Via Vigonovese, 52/a - Padova



## INDICE

<i>Introduzione</i> di GIOVANNI NERVO .....	pag. 3
<i>Diritti umani e democrazia</i> di ANTONIO ZANFARINO .....	» 5
<i>I diritti economici, sociali e culturali nell'ordinamento interno</i> di PIETRO BARCELLONA .....	» 19
<i>I diritti economici, sociali e culturali nel sistema delle relazioni internazionali</i> di ANTONIO PAPISCA .....	» 30
<i>Diritti umani e giustizia economica e sociale</i> di ACHILLE AGNATI .....	» 54
<i>Diritti umani e progresso della scienza e della tecnica</i> di MARCELLO CRESTI .....	» 69
<i>I diritti economici, sociali e culturali in Italia: l'assistenza</i> di GIORGIO BATTISTACCI .....	» 81
<i>Il diritto all'istruzione nell'ordinamento internazionale e in Italia</i> di MARIO REGUZZONI .....	» 93
<i>I diritti negati degli immigrati</i> di GIUSEPPE PASINI .....	» 124

*I diritti negati degli anziani non autosufficienti*  
di MASSIMO DOGLIOTTI ..... pag. 137

*Quale stato sociale per la promozione umana nella prospettiva  
dell'universalità dei diritti fondamentali*  
di ACHILLE ARDIGÒ ..... » 145

#### ALLEGATI

*Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* .... pag. 161  
*Carta sociale europea* ..... » 175  
*Carta Comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori* ..... » 196

#### NOTA

Il presente volume contiene le relazioni e le comunicazioni svolte al seminario di studio organizzato dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova e dal Centro studi e formazione sociale - Fondazione E. Zancan.

I lavori si sono svolti a Roma, presso la sede dell'Istituto L. Sturzo, nei giorni 25 e 26 maggio 1989.



**DIRITTI ECONOMICI SOCIALI E CULTURALI  
NELLA PROSPETTIVA DI UN NUOVO STATO SOCIALE**





## INTRODUZIONE

di GIOVANNI NERVO (\*)

I motivi che hanno indotto il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova e la Fondazione Zancan a proporre un seminario sulla promozione dei diritti economici, sociali e culturali nasce dalla esigenza di approfondire tre tematiche particolarmente attuali e che sempre più sollecitano una riflessione sui possibili sviluppi derivanti dalle loro interconnessioni.

In primo luogo la crescente permeabilità degli spazi di vita locali, nazionali e internazionali pone con urgenza il problema dei diritti di cittadinanza.

La seconda tematica oggetto di approfondimento vede compresenti i diritti soggettivi e i diritti della comunità. Mentre i primi costituiscono un consolidato riferimento per la riflessione giuridica e per la legislazione, i diritti sociali e comunitari esigono una precisa configurazione tecnica e giuridica tale da renderli operanti.

La terza tematica pone l'accento sulla differenza tra programmaticità e precettività: sovente nella legislazione sociale non è chiara questa distinzione e quindi si creano situazioni in cui vengono affermati dei diritti senza prevederne la esigibilità, o vengono prospettati programmi senza prevederne i processi attuativi.

Nei seminari e nelle ricerche che la Fondazione Zancan ha condotto in 25 anni della sua attività culturale nell'ambito dei servizi sociali in Italia ci

---

(\*) Presidente della Fondazione «Emanuela Zancan».

siamo trovati molto spesso di fronte a questa situazione: i diritti sono affermati dalla Costituzione e dagli organismi internazionali, sono poi anche faticosamente tradotti in leggi nazionali e regionali: quando le leggi non sono applicate, o lo sono scarsamente, il cittadino e la comunità locale non hanno strumenti per rendere esigibili e tutelati i diritti affermati.

Basta pensare alla stessa riforma sanitaria, alle conseguenze della mancata riforma dell'assistenza, alla scarsa applicazione della legge sui lavoratori stranieri e della riforma penitenziaria.

E non è soltanto una questione giuridica: dietro ad ogni diritto violato o non attuato ci sono persone vive che nella loro pelle e nelle loro famiglie ne soffrono le conseguenze.

Sulla base degli interrogativi posti dalle problematiche suindicate, i lavori seminariali considereranno il tema dei diritti economici, sociali e culturali facendo riferimento alla legislazione nazionale e internazionale.

In questo quadro la solidarietà viene a configurarsi non solo come valore etico e sociale, ma anche come dovere giuridicamente fondato con rilevanze interne e internazionali.

Sempre in questo quadro la promozione umana si iscrive in una prospettiva di universalizzazione dei diritti che vede cointeressate le singole persone e le comunità sociali in uno scenario di respiro internazionale.

## DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA

di ANTONIO ZANFARINO (\*)

### 1. *Diritti umani e obbligazione politica*

La nozione moderna di diritti umani sposta il centro della riflessione etico-politica dal concetto tradizionale di dovere e di obbligazione a quello di pretesa e di mutua esigibilità. Questo mutamento simbolico non deve tuttavia essere inteso nel senso volgare che i diritti dell'uomo fomentino una inflazione delle domande e sviscino le virtù civili indispensabili alla coesistenza e a ogni umanistica possibilità di perfettibilità sociale; deve essere piuttosto inteso nel senso che le idee, i valori e i simboli dei diritti umani educano a comprendere che le tradizionali concezioni della obbligazione politica – quelle fondate sull'etica assolutizzata della devozione al potere e sulla deterministica inclusione degli individui in strutture sociali corporative e gerarchiche – non sono da prendere come modelli proponibili alla coscienza moderna, e sono anzi inaccettabili dal punto di vista del sapere critico, della legittimità politica, della utilità sociale e, prima di tutto, dal punto di vista della dignità spirituale dei soggetti.

Quando nella politica l'etica della devozione soppianta radicalmente l'etica della giustizia, si ha solo meccanica di comandi e di obbedienze, illusoriamente compensata da pretese garanzie di integrazione e di solidarietà, che sono in realtà solo camuffamenti di arbitrio e di discriminazione. Vocazione dei diritti umani non è quella di sminuire gli obblighi che l'uomo

---

(\*) Professore ordinario di Filosofia della politica nell'Università di Firenze.

ha verso se stesso, verso gli altri e verso le forze collettive, ma piuttosto quella di criticare certe categorie forti della politica che, attribuendo al potere esorbitanti prerogative, e imponendo innaturali e indiscriminate privazioni alla vita coesistenziale, umiliano e strumentalizzano gli esseri reali e sensibili della esperienza che sono gli individui, e compromettono una pacifica e regolare evoluzione della fenomenicità sociale. Lottare contro la logica e la pratica dell'assolutezza politica, e contestare i vincoli e le costrizioni che ad essa si associano, non vuol dire dunque svilire la dignità del dovere, ma solo rendere la nozione di dovere il più possibile solidale con quella del rispetto degli uomini; e liberare la politica dai suoi falsi scopi e dalle sue false obbligazioni non significa assecondare reciproche indifferenze, pigri neutralismi e irresponsabili separazioni tra gli individui e la società, ma cercare invece nuove lealtà dei cittadini nei confronti della comunità e nuove lealtà della comunità nei confronti dei cittadini.

La cultura innovatrice, o addirittura rivoluzionaria, dei diritti umani, favorisce una visione aperta e umanistica della storicità, una visione in cui gli esistenziali storici – quelli su cui si misura il progresso del genere umano – non siano esistenziali potestativi e collettivi entificati nella incommensurabilità delle loro astratte grandezze, ma siano soprattutto gli esistenziali individuali, consapevolmente riconosciuti come protagonisti, utenti, giudici e testimoni di ogni realtà umana e sociale.

Non più dunque una storia enfaticizzata al servizio di una politica monumentale, che non ha da rendere conto ai soggetti perché pretende di derivare la sua legittimazione da valori cosmici imperscrutabili, ma una storicità responsabile verso ciò che è intimamente legato alla comune umanità della esperienza. Una storicità dove i criteri della ordinaria ragionevolezza e moralità delle persone non siano irrilevanti e assumano invece una loro incidenza nella formazione di ogni ragione collettiva e di ogni eticità pubblica; una storicità dove le idee di vita e di morte, di salvezza e di perdizione, di vittoria e di sconfitta, di ricchezza e di miseria, di progresso e di decadenza, di diritto e di obbligo, cessino di essere esclusivamente riferite a entificazioni astratte e a indecomponibili connessioni extrapersonali, e siano più direttamente riconducibili ai loro autentici significati esistenziali e coesistenziali.

Ciò che i diritti umani chiedono alla politica è di non considerare gli individui come degli intralci, delle complicazioni, delle passioni inutili da

cui essa deve liberarsi per procedere più speditamente verso il compimento di destini storici universali, ma di riconoscerli invece come interlocutori essenziali di ogni discorso politico che voglia presentarsi come razionalmente plausibile, eticamente legittimo, culturalmente formativo e socialmente produttivo.

Ci si impegna per i diritti umani perché si vuole che l'uomo conti di più nelle molteplici situazioni della sua vita personale e pubblica, perché l'antiumanesimo cessi di essere il riferimento di una cultura politica nichilistica, l'ultimo ritrovato estetizzante della irresponsabilità, ma anche perché umanesimo e umanità non siano più sublimazioni spiritualistiche modellabili ad arbitrio del potere e della retorica ideologica, e si aprano invece al riconoscimento delle singole esistenze, nel presupposto che ogni individuo, per il fatto di essere nella vita con una sua specifica originarietà e irripetibilità, è di per sé un valore etico e storico.

## *2. Modernità e diritti umani*

Creazioni dello spirito moderno, i diritti umani devono assumere la modernità come loro fondamento qualitativo e come garanzia delle loro realizzazioni. È perciò necessario che il sapere politico, se vuole sostenere consapevolmente i diritti umani, non denigri la modernità, considerandola ineluttabile espressione di decadenza, di perversità e di distruzione.

Rifiutare la modernità in nome di un anacronistico ritorno a un tradizionalismo abusivamente idealizzato e di cui, per ostinazione polemica, non si riesce più a vedere quanto di corrosivo, di inumano e di ingiusto esso contenesse, o pensare di superare il moderno attraverso l'enfatica invocazione di un post-moderno, di cui non si sanno ancora definire i significati umanistici, sono posizioni e aspirazioni che suscitano la legittima diffidenza dei diritti umani. Essi vivono e progrediscono nella dialettica della modernità, e non possono perciò screditare ciò che è alla base del loro simbolismo culturale, della loro azione politica e della loro efficacia pratica.

La modernità non toglie all'uomo, come con arbitraria semplificazione denuncia il tradizionalismo, un immaginario pacifico godimento di valori oggettivi, non scompagina strutture etiche e sociali illusoriamente pensate come emanazioni di leggi di natura intrinsecamente necessarie e dotate di una loro presunta garanzia metafisica. Le tutele del tradizionalismo sono le

infide tutele della stazionarietà, del conformismo, della disuguaglianza, del corporativismo improduttivo, dei falsi valori solidaristici fondati sull'inardimento delle potenzialità spirituali e creative dell'uomo.

Certo, i diritti umani, per procedere nella loro carriera di progresso e di emancipazione, hanno dovuto mettere in discussione tante pretese ontologie variamente e arbitrariamente disseminate nel mondo della conoscenza, della morale e della politica, hanno dovuto smentire il valore di consolidamenti sociali sacralizzati, di gerarchie sublimite, di rapporti tra le cose dogmatizzati. Ma se i diritti umani hanno lottato e lottano nella storia contro le false ontologie, non è per spregio immotivato dei valori oggettivi, o per ostacolare l'indispensabile processo di oggettivazione delle azioni umane, ma perché certe conclamate ontologie erano e sono solo camuffamenti di particolarismi arbitrariamente universalizzati, e certe oggettivazioni sociali solo fenomenicità sclerotizzata.

Liberando le ontologie dagli artifici ideologici, e le strutture sociali da abusivi determinismi, i diritti umani danno spazio culturale e dignità etica a un storicità critica e umanistica sacrificata dalle pretese assolutistiche di grossolane entificazioni indebitamente scambiante per leggi di natura.

Ma i diritti umani hanno essi stessi bisogno, per la loro qualificazione e per la loro affermazione, di un fondamento ontologico. Il diritto divino dell'uomo, da considerare sempre superiore e anteriore a tutti i pretesi diritti divini dei sistemi politici, deve garantire le positive determinazioni storiche dei diritti umani. In essi è sempre immanente il senso del mistero, perché la libertà dell'uomo emana dall'infinito, anche se nella sua esperienza storica deve sapersi distinguere dall'infinito per far progredire la creatività umana e mondana; dalla quale tuttavia solo immanentismi esorbitanti – contestualmente lesivi dei valori metafisici e di quelli umanistici – possono pretendere di estirpare, per via storica, le tensioni spirituali del mistero che sono invece parti integranti di ogni intendimento eticamente significativo della storicità.

Vocazione dei diritti umani non è quindi quella di sacralizzare la ragione storica per farne alternativa radicale alla ragione eterna, ma quella di rendere sempre più qualitativa la dialettica di collaborazione, di distinzione e di reciproco controllo tra storicità e senso del mistero, nella consapevolezza della complessa natura metafisica e fenomenica, universale e particolare, spirituale e pratica, etica e politica, finalistica e garantistica, utopistica e realistica, del problema dei diritti umani.



### 3. *Il valore della pace*

La modernità pone ai diritti umani l'esigenza di una loro planetarizzazione, corrispondente alla planetarizzazione dei rapporti umani, affinché ogni individuo sia riconosciuto come tale indipendentemente dalle sue dislocazioni e dalle sue appartenenze a questo o a quel contesto particolare dell'universo sociale e politico.

Un cosmopolitismo che non dilati e moltiplichi le interrelazioni solo per esporle alle ambizioni espansionistiche di potenze egemoniche e di ideologie esclusivistiche, o a cosmiche, contestuali, minacce di distruzione, e che d'altronde non sia generalizzazione indiscriminata del conformismo, della banalità, della volgarità, della decadenza, pigro indifferentismo, svagato eclettismo, velleitario universalismo; ma un cosmopolitismo inteso come un campo di possibilità umanistiche in cui sperimentare tutto ciò che si rivela eticamente fondato, razionalmente plausibile e storicamente praticabile per emancipare progressivamente la coesistenza umana dalla degradazione, dalla ingiustizia, dalla emarginazione e dalla violenza.

In questo ambito cosmopolitico, e con questa responsabilità universale, i diritti umani devono soprattutto ispirare e sostenere un vasto e coerente processo di pacificazione che tolga alla aberrante logica della contrapposizione amico-nemico l'incondizionata priorità scientifica, culturale e politica nella costituzione e nella spiegazione della fenomenicità storica, e che faccia invece della pace il valore più qualificato, il fatto più produttivo e la tecnica di organizzazione più positiva della società umana.

La planetarizzazione dei diritti umani ha in sé una intrinseca esigenza di pace; è anzi affermazione di un diritto alla pace come primo, fondamentale diritto umano. Dove c'è pace, c'è qualità della vita, c'è responsabile decisione ad essere per la vita, c'è possibilità di dare alla coesistenza scopi e significati ragionevoli, creatività utile, scienza vantaggiosa, cultura formativa, etica persuasiva. Dove non c'è pace, c'è irrazionalismo, inflazione e feticismo di contraddizioni, falsa scienza, falsa coscienza, falso finalismo, falsa cultura, falsa moralità, falsa politica.

Non deve apparire semplice perorazione moralistica sostenere che il problema della pace ha un significato ontologico, e che tale ontologia ha una decisiva funzione nella legittimazione del diritto alla pace. I diritti umani possono criticare, come abbiamo detto, molte arbitrarie ontologie etiche e politiche, ma essi devono elevare a dignità ontologica il diritto alla

pace per dare la più profonda qualificazione etica al principio che esistere significa coesistere, per rendere più vincolante l'obbligazione a non risolvere i problemi di contrasto fra gli uomini con la distruzione degli uomini, e anche per fronteggiare sullo stesso piano quelle concezioni della guerra che hanno preteso di validarsi nella storia con giustificazioni non solo empiriche ma anche metafisiche, dando assurdamente alla guerra carattere quasi divino e facendone manifestazione di una coscienza universale dell'umanità.

I diritti umani devono però aggiungere alla motivazione ontologica della pace tutte le altre motivazioni e tutte le combinazioni pratiche che, con varia intensità qualitativa aspirano al perseguimento dello stesso bene. Non quindi una metafisica della pace distaccata dalla sua fenomenicità, ma una realtà umanistica della pace globalmente intesa e valorizzata, in cui tutto ciò che di spirituale e di materiale, di invisibile e di visibile, di sacro e di profano, di doverosità etica e di vantaggio utilitaristico può contribuire alla sua affermazione abbia ogni possibile riconoscimento e rilevanza.

#### 4. *Diritti umani e garanzie democratiche*

Umanesimo, storicità aperta, cosmopolitismo, pacificazione sono vocazioni moderne dei diritti umani che diventano tanto più mature e consapevoli quanto più è possibile estendere nei diversi ordinamenti politici i principi democratici. I diritti umani si snaturano se hanno come loro involucro il privilegio, se sono semplici concessioni del potere, o anche se si presentano nelle forme di garantismi tradizionali fondati su equilibri più o meno precari di autorità e di istituzioni, ciascuna delle quali presume di avere un suo proprio principio di autolegittimazione e rifiuta perciò di riferirsi a un'idea comune di libertà e di normatività.

Ma per sostenere una nozione giusta e una pratica efficace dei diritti umani, democrazia e sovranità popolare devono guardarsi dalle tentazioni della massificazione, della comunità integrale, e dell'autorità indecomponibile. Sarebbe vano se i diritti umani, che hanno lottato contro l'assolutismo delle antiche regalità e dei tradizionali corporativismi sociali, trasferissero alla democrazia e alla sovranità popolare prerogative arbitrarie dell'autorità e condizionamenti costrittivi della società. I diritti umani non evocano idee di popolo e di sovranità da entificare in mitiche totalità, ma cercano

individualità da tutelare nella concretezza delle loro esperienze, in una logica etica e politica che consideri diritti di sovranità quelli della maggioranza, ma anche quelli della minoranza, e che abbia perciò uguale rispetto per il consenso e per il dissenso, per le convergenze e per le divergenze, per le solidarietà e per le delimitazioni.

I diritti umani non possono quindi valersi di una democrazia e di una volontà generale a formato chiuso, raffigurazioni di astratto idealismo popolare e matrici di reale tirannia. Non c'è emancipazione delle masse se non c'è emancipazione dell'individuo, e una democrazia che voglia essere solo democrazia di massa sanziona solo l'universale asservimento dei cittadini.

Nella prospettiva dei diritti umani, democrazia e sovranità popolare sono criteri di legittimazione del potere, ma anche condizioni e strumenti per diminuire la pressione potestativa sulla realtà esistenziale e sociale. È perciò fondamentale obbligazione democratica dividere e limitare il potere, ed anche estendere gli ambiti di vita in cui l'associabilità e la produttività delle azioni umane cerchino, nei modi storicamente possibili, alternative alla logica potestativa.

I diritti umani chiedono quindi anche alle idee di origine popolare di diventare idee critiche e umanistiche, e di non giocare quindi con i fatti della coscienza, della società e della storia per inserirli in giri politici irregolari che, pretendendo di massimalizzare le ragioni della democrazia, favoriscono in effetti solo la ragione di stato.

##### *5. Individuo e società nei diritti umani*

Non ci sono diritti umani se non c'è l'individuo e se all'individuo non sono garantite possibilità di espansione in tutti i campi significativi della vita culturale, civile e politica.

L'individualità che i diritti umani valorizzano va vista nella sua integralità esistenziale e quindi nella costitutiva complessità dei suoi elementi universali e particolari, spirituali e materiali.

Non quindi l'individuo come una sublimazione idealistica che trova la sua dignità in una forzosa ascesa nei confronti di ogni sua determinazione materiale, né d'altra parte l'individuo come semplice luogo di convergenza di impulsi inferiori e di bisogni contingenti. I diritti umani chiedono

equilibrio e armonia tra le diverse componenti della personalità, e perciò vedono la qualità etica dell'uomo non come essenza predeterminata ma come realtà suscettibile, pur nella sua ineluttabile incompiutezza, di un progressivo accrescimento di potenzialità e di ricchezze spirituali, così come vedono il mondo materiale della soggettività aperto a mediazioni e trasformazioni umanisticamente rilevanti. Per i diritti umani c'è molto da scoprire nel campo della spiritualità così come in quello della materialità, e c'è molto da profittare nell'approfondimento critico dei loro reciproci rapporti.

Il prestigio e la forza dei diritti umani non si difendono quindi con esorbitanti esercizi di idealismo o, al contrario, con arbitraria sopravvalutazione dei dati e dei condizionamenti materiali e naturalistici della vita esistenziale e coesistenziale; si difendono piuttosto considerando la spiritualità come obbligazione ideale a una valorizzazione complessiva della realtà umana, e considerando la materialità non come fine a se stessa, ma come base dello stesso mondo morale.

Se i diritti umani esaltano l'individualità, non si traducono tuttavia nell'antropolatria e non attribuiscono a un io assolutizzato illusori poteri di autosufficienza e di autostabilità. La stessa logica attraverso la quale i diritti umani lottano contro le entificazioni collettive, contro la storiolatria, la sociolatria e la statolatria preclude l'entificazione della realtà soggettiva e la tentazione singolaristica. I diritti umani non negano la incompiutezza e la limitazione della condizione esistenziale. Si oppongono risolutamente allo sfruttamento della difettività umana da parte di ogni autorità che elevi la maestosità del suo diritto contro la precarietà di soggetti arbitrariamente degradati per essere costretti alla obbedienza; ma della umanistica difettività, della mancanza di essere del soggetto i diritti umani hanno più matura consapevolezza e responsabilità. Non vogliono né l'espropriazione né l'autosvuotamento delle facoltà individuali, ma neppure riconoscono al soggetto poteri assolutistici di autosvolgimento e di autorealizzazione. È compito dei diritti umani far sempre valere nella vita coesistenziale un principio etico e politico che impedisca all'individuo di esercitare un dominio sugli altri, così come di diventare oggetto del dominio altrui.

Nella prospettiva dei diritti umani, la soggettività non è considerata come interamente soggettiva. Si riconosce che l'individuo è un «volente non volutosi», e si ammette perciò una datità originaria del soggetto come condizione dell'associabilità e della oggettivazione storica delle sue azioni.

Inizio non soggettivo della soggettività vuol dire – per riferirci solo a una sua decisiva implicazione relazionale – che il principio di alterità è immanente alla costituzione stessa dell'io, e che perciò il rispetto e la giustizia che dobbiamo agli altri non sono concessioni della nostra benevolenza, ma fondamentali condizioni della nostra realizzazione. Allo stesso modo con cui i diritti e le libertà che lo stato garantisce agli individui non sono facoltative elargizioni della sua magnanimità politica e libere autolimitazioni della sua integrale sovranità, ma sono obbligazioni indispensabili alla legittimazione politica e giuridica e alla qualificazione umana e sociale di ogni suo esercizio di autorità.

Sussiste nei diritti umani una priorità etica, sociale e politica dell'individuo, senza per questo che la categoria dell'individuale debba essere applicata a tutto e affermata come esclusivo principio costitutivo della vita sociale. Questa esorbitante pretesa ha un duplice inconveniente: compromette la realtà delle forze collettive – che i diritti umani devono costringere al rispetto delle loro matrici esistenziali ma non disconoscere nella loro relativa autonomia strutturale e funzionale – ed ha anche il difetto di sottoporre l'esperienza soggettiva a pesi, rischi e responsabilità che, oltre certi punti critici, il soggetto non riesce a sopportare perché le sue capacità di creazione e di assimilazione non sono inesauribili.

C'è sempre una condizione drammatica nel rapporto tra individuo e società per la sproporzione tra l'inevitabile esiguità delle disponibilità personali e i condizionamenti delle realtà collettive. È doveroso attenuare la drammaticità di questo confronto dando più potere all'individuo, ma è abusivo pensare di superarlo o di umanizzarlo rendendo artificialmente l'individuo titolare di facoltà demiurgiche che non possiede, e chiedendo alla società di non interessarsi del destino del soggetto.

I diritti umani ricercano la misura umana contro la dismisura ideologica, politica ed economica, ma sanno che questa dismisura può essere espressa, oltre che dall'abuso collettivistico, anche dalla ostinazione singolaristica.

Sempre impegnati a contrastare l'entificazione delle totalità sociali, i diritti umani non aspirano tuttavia a fare dell'individuo un energumeno che irrompe nella vita coesistenziale con una sua pretesa esclusivistica, e tanto meno accettano che questo illusorio gigantismo della soggettività sia imposto da imperativi ideologici o da combinazioni sociali le cui finalità potrebbero avere poco a che fare con l'umanistica sollecitazione a dare più valore alla libertà e alla dignità dei soggetti.

Una visione trionfalistica dell'individuo non è meno lesiva per i diritti umani e per la ragionevolezza pubblica di quella visione penitenziale della natura umana che considera l'individuo troppo difettivo per compiti di autonoma creatività e troppo cattivo per avere diritti.

Restituire all'individuo le facoltà che gli sottrae il pessimismo antropologico non significa però acritica e passiva accettazione dell'assioma che l'individualità sia tanto meglio garantita quanto più pesanti sono i suoi compiti e quanto meno essa sia oggetto di misure pubbliche protettive. I diritti umani sarebbero vane forme se non si proponessero di assistere meglio i soggetti nelle sfere significative della loro vita esistenziale e sociale, e se non riuscissero ad utilizzare per tali fini l'insieme delle risorse collettive.

La categoria dell'individuale – essenziale criterio di ispirazione e di commisurazione dei diritti umani – si snatura e fa della società una proiezione dell'assolutismo dell'io, e se rifiuta la realistica valutazione sia degli apporti, coscienti e deliberati, che i cittadini devono dare alla società, sia degli apporti, altrettanto coscienti e deliberati, che la società deve dare al benessere dei cittadini.

Sottoporre l'individuo a un sovraccarico di tensioni e di incertezze implica possibili alterazioni di fondamentali equilibri etici e sociali della personalità, e può fomentare nella realtà fenomenica stati di ipereccitazione difficili da controllare e da governare.

È nella natura dei diritti umani che essi cerchino di risvegliare energie sopite dell'individuo sollecitandolo agli impegni delle libere scelte e alle responsabilità delle libere competizioni. Ma non può essere vocazione di tali diritti chiedere agli individui sforzi agonistici e di adattamento sproporzionati ai loro mezzi, sforzi che, anche se incrementano meccanica creatività, rischiano di compromettere condizioni indispensabili al perfezionamento etico e civile del coesistere. Lasciare gli individui isolati e indifesi di fronte alle sfide della loro esperienza, rinunciando ad accertare sia la plausibilità qualitativa e la reale utilità privata e pubblica di tali sfide, sia le conseguenze di supina acquiescenza, di emarginazione o di esasperata reazione che esse possono provocare, non sembra costituire un'attitudine indissolubilmente connessa alla logica dei diritti umani e agli interessi della società moderna.

Quale che sia la difficoltà teorica e pratica della conciliazione tra le legittime ragioni del non impedimento e le ragioni, altrettanto legittime,



della tutela sociale ed economica dei cittadini, l'esigenza di tale conciliazione deve sempre riproporsi in ogni consapevole riflessione sui diritti umani, senza indulgere alla mistica delle sintesi aprioristiche, ma senza neppure abusare della mistica, non meno assurda, delle antinomie e delle polarizzazioni.

I diritti umani sono consapevoli di non dover vedere in ogni forma di delimitazione e di separatezza una minaccia di anarchia morale e sociale, ma sono altrettanto consapevoli di non dover vedere in ogni forma di cooperazione pubblica uno spreco di risorse e un rischio di parassitismo.

#### 6. *Liberalizzazione e programmazione nei diritti umani*

Se la liberalizzazione ha delle intrinseche connessioni con il processo di affermazione dei diritti umani, il garantismo sociale ed economico rimane comunque una esigenza fondamentale della razionalità politica che i diritti umani perseguono, razionalità non tutta espressa dall'attività riequilibratrice e compensatrice di una mano invisibile ritenuta sempre capace di soddisfare, al meglio delle possibilità, l'insieme dei bisogni umani e sociali. Si può lodare questa mano invisibile per tutti i meriti che rivela nella lotta contro gli arbitri di presunti beni pubblici dogmatizzati, ma non è giusto farle esercitare ufficio di Dio in terra, assimilandola a un provvidenzialismo metafisico che non le compete affatto di personificare. E, d'altra parte, del tutto arbitrario sarebbe esaltare il superiore vantaggio e l'incomparabile beneficio di questa mano invisibile, quando ci si avvede che essa, anziché esprimere in modo corretto – e cioè nel rispetto di fondamentali regole del gioco – la positività di una mediazione collettiva involontaria, diventa invece strumento degli arbitri e delle prevaricazioni di poteri occulti.

Non sarebbe comunque plausibile nella società moderna una teoria dei diritti umani che non avesse come suo presupposto quello di rendere più sicuro il mondo della coesistenza; più sicuro non in questo o in quel settore di esperienza arbitrariamente delimitato e considerato rappresentativo di tutta la vita, ma nell'insieme delle forme e delle dimensioni di una società reale. Pretendere di dare certezza a una parte dei diritti umani se tutte le altre parti sono abbandonate alla logica dell'azzardo, è una semplificazione di cui la coscienza moderna sente sempre di più l'artificio idealistico e l'abuso ideologico.

I diritti umani che chiedono libertà per gli individui non devono oltre misura paventare i rischi. Ma ci sono dei limiti oltre i quali i rischi non educano alla responsabilità personale, non rafforzano le energie creative, non sono matrici di utilità e di benessere, ma corrompono e impoveriscono la vita spirituale e pratica. Il rischio sociale ed economico non può essere munito di un tale simbolismo di positività che impedisca di vedere quanto di dannoso e di inutile esso può provocare nell'equilibrio delle attività umane.

Rispetto alle arbitrarie soluzioni del collettivismo e dell'autoritarismo, i diritti umani sono certo fatti complicati e complicanti; ma questa complicazione deve essere vista come condizione per affrontare i problemi della coesistenza meglio di quanto non riesca a fare il semplicismo artificiale di ogni concezione immobilistica e totalistica della società, e non deve diventare un inestricabile labirinto che disorienta le idee umane e accresce a dismisura le difficoltà pratiche.

I diritti umani accettano quei rischi che si rivelano umanamente e socialmente formativi, e che appaiono comunque tollerabili rispetto alle obiettive, radicali insicurezze dei regimi dispotici e delle società chiuse. Ma tutto ciò che è possibile fare per ridurre l'estensione del rischio senza compromettere la dignità del libero arbitrio dell'uomo e la produttività delle azioni sociali deve essere considerato ragionevole e utile. Sembra perciò pretestuoso porre ai diritti umani la drastica alternativa tra una integrale liberalizzazione dei rischi conseguente alla indifferenza e alla neutralità dei pubblici poteri nelle attività sociali ed economiche, e il rischio della perdita della libertà enfatizzato come ineluttabile effetto di ogni tentativo di programmazione.

La libertà può perdersi, o comunque svilirsi, attraverso i disordini e le ingiustizie della indiscriminata spontaneità non meno che attraverso gli arbitri e gli errori del costruttivismo sociale.

Si deve d'altronde riconoscere che una concezione riduttiva del garantismo, che limita i diritti umani alla sfera di tradizionali libertà civili e di iniziativa economica privata, non impedisce al potere dello stato di mantenere il suo dominio in funzioni pubbliche considerate estranee all'esercizio di tali libertà, ma che potrebbero invece ugualmente lederle, o ledere comunque altre fondamentali libertà sociali e politiche. Le combinazioni di più o meno appariscente liberismo e di tradizionali prerogative etiche dello stato sono dati storicamente accertabili. Gli effetti perversi di

certe liberalizzazioni possono provocare concentrazioni massicce di potere, o perché diventano più pressanti le esigenze di controllare, anche in modo repressivo, gli squilibri sociali, o perché le forme canoniche della politica di potenza sembrano rappresentare vistose compensazioni di fronte a tali squilibri.

I diritti sociali ed economici si legittimano quindi non solo perché devono rispondere alla obbligazione di proteggere gli individui in ambiti fondamentali della loro vita, ma anche perché devono impedire che lo stato, disinteressandosi di certe materie, concentri su altre quella sua tradizionale logica potestativa che viola i diritti umani più di quanto il suo indifferenzismo sociale ed economico li favorisca.

Non si rendono più ragionevoli e più giusti l'ordine sociale e i diritti umani attraverso astratti paradigmi di perfezione concettualistica, e perciò la dialettica della liberalizzazione deve considerarsi parte integrante di una concezione evolutiva della razionalità. Ma il simbolismo della ragione è per tanti aspetti collegato al controllo delle combinazioni involontarie della molteplicità indefinita delle azioni particolari, e alla ricerca di adattare le correnti.

La ragione pubblica che sostiene i diritti umani, e che è da questi ispirata e orientata, non può quindi rinunciare a proporsi con una sua intenzionalità, anche se non deve dare a tale intenzionalità carattere di esclusivismo e di imperatività normativa. La tutela deliberata e programmata di fondamentali diritti economici e sociali corrisponde dunque a una esigenza razionale; non alternativa tuttavia a quella logica del non impedimento e a quella coscienza della separatezza che sono alla origine dei diritti umani e che ne contrassegnano fondamentali acquisizioni storiche.

Liberalizzazione e programmazione, spontaneità e coordinamento, mediazione involontaria e mediazione deliberata, formalismo come rispetto delle regole del gioco, e formativismo come educazione a valorizzare tutto ciò che è umanamente rilevante, hanno una loro legittimità nella capienza simbolica e nel campo di applicazione pratica dei diritti umani.

Ne consegue che la ragione pubblica impegnata a contemperare e ad equilibrare queste diverse direzioni e tensioni della esperienza reale, deve considerarsi come una ragione pattuita, e cioè come prodotto medio delle transazioni tra i diversi valori e bisogni costitutivi delle diverse qualificazioni sociali e storiche dei diritti umani. L'idea della mediazione e del contemperamento si adatta convenientemente alla natura dei diritti umani

moderni, che non sono vagheggiamenti né di radicale liberalizzazione soggettivistica, né di mitica riconversione comunitaria, ma realistica accettazione di una logica di relazione che sappia criticamente e umanisticamente discernere quanto nell'esperienza comune è esigenza di pluralità di differenziazione e quanto è obbligo di solidarietà morale e di equità sociale.

## I DIRITTI ECONOMICI SOCIALI E CULTURALI NELL'ORDINAMENTO INTERNO

di PIETRO BARCELLONA (\*)

1. Non mi sembra meramente celebrativa oggi, a duecento anni da quei fatti che segnarono la nascita delle società moderne, una discussione sui diritti dell'uomo. Oggi come allora il problema dei diritti dell'uomo investe quello della garanzia delle libertà, della intangibilità delle prerogative individuali, ed insieme quello (apparentemente da assegnarsi ad un altro ordine di questioni e di rapporti) della produzione e della appropriazione della ricchezza sociale. Ma mentre allora, nel contesto della liberazione dell'uomo dai vincoli feudali, della sua «rinascita» come cittadino e dell'eguaglianza formale, l'intreccio dei due problemi condusse ad un sistema fortemente contrassegnato dalle garanzie e dalle autonomie individuali (il sistema che noi giuristi vediamo rappresentato nelle esperienze delle grandi codificazioni civili e commerciali); oggi il problema dei diritti dell'uomo-cittadino deve fare i conti con gli esiti di quel sistema, con le disuguaglianze sociali prodotte dall'eguaglianza formale, con gli squilibri territoriali e settoriali e con la disoccupazione nelle democrazie industriali, con la miseria e la fame dei cosiddetti paesi del terzo mondo, con la distruzione dell'ambiente: in altre parole, con le contraddizioni delle moderne società complesse.

Il problema dei diritti dell'uomo pertanto si presenta come problema

---

(\*) Professore ordinario di Istituzioni di diritto privato nell'Università di Catania; Direttore della Rivista «Democrazia e diritto».

storico e un diverso significato hanno assunto e assumono – come si vedrà più avanti – il richiamo alla natura dell'uomo e la stessa funzione di riscatto che a questa si assegna a secondo che ci si riferisca alla fase liberale originaria dello Stato moderno o alla sua fase attuale.

Una discussione sul tema dei diritti dell'uomo comunque non può non partire oggi dalla esatta definizione dei quadri specifici e della *dimensione globale* in cui il tema deve essere collocato. Da un canto la crisi della città, della sua funzione di tessuto connettivo vitale dei cittadini, di «luogo» che consente ed assicura che il momento individuale possa liberamente esprimersi e proiettarsi anche in una dimensione collettiva, ha confinato nei ricordi – e preclude alle nuove generazioni – la possibilità minima di una «vita comune», mentre la violenza quotidiana, talvolta anche anonima e senza ragione, non risparmia nessuno, quando non esplose nel razzismo e nella sempre più tragica emarginazione dei «diversi». La questione dei diritti umani, d'altro canto, non si profila soltanto come questione nazionale. La giustizia sociale interna e il governo dell'economia nazionale costituiscono uno degli aspetti di un quadro problematico i cui contorni si definiscono esattamente solo se ne coglie la dimensione sovranazionale e planetaria. Mentre l'americano medio combatte con tecniche più o meno sofisticate e alla moda l'obesità da iperalimentazione, ogni giorno cinquemila e forse più persone muoiono di fame o per malattie da iponutrizione. Ed ancora, a fronte della riduzione forzata di alcune produzioni (e penso a quella dei cereali) da parte dei paesi ricchi, intere popolazioni (in India per esempio) vivono e si riproducono al limite della sopravvivenza. Il traffico di armi e della droga, i traffici della morte, prosperano all'ombra di governi compiacenti, per mano di organizzazioni potenti e «pulite», mentre il soccorso alle tribù africane afflitte e decimate dalla siccità si svolge in modo discontinuo e insufficiente, con appelli al senso di umanità e di pietà dei paesi ricchi, quegli stessi paesi che distruggono risorse e ricchezze di tutti per la prosperità e la ricchezza di pochi.

Se questo è il quadro delle disuguaglianze e degli squilibri, si capisce perché oggi la questione dei diritti dell'uomo investe quella della sopravvivenza dell'intero pianeta, e si capisce anche come squilibri e disuguaglianze siano l'altra faccia del modello di sviluppo, della via del «progresso», impressi al nostro pianeta.

Come risolvere allora, ma prima ancora come formulare in questo



contesto la questione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali dell'uomo?

2. Una possibile via è quella tracciata da chi costruisce un nuovo decalogo dei diritti fondamentali dell'uomo, fondato sull'idea base per la quale è impossibile la piena realizzazione dei diritti civili e politici, delle «libertà» che i nostri sistemi già ampiamente conoscono, senza il godimento dei diritti economici e sociali. Accanto al tradizionale *diritto alla vita* si costruisce così il *diritto alla sopravvivenza* inteso come diritto alle risorse basilari necessarie per vivere ad un livello di salute normale. L'uno e l'altro sarebbero uniti da un preciso nesso di *interdipendenza*, nel senso che – come scrive Giuliano Pontara – se si dà un diritto alla vita non si può ragionevolmente negare un diritto di sopravvivenza: nessuna libertà può essere goduta se non si è in grado di esercitarla, se non si è liberi cioè dalla fame, dalla miseria, dall'ignoranza.

La realtà di questi diritti starebbe poi, e sarebbe per ciò incontestabile, nel loro *fondamento*. Dice ancora Giuliano Pontara: il diritto alla sopravvivenza è un diritto «naturale». Esso affonda le sue radici in quel diritto alla propria conservazione che già Locke costruiva come diritto naturale dell'uomo ed al quale direttamente si collegano il diritto alla salute e lo stesso diritto di proprietà, limitato quest'ultimo dal principio per cui non è legittimo il possesso individuale di una cosa se in tal modo si peggiorano le condizioni di vita altrui. Starebbe in ciò peraltro lo specifico fondamento «naturale» del diritto di sopravvivenza; non si può pensare a un diritto alla vita che coesista e si svolga anzi attraverso il diritto di proprietà senza pensare contemporaneamente ad un limite che impedisca che la proprietà dell'uno annulli la proprietà dell'altro: questo limite (costruito come limite logico-naturale), è per l'appunto il diritto alla sopravvivenza.

Ma anche a partire dalle premesse del neo razionalismo di matrice hobbesiana l'esistenza di un diritto di sopravvivenza sarebbe innegabile. Quale uomo razionale, infatti, sceglierebbe un codice morale o istituzionale in cui non è sancito un diritto al minimo delle risorse necessarie (naturali e non)? La massimizzazione della propria utilità, ancora, non è forse legata anche all'esistenza di questo diritto?

L'individuazione del fondamento naturale e razionale del diritto alla sopravvivenza porta così a sancirne da un lato il carattere sovranazionale, dall'altro il carattere di diritto positivo, che implica cioè che proprio a

livello internazionale si adottino le misure di politica economica necessarie a mutare i rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri a favore dei secondi e ad organizzare un più razionale sfruttamento delle risorse naturali. Una nuova politica economica nazionale e internazionale, concepita in funzione limitativa del diritto di ciascuno Stato, ad usare liberamente la propria ricchezza e le proprie risorse, sarebbe così lo strumento necessario (e l'unico) a garantire il diritto di sopravvivenza.

3. Non c'è dubbio che un'idea del genere possa suscitare una certa suggestione in chi non considera gli squilibri e le disuguaglianze come semplici accidenti nell'inarrestabile processo di espansione mondiale delle democrazie industriali.

Ciò che va misurato però è la forza dell'idea, la sua effettualità, e questa va misurata, in ultima analisi, proprio a partire dal suo fondamento.

Il diritto di sopravvivenza – si dice – ha un suo specifico fondamento natural-razionale, nel senso che esso è naturalmente e razionalmente connesso al diritto alla vita, del cui fondamento naturale non è lecito dubitare. Occorre domandarsi a questo punto: è razionalmente formulabile una teoria naturale degli interessi che non sia arbitraria e che non si risolva nella imputazione alla natura dell'uomo di tutto ciò che secondo un determinato codice morale o politico appare desiderabile? Ed ancora, quale dovrebbe essere la struttura di questi diritti umani naturali nel sistema del diritto moderno e quale in questo sistema la loro specifica tutela?

Vorrei rispondere a questi interrogativi, che mi sembrano imprescindibili, con qualche breve osservazione. La prima è che questi pretesi diritti naturali si fondano su una premessa indimostrabile: l'esistenza di *una natura dell'uomo unica ed eterna* sulla quale i diritti e il loro contenuto si costituiscono. Il punto sta ovviamente nell'individuare questa natura e in sostanza gli interessi naturali dell'uomo che sarebbero contenuto dei suoi diritti. Già da tempo le scienze sociali, e fra queste la scienza giuridica, hanno mezzo in luce da un lato l'ambiguità dello stesso concetto di «natura», dall'altro la precisa genesi storico-politica nell'ambito delle teorie giusnaturalistiche e più specificamente la pertinenza diretta del problema dei diritti dell'uomo a quello del *potere* e della struttura dell'ordine sociale.

Sappiamo bene, infatti, come le correnti ottocentesche dell'individualismo liberal-filosofico abbiano fatto appello alla natura dell'uomo certa-

mente in funzione critica del vecchio ordine sociale feudale, e sotto questo profilo con (la premessa e) l'obiettivo comune di liberare l'uomo dai vincoli comunitari e costituirlo in individuo proprietario, ma abbiano poi diversamente pensato il nuovo ordine sociale a partire da concezioni della natura dell'uomo diverse per non dire opposte.

Da un lato il nuovo ordine si pensava come l'esito della naturale socievolezza dell'individuo liberato e riscattato e quindi come struttura di garanzie di un sistema di relazioni capace al tempo stesso di svilupparsi e di autolimitarsi con il semplice riconoscimento delle libertà fondamentali.

Dall'altro la semplice liberazione dalle vecchie strutture si considerava soltanto come il primo passo per la costruzione del nuovo Stato. Il nuovo e più giusto ordine sociale avrebbe richiesto in verità un «intervento» sulla natura dell'uomo, concepita questa volta non come spontanea tendenza alla convivenza sociale, ma al contrario come spontanea tendenza al conflitto, anche alla guerra. Alla natura pacifica dell'individuo *socius* si contrapponeva cioè la natura conflittuale dell'uomo, per neutralizzare la quale pertanto non sarebbe bastato un sistema di riconoscimenti-garanzie, ma al contrario una struttura forte, un ordine positivo oggettivo.

Anche in questa chiave vanno spiegate alcune vicende politico-ideologiche della Francia rivoluzionaria: il conflitto fra girondini e giacobini, la questione della dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo, e quella generale del rapporto soggetto ordinamento e della configurazione/struttura dei diritti soggettivi. Il richiamo alla natura dell'uomo in funzione costitutiva dell'ordine sociale borghese e del diritto moderno non ha avuto comunque altro scopo che quello di giustificare le proposte concrete e poi le scelte definitive sulla forma del nuovo Stato e del nuovo diritto. Una funzione ideologica dunque, perché dietro il conflitto sulla natura socievole o meno dell'uomo, si celava e si dibatteva l'unico vero conflitto fondamentale di quel momento: quello, come ho già accennato, sulla struttura da assegnare ai diritti soggettivi, sul modo di conciliare l'autonomia dei singoli dentro il diritto oggettivo statale. Problema poi risolto attraverso la struttura formale della legge, la distinzione tra Stato e società civile e la riduzione cioè della libertà alla legalità e all'eguaglianza formale.

Credo che nessuno oggi possa seriamente affermare che questa soluzione «storica» sia stata presa perché conforme a natura; salvo ad affermare che conformi a natura siano state anche altre soluzioni «storiche» della nostra epoca, il nazismo, la superiorità della razza ariana, la persecu-

zione ebraica e così via.

Quella della natura dell'uomo è dunque una formula vuota, una formula «magica», fungibile a più di uno scopo, e inespressiva pertanto di alcuna normatività che non sia quella positivamente costituita.

Ma l'ambiguità e l'inidoneità di tale formula ad esprimere un contenuto normativo autentico e – ove sorga un conflitto – anche vincolante, non è dimostrato solo dalla storia, ma perfino dalla tradizione.

Voglio considerare in proposito un caso che da sempre costituisce un banco di prova di questa teoria, il caso del «figlio conteso». La storia ma anche le cronache giudiziarie ci consegnano soluzioni le più diverse, ma tutte presentate come decisioni prese «secondo natura».

Di fronte alla pretesa di due donne, che asseriscono entrambe essere madre dello stesso figlio, Salomone, il re saggio, mette in gioco con la spada l'esistenza del bimbo proponendone a ciascuna la metà, e di fronte alla rinuncia di una delle due che vuole il figlio salvo, decide secondo giustizia che costei è la vera madre. Ancora, narra Bertolt Brecht che nella contesa fra la serva proletaria che salva il figlio dell'aristocratica in fuga al momento della rivoluzione e lo richiede come suo per averlo allevato, e la madre naturale che viene a rivendicarlo, il giudice del popolo, come re Salomone, mette alla prova le due rivali (la prova del cerchio di gesso fuori dal quale le due donne avrebbero dovuto insieme strappar fuori il fanciullo) e premia la serva, premiando in lei la sua classe sociale e il suo ideale di giustizia e libertà.

Ed infine, il celebre caso di Angelica Kurtz, la bimba tedesca contesa fra la nonna, con cui vive a Berlino Ovest, e la madre naturale che la rivendica per portarla con sé nella Repubblica Democratica Tedesca. Una controversia giudiziaria fra due donne e fra due Stati durata sette anni e tutta giocata, fra complesse questioni giuridiche, sul terreno del benessere dei figli: è meglio per il figlio vivere lontano dalla madre ma in un paese libero, o con la madre ma in un paese che (per la controparte) libero non è?

Questi tre casi sono estremamente simbolici, ma ancor di più illuminanti del modo in cui si costruisce un giudizio giuridico «naturale» che in realtà è tutt'altro che un giudizio secondo natura o secondo giustizia, perché è un giudizio politico, o un giudizio etico/religioso, o culturale formulato per raggiungere un determinato risultato; in cui anzi il risultato entra nella premessa della fattispecie. Perfino la maternità, un fatto che più di ogni altro appare naturale, viene accertato e risolto nel primo caso in

base ad un determinato concetto astratto di madre buona (è madre colei che rinuncia); nel secondo caso in base ad un giudizio politico-rivoluzionario (è madre la donna del popolo rivoluzionario); nel terzo caso – conclusosi poi con la scelta autonoma della figlia contesa – in base ad un giudizio politico e ad una idea precostituita di libertà.

Qui più che mai emerge non solo la fungibilità ideologica della formula, ma soprattutto il suo carattere di tecnica argomentativa o meglio di falsa argomentazione, dotata della stessa carica di persuasività attribuibile, ad esempio, anche a quelle formule pseudo-normative o pseudo-empiriche di cosiddetto buon senso.

Quale dunque il contenuto e il fondamento dei diritti naturali? Nessuno, se contenuto e fondamento si cercano in una immutabile natura dell'uomo; quelli che la storia e cioè una certa idea di giustizia o un certo assetto di potere vogliono che siano, se si riconosce che la natura dell'uomo è soltanto ciò che l'uomo vuole che sia. La storia del diritto naturale del resto dimostra come questa formula abbia servito volta per volta l'ordine esistente o la rivoluzione, il diritto divino o il diritto profano, l'uomo ideale o l'uomo razionale, abbia svolto cioè una funzione eminentemente politica e tutt'altro che «naturale».

L'aver verificato sul piano storico la funzione ideologica svolta dalla teoria dei diritti naturali, e conseguentemente l'incapacità di questi di esprimere un contenuto normativo autonomo e vincolante, non conduce necessariamente alla negazione totale di un ruolo dei diritti dell'uomo negli ordinamenti moderni.

Anzi la diretta pertinenza, come dicevo prima, del problema dei diritti dell'uomo a quello del potere e della struttura dell'ordine giuridico-sociale consente in una qualche misura un recupero dei diritti fondamentali in funzione di elementi stabilizzatori del potere, di limite cioè, ma anche di incentivo alle modificazioni del sistema.

Ma a questo punto il problema si sposta dal piano della verifica del significato normativo del concetto di «natura», al piano dell'analisi della struttura formale del diritto moderno e del modo in cui l'individuo è soggetto di diritto. La questione dei diritti naturali diventa cioè – e la differenza non è meramente terminologica – la questione dei diritti fondamentali positivi dell'uomo.

#### 4. Il processo di positivizzazione dei diritti naturali sfocia storicamen-

te nel sistema del diritto moderno. In esso la natura, il mondo esterno, sono oggetto del diritto e lo stesso potere è costruito come potere impersonale, cioè si riduce a norma. Connotato fondamentale di questo diritto è il suo carattere *artificiale e infondato*.

Nessuna idea di giustizia, divina o secondo natura che sia, dà fondamento al diritto moderno. Proprio a partire dalle codificazioni ottocentesche e dalle Dichiarazioni dei diritti dell'uomo gli ordinamenti giuridici moderni si costituiscono come insieme di norme astratte il cui fondamento esclusivo è la loro riconducibilità alla decisione vincolante del legislatore, mentre l'obiettivo e il contenuto coincidono e si esauriscono nel predisporre «regole del gioco» che qualificano comportamenti e situazioni ricollegando ad esse specifiche conseguenze.

L'ordine che le norme istituiscono dunque non è un ordine naturale ma *artificiale*, perché imposto dal legislatore; e non è un ordine astrattamente giusto né ingiusto perché nessuna idea di giustizia morale o divina lo sorregge, ma più semplicemente l'autonomia del legislatore nella creazione delle fattispecie e nella previsione delle conseguenze. Giustizia, morale e natura sono problemi dell'uomo ma non del diritto: i sistemi giuridici moderni sono sistemi autonomi perché privi di una *ratio* trascendente e muniti di una *ratio* propria, individuabile nel nesso che unisce la qualificazione dei fatti con la previsione delle conseguenze.

La natura pertanto è fuori dal diritto perché se un «diritto naturale» è qualificato dal sistema non è più naturale ma giuridico-positivo (cioè diventa fattispecie); se non è qualificato dal sistema non è nemmeno diritto.

Considerando poi più specificamente il modo in cui un sistema giuridico così strutturato funziona nei rapporti tra cittadini e Stato, posso dire molto brevemente che si dà la seguente alternativa.

Il rapporto è costruito in modo tale che il cittadino eserciti un potere o assuma un'iniziativa in virtù di una sua autonoma decisione che il sistema garantisce e tutela, e del cui contenuto concreto non si occupa, se le regole del gioco non vengono violate. In tal caso e a queste condizioni (esterne) ciascuno esercita il potere o assume l'iniziativa senza che altri e primo fra tutti lo Stato possa ingerirsi al fine di impedire o controllare. Tutto il sistema tradizionale dei diritti soggettivi, dei *diritti civili individuali* funziona secondo questo schema.

Qui si esplica pienamente in tutta la sua portata la costruzione dell'individuo come soggetto astratto, libero ed eguale, cioè come soggetto

capace. Più in particolare, l'uomo è assunto dall'ordinamento puramente e semplicemente come «individuo», non come portatore di prerogative innate. L'unica sua prerogativa gli è conferita dal principio generale di libertà e si esplica come potere generale di disporre e di obbligarsi, cui fa da contrappunto la *non ingerenza* dell'ordinamento e dei terzi in merito all'esercizio di questo potere. Non la natura dunque è attributiva di situazioni soggettive, ma l'ordinamento attraverso il principio di libertà e la capacità giuridica generale. Anzi l'uomo nella sua naturalità, nella sua totalità resta fuori dal rapporto giuridico, come ben si capisce sol che si rifletta un momento sulla capacità che il soggetto ha di alienare e scambiare perfino le sue risorse più «naturali», le sue energie, il suo lavoro, senza alienare formalmente se stesso. È questo in sostanza lo sdoppiamento che il diritto determina della persona umana in soggetto che dispone e oggetto dell'atto di disposizione.

La natura come ambiente, in definitiva, è oggetto della regolamentazione giuridica, e l'uomo stesso può fare delle proprie qualità naturali l'oggetto di un rapporto giuridico.

In questo schema vanno inquadrati i diritti fondamentali sanciti nelle costituzioni ottocentesche, quali diritti dell'individuo-soggetto nel senso che si è chiarito, più che come diritti dell'uomo; più esattamente quali diritti soggettivi, secondo la formula che dommatica ottocentesca ha elaborato per individuare e unificare quelle situazioni giuridiche individuali cosiddette di vantaggio, azionabili in autonomia che presuppongono e sono garantite dalla non ingerenza altrui e dello Stato.

5. Ma il rapporto soggetto (cittadino)-Stato può presentarsi diversamente strutturato ove il vantaggio individuale non segue all'esercizio di un potere autonomo, ma è al contrario l'esito di un procedimento, se così si può dire, nel quale il sistema (lo Stato) è parte attiva in quanto effettua una prestazione condizionata alla sussistenza di certe premesse concrete. Tutto il sistema dell'assistenza e della sicurezza sociale funziona secondo questo schema; qui pertanto la garanzia del diritto non si esaurisce nella mera previsione giuridica di esso e dei confini del suo esercizio, ma si manifesta come garanzia strutturale, che mette in moto ed è prestata da un apparato dello Stato.

È evidente che questa seconda configurazione del rapporto cittadino-Stato non è alternativa alla prima, né la nega, ma è anzi per molti aspetti complementare.

Il nostro sistema rimane, nonostante le apparenze contrarie, prevalentemente fondato sui descritti meccanismi della soggettività astratta, ma in alcune sue articolazioni (per specifici settori di legislazione) il meccanismo attributivo di diritti funziona secondo lo schema della prestazione a soggetti concreti.

Come queste due teniche coesistano nel sistema senza contraddizioni non è questione che posso trattare esaurientemente. Mi limito pertanto a dire che la coesistenza è assicurata dalla preventiva definizione degli ambiti di applicazione delle discipline speciali, all'interno dei quali soltanto varranno i principi e le tecniche di questi settori di legislazione. È evidente pertanto che l'afferenza di una situazione soggettiva all'uno o all'altro settore di legislazione non può essere determinata arbitrariamente o comunque fuori dai criteri legali.

Ma è pure evidente che ove ci si muova in un'ottica propositiva la costruzione di una situazione soggettiva nell'uno o nell'altro modo deve principalmente tener conto del fatto che nell'uno la soddisfazione dell'interesse è legata al funzionamento complessivo del meccanismo dello scambio e nell'altro alla prestazione diretta dello Stato, e che pertanto è inutile configurare come diritti soggettivi situazioni ed interessi che non solo in tale struttura formale non riceverebbero soddisfazione alcuna, ma che proprio dalle contraddizioni indotte da un siffatto sistema di diritti si sono prodotti, e con l'urgenza che conosciamo.

Ebbene quello che fin qui si è chiamato diritto di sopravvivenza, inteso come diritto al minimo delle risorse necessarie per una salute normale, ove lo si voglia configurare come diritto dotato di effettività e non come formula vuota o mera proclamazione ideale, deve costruirsi come diritto dotato di una garanzia strutturale.

Non basta infatti configurarlo come semplice diritto soggettivo dell'uomo, né tantomeno, per le ragioni già dette, come diritto naturale. Ove così si facesse se ne sancirebbe la sua definitiva negazione, se è vero che proprio la costruzione originaria dei sistemi giuridici moderni come sistemi di diritti che si realizzano attraverso la non ingerenza altrui, che funzionano cioè secondo la logica delle convenienze individuali, ha prodotto gli squilibri e le disuguaglianze di cui parlavo all'inizio di queste riflessioni.

E nemmeno per la verità può costruirsi come diritto ad una prestazione compensativa dello Stato, cioè ad una prestazione pecuniaria integrativa



di un bisogno specificamente individuato (sia questo la mancanza di un lavoro, o di un certo tipo di assistenza e così via).

Il diritto di sopravvivenza per essere diritto dotato di effettività non può che costruirsi allora come diritto da soddisfarsi attraverso un sistema di prestazioni e di interventi dello Stato diretti a rimuovere le cause che ne determinano l'insorgenza e gli ostacoli che ne impediscono la soddisfazione.

Pensiamo un momento a quei diritti, a quegli interessi, che in maniera particolare attengono al diritto alla sopravvivenza, per esempio, i cosiddetti diritti dell'infanzia, o degli anziani, degli handicappati e così via. Come soddisfare il diritto al gioco, o ad un'assistenza dignitosa, senza incidere sul regime stesso di uso dell'ambiente e delle città? E che senso ha la sanzione di questi diritti senza questi interventi? Ripensare la città in questa prospettiva non significa, come ho già detto, pensare ad una o più prestazioni integrative. Significa ripensarne integralmente il sistema di governo, il sistema di uso del territorio, e costruire una nuova gerarchia di bisogni e di valori da porre a premessa di un altro modo di produrre e di amministrare. È l'idea moderna dell'*individuo* che deve essere ripensata in funzione di un recupero dell'*uomo* nella sua totalità ed oltre la sua astratta soggettività.

Concordo poi nell'idea che il diritto di sopravvivenza debba essere garantito da un'*organizzazione*. E questa non può che essere sovranazionale, dotata di poteri impositivi e sanzionatori; capace di imporre un limite, e di garantirne il rispetto, alla politica.

## I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI NEL SISTEMA DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

di ANTONIO PAPISCA

### 1. *La internazionalizzazione dei diritti umani*

Insieme con la dinamica dell'interdipendenza planetaria e la transnazionalizzazione dei rapporti e delle strutture, il processo di internazionalizzazione dei diritti umani è quello che maggiormente caratterizza l'attuale fase di evoluzione – ma sarebbe più corretto dire trasformazione – del sistema internazionale nei suoi contenuti giuridici, politici, sociali, economici, culturali <sup>(1)</sup>.

---

(1) V. in argomento, tra gli altri: JOHN PACE, *Verso una cultura universale dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, p. 9 ss.; GREGORIO PECES-BARBA MARTINEZ, *I diritti dell'uomo in una società multirazziale*, *Ibidem*, p. 19 ss.; R. FABRIS-A. PAPISCA, *Pace e diritti umani*, Padova, Gregoriana, 1989.

Per una trattazione più estesa, v. A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988; B.G. RAMCHARAN (a cura di), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1979; AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, collana «Studi e ricerche sui diritti umani» del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, Padova, Cedam, 1989.

Sul processo di codificazione v. in particolare, TH. MERON, *Human Rights Law-Making in the United Nations*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

Per internazionalizzazione dei diritti umani deve intendersi, essenzialmente, un triplice ordine di elementi:

a) il riconoscimento formale dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità umane mediante norme giuridiche internazionali;

b) l'organizzazione internazionale, di matrice sia intergovernativa sia nongovernativa, deputata a promuoverne e garantirne l'attuazione;

c) la politica internazionale, e le singole politiche estere, che attorno ai primi due ordini di elementi si dipanano. Esistono oggi, concretamente, un diritto internazionale dei diritti umani – che, giova sottolineare, è *jus positum* scritto, non più soltanto «raccomandazione» per quanto enfatizzata all'interno di solenni dichiarazioni – e una politica internazionale dei (e per i) diritti umani.

Per la prima volta nella storia dei rapporti interstatuali, la persona umana in quanto tale – non come «cittadino» di questo o quello stato o come «rifugiato» o come «combattente» o come «ferito» o come «civile» coinvolto in operazioni belliche o anche soltanto come «lavoratore» – viene riconosciuta, *direttamente* sul piano mondiale ad opera dell'ordinamento giuridico internazionale, come titolare di diritti innati, inviolabili e inalienabili e quindi come soggetto che preesiste a qualsiasi ordinamento giuridico. Non è tanto questione di personalità giuridica internazionale – cioè, se l'individuo sia destinatario o meno di norme giuridiche dell'ordinamento internazionale – quanto, piuttosto, di sovranità originaria, fondativa, della persona umana. Le norme internazionali che riconoscono i diritti umani hanno certamente come destinatari formali e immediati gli stati e le altre persone giuridiche che la dottrina giusinternazionalistica considera tali (organizzazioni intergovernative, Chiesa cattolica) e che sono pertanto vincolate a rispettare tale diritto al loro interno e nei loro rapporti esterni. Ma la *ratio* di questo obbligo giuridico risiede nel principio secondo cui la persona umana, tutte le persone umane, esistono prima degli stati medesimi.

In presenza di un *corpus* (ormai) organico di norme internazionali e di una crescente mobilitazione popolare in ogni parte del mondo per la sua implementazione, considerata inoltre la *ratio* del «riconoscimento» dei diritti umani – a qualsiasi livello esso trovi positivizzazione giuridica –, deve ritenersi che nell'ordinamento giuridico internazionale abbia preso vigore un nuovo principio generale, *humana dignitas servanda est*, che va pertanto ad aggiungersi ai due principi da sempre considerati alla base di tale

ordinamento: *pacta servanda sunt e consuetudo servanda est.*

Se l'ordinamento giuridico che regola i rapporti fra stati «riconosce» che esistono soggetti umani che hanno diritti innati, quindi inviolabili e inalienabili, e che come tali sono quindi «più sovrani» degli enti che tali diritti riconoscono (attenzione, non «attribuiscono»), questo stesso ordinamento non può non riconoscere al suo interno la personalità giuridica di questi soggetti «altri» rispetto agli stati.

In punto di diritto ne discende che lo stato, che non è sovrano al suo interno dato che la sovranità appartiene al popolo che gli preesiste, non lo è più neppure nel sistema dei rapporti internazionali: in questo sistema, la sovranità appartiene alla famiglia umana universale in ragione degli eguali diritti innati di ciascuno dei suoi membri.

Le implicazioni di carattere politico-istituzionale vanno bene al di là delle «limitazioni di sovranità» consensualmente stipulate fra stati nel senso, per esempio, degli articoli 11 e 35,3 della Costituzione italiana. Si tratta – è la grande sfida degli anni a venire – di trovare modi e mezzi appropriati (che non possono non avere il carattere della sopranazionalità), per l'esercizio della sovranità della famiglia umana: la prospettiva ingegneristica è quella della ristrutturazione geo-politica del pianeta.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 è la prima declinazione organica in termini di «raccomandazione» – non ancora di «obbligo giuridico» – del principio enunciato all'articolo 1,3 dello Statuto dell'ONU, cui è assegnato, tra gli altri, il compito di «promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione». La positivizzazione giuridica dei diritti umani, su scala mondiale, avviene nel 1976 con l'entrata in vigore dei due grandi Patti internazionali, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite dieci anni prima, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Su scala regionale, il riconoscimento giuridico avviene venti anni prima: è del 1950 la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, entrata in vigore nel 1953. Il riconoscimento internazionale «regionale» ha successivamente investito il continente americano, con la Convenzione interamericana – omologa a quella europea – del 1969 entrata in vigore nel 1979 (ma senza la partecipazione degli Stati Uniti, che continuano a restare fuori anche dal sistema dei Patti delle Nazioni Unite) e il continente africano, con la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei

popoli, adottata per iniziativa dell'Organizzazione dell'Unità Africana nel 1980 ed entrata in vigore nel 1986.

Gli strumenti giuridici che costituiscono le fonti principali del diritto internazionale dei diritti umani sono oggi oltre 60, tra convenzioni di portata universale e convenzioni di portata regionale. A queste vanno aggiunte le numerose Convenzioni e Raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, OIL.

Tali strumenti non si limitano a riconoscere diritti e a fornirne liste dettagliate, ma danno vita a procedure e apparati funzionali di garanzia direttamente operanti in sede internazionale.

Il sistema delle garanzie internazionali dei diritti umani, che è sostanzialmente un sistema di controllo del comportamento degli stati in materia, si articola in tre ordini di procedure:

1) la rendicontazione periodica dei governi di fronte ad appositi organi internazionali, che valutano il comportamento degli stati in punto di legittimità sia formale sia sostanziale;

2) il deferimento presso tali organi di uno stato presunto violatore ad opera di un altro stato: gli organi internazionali hanno potere di indagine e di valutazione, ma non anche di condanna in senso giurisdizionale;

3) la comunicazione o il ricorso di individui agli organi internazionali (quelli istituiti dalle Convenzioni europea e americana hanno carattere giurisdizionale), contro lo stato presunto violatore.

Di fatto, l'efficacia di questo sistema internazionale riposa essenzialmente sul grado di pubblicità dei casi e delle procedure assicurata dai mass media e dalle organizzazioni nongovernative.

La internazionalizzazione dei diritti umani può essere riguardata come un movimento «costituzionalista» operante su scala planetaria. Ciò che è avvenuto (e sta ancora avvenendo) all'interno di singoli stati, si verifica ora nel sistema dei rapporti internazionali con gli stessi obiettivi: riconoscimento della dignità della persona umana, contenimento dei pubblici poteri (diritti negativi), loro stimolazione a intervenire (diritti positivi), democratizzazione delle istituzioni internazionali.

Questo processo internazionale presenta però almeno due peculiarità:

a) il riconoscimento dei diritti umani avviene in assenza di uno «stato mondiale»;

b) i diritti economici, sociali e culturali (chiamati diritti di seconda generazione) sono riconosciuti contemporaneamente ai diritti civili e

politici (o diritti di prima generazione).

a) Il sistema delle relazioni internazionali, pur diffusamente percorso dal fenomeno dell'organizzazione (si contano circa 4.000 organizzazioni intergovernative, OIG, tra complesse come l'ONU e semplici comitati intergovernativi; le organizzazioni internazionali nongovernative, OING, sono oltre 20.000), non è in quanto tale né un sistema *organizzato* né un sistema *governativo*, dotato cioè di autorità formalmente e sostanzialmente sopraordinata ai singoli stati-nazione. L'ONU non è il governo mondiale – benché ne rappresenti le premesse – né, tanto meno, lo è la Comunità europea. Ciononostante, alle (frammentate) istituzioni organizzate del sistema internazionale si chiede, già oggi, ciò che, in via ordinaria, si chiede alle pubbliche istituzioni all'interno dei singoli stati: cibo, salute, lavoro, ambiente sano, ordine pubblico, sviluppo, istruzione, tecnologica, sicurezza sociale, prestiti finanziari, tutela dei diritti umani. Siamo oggi in presenza di un sovraccarico di «domanda internazionale». Ad alimentare la formazione di questo *input* sono gli stessi governi nazionali (soprattutto quelli dei paesi in via di sviluppo), movimenti di liberazione nazionale, popoli in stato o in imminenza di genocidio (Kurdi, cosiddette popolazioni autoctone del continente americano), associazioni nongovernative, confessioni religiose, movimenti popolari transnazionali. L'incremento della domanda internazionale, che trova spiegazione all'interno dei grandi processi di trasformazione in atto su scala mondiale, attesta della esigenza, più o meno consapevolmente avvertita, di governabilità internazionale.

Il riconoscimento internazionale dei diritti umani postula esso stesso, in maniera specifica, l'esistenza di autorità mondiali operanti in funzione di garanzia delle norme giuridiche. Tale riconoscimento configura una situazione paradossale: c'è già «cittadinanza planetaria» – tale è lo status dei soggetti titolari di diritti umani internazionalmente riconosciuti – in assenza di «statualità planetaria». Questo paradosso evidenzia il fatto che, attualmente, il cittadino planetario è legittimato, oltre che a «ricorrere» in sede internazionale contro i singoli stati, anche a farsi soggetto «costituente», un legislatore fondativo *pro quota* di un nuovo ordine internazionale la cui identità è già segnata in partenza da ciò che costituisce la prima parte della «Costituzione» mondiale, appunto il Codice internazionale dei diritti umani.

## 2. Interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani

Nella Dichiarazione universale del 1948 sono enunciati sia i diritti economici, sociali e culturali sia i diritti civili e politici (2).

Com'è noto, subito dopo l'adozione della Dichiarazione universale, la Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite si trovò investita dell'oneroso compito di tradurre gli enunciati etico-politici della Dichiarazione in norme giuridiche vincolanti.

Si confrontarono subito due posizioni, nettamente caratterizzate quanto ad ascendenze meta-giuridiche: l'una favorevole alla contestuale enunciazione dei diritti economici, sociali e culturali e dei diritti civili e politici all'interno di un medesimo strumento giuridico; l'altra decisamente contraria. Quest'ultima, più o meno esplicitamente, si fondava sul principio della priorità dei diritti civili e politici rispetto a quelli economici, sociali e culturali, adducendo che, essendo obiettivamente inferiore il grado di azionabilità dei secondi rispetto ai primi (la corrente dottrina giuridica assegnava questi alla sfera della precettività, mentre riconduceva i diritti economici e sociali alla sfera della programmaticità), non era corretto ricomprenderli tutti all'interno di una medesima convenzione internazionale. I lavori si potranno fino al 1966, con la partecipazione anche degli stati di nuova indipendenza. Il compromesso raggiunto fu di provvedere, con due distinte convenzioni, al riconoscimento giuridico internazionale delle due categorie di diritti, tutti comunque esplicitamente assunti come diritti umani, derivanti cioè «dalla dignità inerente alla persona umana» (testo comune al Preambolo dei due Patti).

Nel Preambolo del Patto sui diritti economici, sociali e culturali si legge: «Riconosciuto che, in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'ideale dell'essere umano libero, che goda della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create

---

(2) Per una stimolante introduzione all'argomento, v. J. JOBLIN, *Rôle des droits de l'homme économiques et sociaux dans l'avènement d'une nouvelle société*, in «Travail et Société», vol. 2, 4, 1977, p. 377 ss. V. inoltre, la puntuale riflessione di G. PONTARA, *Interdipendenza e indivisibilità dei diritti economici, sociali, culturali, civili, politici*, in AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, cit., p. 75 ss.

condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici». A sua volta, il Preambolo del Patto sui diritti civili e politici recita: «Riconosciuto che, in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'ideale dell'essere umano libero, che goda delle libertà civili e politiche e della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti civili e politici, nonché dei diritti economici, sociali e culturali».

Il principio che si evince con chiarezza dal contenuto speculare dei due testi è quello della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani. Occorre però attendere il 1977, un anno dopo l'entrata in vigore dei due Patti, perché questo fondamentale principio venga esplicitato. Il 16 dicembre 1977 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta la Risoluzione 32/130 (123 voti favorevoli, nessuno contrario, 15 astensioni: i paesi membri della Comunità europea, Usa, Israele, Ciad, Paraguay) col titolo: «Approcci alternativi e vie e modi esperibili all'interno del sistema delle Nazioni Unite per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali». Al punto 1 della Risoluzione è stabilito:

«a) tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla implementazione, promozione e protezione sia dei diritti civili e politici sia dei diritti economici, sociali e culturali;

b) la piena realizzazione dei diritti civili e politici senza il godimento dei diritti economici, sociali e culturali è impossibile. Il conseguimento di un duraturo progresso nell'implementazione dei diritti umani dipende da sane ed efficaci politiche, nazionali e internazionali, di sviluppo economico e sociale...;

c) tutti i diritti e le libertà fondamentali della persona umana e dei popoli sono inalienabili;

d) di conseguenza, le questioni relative ai diritti umani devono essere esaminate globalmente, tenendo in conto sia il contesto generale delle varie società in cui tali questioni si presentano, sia il bisogno di promuovere la dignità della persona umana e lo sviluppo e il benessere della società...».

Successivamente, il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani trova solenne enunciazione all'articolo 6 della



Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo, adottata con Risoluzione 41/128 dall'Assemblea generale il 4 dicembre 1986:

«1. Tutti gli stati devono cooperare al fine di promuovere, incoraggiare e rafforzare l'universale rispetto e l'osservanza di tutti i diritti umani e libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.

2. Tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla realizzazione, alla promozione e alla protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.

3. Gli stati devono adottare misure appropriate per eliminare gli ostacoli allo sviluppo derivanti dalla mancata osservanza dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali».

Nei sistemi regionali europei e interamericano dei diritti umani, i diritti economici, sociali e culturali restano nettamente separati da quelli civili e politici anche dal punto di vista della enunciazione formale, oltre che da quello degli strumenti di tutela. La Convenzione europea del 1950 non riconosce alcun diritto economico e sociale. Per questi diritti occorre fare riferimento alla Carta sociale europea, approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 7 luglio 1961. Il ricorso individuale alla Commissione europea dei diritti dell'uomo e, tramite questa, alla Corte europea è consentito solo per i diritti civili e politici.

La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1980 è il primo strumento giuridico internazionale che riconosce congiuntamente sia i diritti civili e politici sia i diritti economici, sociali e culturali.

Per quanto riguarda la Comunità europea, è a tutti noto che i Trattati istitutivi non contengono alcuna previsione in materia di diritti umani <sup>(3)</sup>. Questi sono evocati nella giurisprudenza, molto illuminata, della Corte di giustizia della Comunità, nel 1° allegato della Convenzione CEE-ACP (Lomé III), nel Preambolo e nell'articolo 5 della nuova Convenzione CEE-ACP (Lomé IV), nonché nel Preambolo dell'Atto Unico europeo che così recita:

---

<sup>(3)</sup> Sul punto v. M. MASCIA, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in V. GREMENTIERI-A. PAPISCA (a cura di), *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 223 ss..

«Decisi a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale... Consapevoli della responsabilità che incombe all'Europa di adoperarsi per far valere in particolare i principi della democrazia e il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo...», punti 2 e 5.

Molto più esplicito e impegnativo era l'articolo 4 del Progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea (conosciuto come Progetto Spinelli):

«1. L'Unione tutela la dignità dell'individuo e riconosce ad ogni persona che rientri nella sua sfera di competenza i diritti e le libertà fondamentali quali risultano in particolare dai principi comuni delle Costituzioni degli stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2. L'Unione si impegna a mantenere e sviluppare, entro i limiti delle sue competenze, i diritti economici, sociali e culturali che risultano dalla Costituzione degli stati membri nonché dalla Carta sociale europea.

3. Entro un termine di cinque anni, l'Unione decide circa la sua adesione agli strumenti internazionali sopra menzionati nonché ai Patti delle Nazioni Unite relativi ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali. Entro lo stesso termine l'Unione adotta la propria dichiarazione dei diritti fondamentali».

Il 9 dicembre 1989, il Consiglio europeo della Comunità ha adottato, dopo una travagliata gestazione che ha visto all'opera sia il Comitato economico e sociale sia la Commissione della Comunità con l'opposizione del governo della Signora Thatcher, la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Sulla preparazione di questo importante documento, v. M. DE BERNART, *Il parere del Comitato economico e sociale della CEE e le categorie più vulnerabili di popolazione*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, p. 27 ss.

### 3. *Quali i diritti internazionalmente riconosciuti?*

Il riconoscimento internazionale dei diritti umani, che è evidentemente in funzione della loro tutela, è anche utile perché ci fornisce la lista dettagliata dei diritti fondamentali e contribuisce quindi anche in questo modo, ad assicurare la «certezza del diritto». La lista internazionale dei diritti umani – una lista evidentemente aperta – ci consente di conoscere tutti i diritti cui fa riferimento generale l'articolo 2 della nostra Costituzione. Com'è noto, Jacques Maritain si preoccupava di dare un nome preciso ai diritti all'interno di strumenti internazionali piuttosto che disquisire sui loro fondamenti metagiuridici, assumendo che i diritti umani sono «verità pratiche» le quali, una volta enunciate, urgono per la loro realizzazione e per la loro tutela.

L'articolo 22 della Dichiarazione internazionale recita: «Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità». I successivi articoli da 23 a 27 enunciano i seguenti diritti: lavoro, libera scelta dell'impiego; giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro; protezione contro la disoccupazione; eguale retribuzione per eguale lavoro; remunerazione equa e soddisfacente per sé e la propria famiglia; fondazione e adesione a sindacati; riposo, svago e ferie retribuite; tenore di vita sufficiente (con particolare riguardo a: alimentazione, vestiario, abitazione, cure mediche e servizi sociali); sicurezza sociale; protezione maternità e infanzia; istruzione, partecipazione alla vita culturale e al progresso scientifico; protezione dei diritti d'autore.

Nella Dichiarazione figura anche, tra i diritti civili, il diritto di proprietà: «Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri. Nessuno individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà» (art. 17).

I diritti economici sociali e culturali riconosciuti nel Patto internazionale del 1966 sono i seguenti:

- diritto al lavoro, a un salario equo, a un'esistenza decorosa per sé e la famiglia, a condizioni di sicurezza e di igiene nel lavoro, all'avanzamento di carriera, al riposo, agli svaghi, alle ferie;
- diritto di costituire sindacati, a far parte di sindacati, diritto delle

organizzazioni sindacali di formare confederazioni e organizzazioni sindacali internazionali;

- diritto di sciopero;
- diritto alla sicurezza sociale;
- diritto della famiglia alla protezione e all'assistenza;
- diritto a un livello di vita sufficiente per quanto concerne alimentazione, vestiario, alloggio;
- diritto alla salute;
- diritto all'istruzione;
- diritto di partecipare alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni;
- diritto a godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti dalla produzione scientifica, letteraria, artistica, ecc.

Nel Patto internazionale non figurano né il diritto all'ambiente né il diritto allo sviluppo. Il loro riconoscimento figura invece nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

La Carta sociale europea del 1961 riconosce i seguenti diritti fondamentali:

- diritto al lavoro;
- diritto ad eque condizioni di lavoro;
- diritto alla sicurezza e all'igiene del lavoro;
- diritto a un'equa retribuzione;
- diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni sindacali locali, nazionali e internazionali e di aderirvi;
- diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione;
- diritto delle lavoratrici alla protezione;
- diritto all'orientamento professionale;
- diritto alla formazione professionale;
- diritto alla protezione della salute;
- diritto alla sicurezza sociale;
- diritto all'assistenza sociale e medica;
- diritto a beneficiare dei servizi sociali;
- diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale e al riadattamento e sociale;
- diritto della famiglia a una posizione sociale e economica;
- diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale e economica;

- diritto all'esercizio di una attività lucrativa nel territorio delle altre parti contraenti;
- diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e alla assistenza.

Il diritto alla proprietà privata non figura in nessuno dei due Patti internazionali del 1966 e neppure nella Convenzione europea del 1950, è riconosciuto invece nel suo primo Protocollo aggiuntivo). Nel diritto positivo internazionale ha prevalso il criterio della esclusione, dall'area dei diritti fondamentali, di quei diritti che hanno un contenuto non-egualitario. Condivido quanto scrive al riguardo Gregorio Peces-Barba: «Nel processo di impulso storico della componente egualitaria dei diritti fondamentali è positivo non soltanto l'ampliamento dell'ambito della libertà umana con l'inclusione di nuovi diritti, ma anche questa esclusione. La libertà di tutti si vede così favorita dalla limitazione di libertà non egualitarie e da diritti superflui per il libero sviluppo di tutte le persone» (5).

Quelle che ho sopra richiamate sono le principali fonti normative internazionali, di carattere generale, per la tutela dei diritti economici, sociali e culturali.

Per alcuni di questi diritti esistono strumenti giuridici internazionali di carattere più specifico. Per i diritti dei lavoratori occorre fare riferimento alle oltre 300 Convenzioni e Raccomandazioni adottate dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro, il cui Statuto ha incorporato la Dichiarazione di Filadelfia del 1914 che asserisce: «tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, fede o sesso, hanno il diritto di perseguire lo sviluppo del loro benessere sia materiale sia spirituale in condizioni di libertà e dignità, di sicurezza economica e di eguali opportunità». Nel sistema delle Nazioni Unite, la OIL è l'antesignana del movimento internazionale per i diritti umani. La caratteristica della normativa OIL sta, oltre che nell'apporto «tripartito» alla sua formazione (rappresentanti dei governi, dei lavoratori, dei datori di lavoro), nella ricchezza degli strumenti di garanzia apprestati (6).

---

(5) V. G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Madrid, EUDEMA, 1988, p. 211.

(6) V. N. VALTICOS, *The Role of ILO. Present Realities and Future Perspectives*, in

Tra le Convenzioni OIL, un Documento dell'Ecosoc ne indica 105 come quelle che più direttamente riguardano gli articoli da 6 a 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Precisamente: 15 riguardano l'articolo 6 (diritto al lavoro), 31 l'articolo 7 (diritto a un equo salario, riposo, ferie, sicurezza e igiene); 7 l'articolo 8 (diritti sindacali); 22 l'articolo 9 (assistenza e sicurezza sociale); 28 l'articolo 10 (tutela della maternità e dell'infanzia).

In materia di diritti culturali è presente la UNESCO sia con attività normativa (per esempio, Convenzione contro la discriminazione nell'educazione) sia con attività di studio e di formazione. L'UNESCO interviene anche per la tutela dei diritti culturali di soggetti collettivi quali i popoli e le popolazioni autoctone (7).

#### 4. *La esigibilità internazionale dei diritti economici e sociali*

Il riconoscimento giuridico internazionale anche dei diritti economici, sociali e culturali, oltre che dei diritti civili e politici, rafforza quella che possiamo chiamare la cultura dell'universale e toglie spazio alle grandi ideologie circolari. La codificazione internazionale dei diritti umani si informa palesemente al principio di integralità della persona umana, intesa come essere coesistenziale, membro della famiglia universale. Attorno a questo principio si trovano armonizzati valori che sono stati antinomicamente propugnati nel passato: dignità della persona, eguaglianza, libertà, solidarietà, democrazia. Il sistema dei diritti umani, che è sulla via della «perfettibilità» (dopo i diritti di prima e seconda generazione, sono in via positivizzazione quelli di terza generazione: pace, sviluppo, ambiente, come diritti-strategie o diritti-sintesi) e che è frutto dell'interazione fra le varie culture del mondo, è a sua volta fattore di armonizzazione culturale su scala planetaria. La indivisibilità di tutti i diritti umani, nell'era della interdipendenza globale e della internazionalizzazione dei diritti, si impone con la

---

B.G. Ramcharan (a cura di), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, cit., p. 211 ss.

(7) V. in argomento G. FERRANTI, *I diritti culturali dei popoli nel sistema delle Nazioni Unite*, in «La Comunità Internazionale», nn. 1-2, 1983, p.73 ss.

inesorabilità della *self-evidence* e postula concreta giustiziabilità anche per i diritti economici e sociali, esige che si facciano «giuste» politiche economiche e sociali, oltre che leggi e sentenze.

Quali dunque il tipo e il grado di tutela internazionale dei diritti economici, sociali e culturali?

Diciamo innanzitutto che le norme internazionali non si limitano ad enunciare i diritti, ma indicano anche i contenuti minimali dei corrispettivi obblighi di adempimento. La garanzia comincia da queste indicazioni operative.

L'articolo 2,1 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali enuncia nei seguenti termini i criteri di implementazione sostantiva degli obblighi internazionali:

«1. Ciascuno degli stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso la assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto». In questa norma viene sancito il duplice principio della responsabilità individuale degli stati e della cooperazione internazionale fra di essi. Dunque, i singoli stati sono obbligati ad adottare tutte le misure appropriate – politiche, economiche, legislative – per soddisfare i diritti economici e sociali al loro interno. Qualora le risorse interne non siano sufficienti, la cooperazione internazionale si impone quale misura obbligatoria. La solidarietà internazionale da principio di etica si trasforma in vincolo giuridico.

Il complesso delle misure necessarie per soddisfare questo tipo di diritti è definibile in termini di politiche di e per lo sviluppo, che per la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 è «un ampio processo economico, sociale, culturale e politico, che mira al costante benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione allo sviluppo e all'equa distribuzione dei benefici che ne derivano». Il *dovere di solidarietà* è più volte enunciato nella Dichiarazione: art. 3, co. 3: «Gli stati hanno il dovere di cooperare tra loro per assicurare lo sviluppo e eliminare gli ostacoli allo sviluppo...»; art. 4, co. «Gli stati hanno l'obbligo di adottare misure, individualmente e collettivamente, per elaborare politiche internazionali di sviluppo allo

scopo di facilitare la piena realizzazione del diritto allo sviluppo».

Il Patto internazionale enuncia, per i singoli diritti riconosciuti, i contenuti di quello che possiamo chiamare lo standard minimale dei corrispettivi obblighi di attuazione: gli stati sono tenuti ad adottare *almeno* le misure indicate nei pertinenti articoli del Patto. Per esempio, per quanto concerne il diritto al lavoro l'articolo 6, co. 2 dispone: «Le misure che ciascuno degli stati parti del presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui». Per il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire, l'articolo 12, 2 dispone: «Le misure che gli stati parti del presente Patto dovranno prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno quelle necessarie ai seguenti fini:

- a) la diminuzione del numero dei nati morti e della mortalità infantile, nonché il sano sviluppo dei bambini;
- b) il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale;
- c) la profilassi, la cura e il controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e d'altro genere;
- d) la creazione di condizioni che assicurino a tutti i servizi medici e assistenza medica in caso di malattia».

La Carta sociale europea è più specifica quanto a indicazione dei contenuti degli obblighi di soddisfacimento dei diritti riconosciuti.

Per esempio, l'articolo 2 dispone: «Per assicurare l'esercizio effettivo ed eque condizioni di lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

- 1) a fissare una durata al lavoro giornaliero e settimanale, la settimana lavorativa dovendo essere progressivamente ridotta, per quanto lo consentano l'aumento della produttività e gli altri fattori in gioco;
- 2) a prevedere dei giorni festivi pagati;
- 3) ad assicurare la concessione di ferie annuali pagate, della durata minima di due settimane;
- 4) ad assicurare ai lavoratori impiegati in determinate occupazioni dannose o insalubri sia una riduzione della durata del lavoro, sia ferie



supplementari pagate;

5) ad assicurare un riposo settimanale che coincida per quanto possibile con il giorno della settimana riconosciuto come giorno di riposo, secondo la tradizione e gli usi del paese o della regione».

Per assicurare «l'esercizio effettivo» del diritto all'assistenza sociale e medica, l'articolo 13 impegna le Parti contraenti:

«1) a sorvegliare che ogni persona, che non disponga di risorse sufficienti e che non sia in grado di procurare con i mezzi propri o di riceverle da un'altra fonte, soprattutto con prestazioni che risultano da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere una assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure rese necessarie dal suo stato;

2) a sorvegliare che le persone che beneficiano di tale assistenza non abbiano per questa ragione a soffrire di una diminuzione dei loro diritti politici o sociali;

3) a prevedere che ciascuno possa ottenere, da parte dei servizi competenti di carattere pubblico o privato, tutti i consigli e tutto l'aiuto personale necessario per prevenire, per far cessare o per diminuire lo stato di bisogno personale e familiare;

4) ad applicare, su un piede di parità con i nazionali, le disposizioni contemplate ai parr. 1, 2 e 3 del presente articolo ai cittadini delle altre Parti contraenti che si trovino legalmente sul proprio territorio, in conformità degli obblighi che esse assumono in virtù della Convenzione europea di assistenza sociale e medica, firmata a Parigi l'11 dicembre 1953».

Ulteriore specificazione dei contenuti delle misure di adempimento è fornita da Agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite come l'OIL, l'UNESCO, la FAO, l'OMS.

Passeremo ora in rassegna gli strumenti internazionali deputati a far sì che le misure attuative indicate nelle norme trovino effettiva realizzazione.

Sul piano mondiale, il sistema delle Nazioni Unite gestisce un apparato di garanzia (*machinery*) che si articola in base alle previsioni contenute nei singoli trattati internazionali in materia di diritti civili e politici, diritti economici, sociali e culturali, discriminazione razziale, tortura, tra breve anche diritti dell'infanzia.

A seconda dei gruppi o categorie dei diritti riconosciuti, differisce la strumentazione di garanzia. La strumentazione tipo è costituita dalla rendicontazione periodica degli stati e dall'esame che ne fa un apposito organo internazionale, che è normalmente un organo di individui, non di

stati. I comitati costituiti in virtù delle varie convenzioni internazionali funzionano da organi di controllo nei confronti degli stati. Sono organi pre o quasi-giurisdizionali. Come già ricordato, il più elevato grado di giustiziabilità è riservato ai diritti civili e politici: nel sistema ONU gli stati possono «denunciarsi» fra loro ed essere oggetto di «comunicazione individuale». Nel sistema europeo, al «ricorso individuale» risponde, se del caso, la «sentenza» della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda specificamente i diritti economici, sociali e culturali, la garanzia internazionale opera al livello minimale della rendicontazione periodica: «Gli stati parti si impegnano a presentare, in conformità alle disposizioni di questa parte del Patto, rapporti sulle misure che essi avranno dei diritti riconosciuti nel Patto», Articolo 16,1 del pertinente Patto delle Nazioni Unite.

L'organo destinatario dei rapporti è il Segretario generale delle Nazioni Unite, «che ne trasmette copia al Consiglio economico e sociale per esame», art. 16,2.

Non è previsto che uno stato possa intervenire nei confronti di un altro, né è prevista la comunicazione individuale. Non è neppure prevista nel Patto la costituzione di un apposito Comitato internazionale. Di fatto, l'Ecosoc ha creato e aveva istituito con Risoluzione 1988 (LX) dell'11 maggio 1976 un «*Sessional Working Group*» composto di 15 esperti governativi, in rappresentanza quindi degli stati, che ha operato nella prima fase di attuazione del Patto internazionale. Con Risoluzione 1985/17 del 28 maggio 1985, l'Ecosoc ha creato il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, il quale sostituisce a tutti gli effetti il *Working Group*. Il Comitato si compone di diciotto esperti, designati dagli stati *intuitu personae*, ed opera in perfetta analogia al Comitato per i diritti civili e politici<sup>(8)</sup>.

Fin dalla sua prima sessione nel maggio 1987, il Comitato ha indicato con chiarezza i suoi intendimenti: interpretare le norme del Patto internazionale, collaborare con gli stati nella individuazione delle misure più appropriate per applicarle, avvalersi dei contributi delle organizzazioni nongovernative. L'analisi dei documenti elaborati dal Comitato in questi

---

<sup>(8)</sup> Sul punto, v. Rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 3, 1987, p. 89.

primi anni di vita rivela che esso esercita effettivamente un esame di merito dei rapporti periodici presentatigli dagli stati.

Il Comitato, al termine dei singoli esami, elabora delle conclusioni generali che contengono anche orientamenti-direttive indirizzate ai governi interessati. Il riferimento non è soltanto alle normative interne, ma anche ai fini e ai contenuti delle politiche. Un punto al quale il Comitato rivolge particolare attenzione è quello relativo alla partecipazione popolare alla elaborazione delle misure attuative dei diritti economici e sociali e alla stessa elaborazione dei rapporti periodici degli stati <sup>(9)</sup>.

Per la tutela internazionale dei diritti economici e sociali, la strumentazione di cui si avvale l'Organizzazione Internazionale del Lavoro è la più completa e avanzata. La garanzia comincia ad operare fin dal momento che precede la ratifica delle Convenzioni e delle Raccomandazioni: gli stati sono obbligati a sottoporre queste ai competenti organi costituzionali interni – normalmente, i parlamenti – entro 12 o 18 mesi dalla loro adozione in sede OIL.

La garanzia OIL opera in termini di esame dei rapporti presentati dai governi, di esame delle «denunce» presentate contro stati anche ad opera di organizzazioni nongovernative, di indagini «sul posto» (*fact-finding*): il principale organo preposto, il Comitato di esperti per la applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni, è un organo di individui, munito di ampi poteri di indagine. Esso esamina annualmente migliaia di rapporti e formula circa 1.500 «commenti» su di essi. I suoi membri sono nominati dal Consiglio direttivo della Organizzazione su designazione del Direttore generale. A sua volta, «*Conference Committee*», espressione diretta della Conferenza generale dell'OIL, opera alla ricerca di soluzione da dare ai problemi sollevati dal Comitato di esperti nei confronti dei singoli stati <sup>(10)</sup>.

Sul piano europeo, la *machinery* attuativa della Carta sociale presenta talune analogie con quella operante sul piano mondiale, tra cui fatto di

---

<sup>(9)</sup> V. Doc. dell'ECOSOC, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Rapport sur la deuxième session, E/C. 12/1988/4.

<sup>(10)</sup> In argomento, v. B.G. RAMCHARAN (a cura di), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights* (in particolare, G. VON POTOSKY, *The Experience of ILO*, p. 160 ss.), The Hague, Martinus Nijhoff, 1982.

essere meno cogente di quella predisposta a tutela dei diritti civili e politici ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Parte I della Carta sociale consta di 19 paragrafi che enunciano gli obiettivi che le Parti contraenti intendono perseguire. Nella Parte II sono contenuti 19 articoli che specificano gli obblighi assunti dai governi per dare attuazione agli intendimenti proclamati nella Parte I. La Parte III contiene cinque paragrafi che esplicitano il principio cosiddetto del «nucleo fluido» degli obblighi comuni e che potrebbe anche definirsi della «gradualità applicativa».

Gli stati non sono obbligati, in partenza, a dare attuazione a tutte le norme dispositive della Carta, ma soltanto a cinque tra gli articoli 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19. Successivamente, lo stato potrà vincolarsi a dare attuazione a tutte le norme stabilite dalla Carta. La garanzia internazionale opera secondo le previsioni della Parte IV e cioè tramite il controllo esercitato sui rapporti periodici che gli stati membri sono tenuti a presentare a un Comitato composto da esperti indipendenti. Le valutazioni formulate da questo organo di individui sono esaminate dal Comitato sociale governativo e dal Comitato dei Ministri e dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa. Il Comitato dei Ministri è il massimo organo di controllo, al quale spetta di indirizzare raccomandazioni ai governi. Al processo di controllo internazionale sono associate le organizzazioni nazionali e internazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

##### *5. Esigenza di governo mondiale*

Nel suo complesso, il sistema di garanzie internazionali dei diritti economici sociali e culturali è dunque più debole rispetto a quello predisposto per i diritti civili e politici. C'è qui una violazione palese del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani. I diritti di seconda generazione, pur contestualmente riconosciuti in sede internazionale insieme con quelli di prima generazione, sono ascritti alla sfera della programmaticità e non a quella della precettività. Il motivo di questa discriminazione non è soltanto quello della difesa del principio di sovranità degli stati, in una materia delicata come quella delle politiche economiche e sociali, ma anche quello, più obiettivo se si può dire, della estrema

diversificazione dei sistemi economici e sociali dei vari stati e soprattutto del diverso grado di sviluppo.

Abbiamo più volte sottolineato che per realizzare i diritti economici e sociali occorrono, più che sentenze di tribunali, «politiche» e provvedimenti materiali; si versa, insomma, sul terreno delle opzioni politiche.

La *machinery* internazionale per la tutela dei diritti di seconda generazione dimostra alcune chiare linee di tendenza. Innanzitutto, quella a omologarsi al sistema di garanzie operanti nel campo dei diritti civili e politici, per quanto riguarda la struttura degli organi preposti al controllo internazionale la tendenza è a passare dall'iniziale approccio *intergovernativo* incarnato in «organi di stati» all'approccio *sopranazionale* tradotto sia nella composizione degli organi – organi di individui – sia nel contenuto degli atti di controllo internazionale – esame di merito –. Il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali opera in funzione di stimolo e di orientamento perché all'interno degli stati le politiche economiche, sociali e culturali siano ispirate al paradigma dei diritti umani e siano quindi intese a soddisfare i bisogni essenziali di tutti. Il Comitato indica vere e proprie linee politiche e opera in funzione dell'armonizzazione dei sistemi economici e sociali.

L'efficacia della tutela internazionale in materia, in assenza di atti giuridicamente cogenti degli organi internazionali, è soprattutto affidata alla pubblicità delle procedure e dei documenti. In questa ottica deve essere interpretata la puntigliosa attenzione che il Comitato ONU rivolge al tema della partecipazione delle organizzazioni nongovernative alla elaborazione dei singoli rapporti nazionali e alla segnalazione di fatti che configurano violazioni dei diritti economici e sociali.

Dunque, sul terreno concreto, gli strumenti della garanzia internazionale sono principalmente la pubblicità e la partecipazione popolare.

Il riconoscimento internazionale dei diritti economici sociali e culturali non è ancora idoneo, in quanto tale, ad assicurare l'effettiva realizzazione di tali diritti. Il fatto però che questi siano formalmente enunciati all'interno di norme giuridiche internazionali che impongono obblighi di adempimento nei confronti degli stati, è di per sé un elemento di grande portata innovativa sotto il duplice profilo del diritto e della politica.

Dedicheremo ora la nostra attenzione particolare al secondo profilo. L'esistenza di specifiche norme internazionali in materia, se da un lato rivela la inadeguatezza della attuale *machinery* di attuazione, dall'altro

legittima e, per così dire, eccita l'azione politica finalizzata a porre rimedio alle inadeguatezze. Il diritto dei diritti umani, sia all'interno che all'esterno degli stati, lungi dal cristallizzare la situazione, induce a progettare e ad agire per il mutamento. La cultura dei diritti umani è la cultura della rivoluzione strutturale permanente – nonviolenta, evidentemente – legittimata dalla stessa norma giuridica. Questa potenzialità rivoluzionaria è ancora più evidente se ci riferiamo al codice internazionale dei diritti umani, il quale è stato calato in un sistema dei rapporti internazionali la cui logica strutturale – statocentrica – è decisamente antinomica rispetto alla logica dei diritti umani – umanocentrica –: il principio di sovranità degli stati si contrappone al principio di sovranità della persona umana e della famiglia umana universale; il diritto degli stati alla integrità territoriale è antitetico rispetto al diritto dei popoli all'autodeterminazione.

Il tipo di provvedimenti necessari per realizzare i diritti economici sociali e culturali postula con urgenza l'azione internazionale finalizzata a trasformare il tradizionale sistema dei rapporti fra stati. Per i diritti civili e politici, il funzionamento degli apparati internazionali di garanzia è, fondamentalmente, per un duplice obiettivo:

- a) la armonizzazione delle varie legislazioni interne sulla base dei principi del Codice internazionale dei diritti umani;
- b) l'esercizio di un potere giurisdizionale di ultimo appello nei confronti degli atti delle magistrature nazionali.

Per i diritti economici sociali e culturali, la *machinery* internazionale ha certamente anch'essa una funzione di armonizzazione dei sistemi interni – è questo l'obiettivo perseguito dal Comitato del Patto internazionale – mediante la azione di orientamento e di direttiva espletata in occasione dell'esame dei rapporti periodici degli stati.

Ma per soddisfare i diritti economici e sociali, prima e più che sentenze giuridiziarie – giova ribadirlo – occorrono politiche, atti amministrativi, disponibilità di risorse materiali. La garanzia internazionale in materia non può pertanto esaurirsi in termini di orientamento e di controllo, deve tradursi in programmi di azione politica *direttamente elaborati e gestiti in sede internazionale*. Il problema si pone concretamente, e con urgenza, in ragione della condizione di interdipendenza planetaria asimmetrica che segna la vita sul pianeta e del correlato persistente divario nei livelli di sviluppo del Nord e del Sud del mondo.

Ai sensi del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

anche lo stato in condizioni di sottosviluppo è giuridicamente obbligato a soddisfare i bisogni essenziali delle persone e delle comunità umane che vivono all'interno della sua sfera di giurisdizione. Esso però non dispone, obiettivamente, delle risorse necessarie per adempiere al suo obbligo. Gli altri stati, in particolare i più ricchi, sono *solidalmente obbligati* ad adempiere alle norme giuridiche internazionali. È la comunità internazionale che è tenuta ad intervenire in funzione distributiva elaborando politiche, raccogliendo risorse, istituendo fondi. La Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1977, già citata, è esplicita al riguardo: «Il conseguimento di un duraturo progresso nell'implementazione dei diritti umani dipende da sane ed efficaci politiche, nazionali e internazionali, di sviluppo economico e sociale».

Il problema della esigibilità dei diritti economici e sociali pone, chiaramente, quello di un governo mondiale le cui strutture siano atte a programmare e gestire politiche sociali ed economiche internazionali <sup>(11)</sup>.

La esigibilità dei diritti economici sociali e culturali è pertanto legata alla trasformazione del quadro istituzionale entro cui si svolgono le relazioni internazionali e quindi alla maturazione di una cultura politica che riveda le forme della politicità e della statualità dal quartiere all'ONU, all'interno di un approccio mondialista della socialità e della solidarietà.

Lo stato sociale, nelle sue espressioni più avanzate di stato del benessere, è quello che più avvicina alla forma politica istituzionale esigita dai diritti umani. Esso deve procedere ad un ulteriore avanzamento. Dopo le fasi dell'assistenzialità, della previdenzialità, del benessere, esso deve passare a quella segnata dal duplice carattere della finalizzazione alla promozione umana e dell'adeguamento a coerenti processi di internazionalizzazione. È la fase dello stato dei diritti umani. Questo nuovo tipo di stato, oltre che per assicurare la certezza del diritto (stato di diritto), deve operare per garantire a tutti il soddisfacimento dei bisogni umani essenziali che anche la legge internazionale riconosce come «diritti umani», interdipendenti e indivisibili fra loro.

---

<sup>(11)</sup> V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in «Pace, diritti dell'uomo diritti dei popoli», III, 2, 1989, p. 57 ss.; IDEM, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un Nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1990, 3<sup>a</sup> edizione.

Lo stato dei diritti umani è quello che consente alla sua definitiva desovranizzazione nei rapporti internazionali, come ha già fatto al suo interno: ente strumentale, dunque, anche sul piano internazionale.

Esistono i soggetti della nuova cultura politica, capace di declinare il codice internazionale dei diritti umani in termini di stato dei diritti umani?

Per lo stato sociale hanno lottato grandi forze sociali, organizzazioni sindacali, all'interno di un movimento – variamente articolato e percorso anche da *cleavages* ideologici – operante su scala transnazionale. Si sente talora dire che la esigibilità dei diritti economici sociali e culturali è affidata ai rapporti di forza.

Il fatto che in sede internazionale l'apparato di garanzia di tali diritti si differenzi da quello preposto ai diritti civili e politici attesta della necessità che si attivino nuove forze transnazionali, le quali capiscano cosa significa il «dato» del riconoscimento giuridico internazionale anche dei diritti di seconda generazione e che traducano all'interno di nuove forme di politicità e di statualità la logica della rivoluzione nonviolenta a fini di promozione umana universale.

L'associazionismo di base (per i servizi sociali, la difesa dei diritti umani, la cooperazione allo sviluppo, la tutela dell'ambiente, la cultura della pace e il disarmo) va diffondendosi capillarmente in tutti i paesi del mondo. In molti paesi esso asserisce con crescente chiarezza il suo statuto di politicità: il cosiddetto privato-sociale si fa politico. Il prolungamento internazionale di questo associazionismo è costituito da una parte considerevole delle migliaia di organizzazioni internazionali nongovernative censite dall'Annuario della Unione delle Associazioni Internazionali. Sono i nuovi attori della politica internazionale, che dimostrano di sapere e volere incunearsi negli «interstizi» del sistema mondiale.

Non è questa la sede per sviluppare la riflessione sul punto.

Mi limito a dichiarare il mio convincimento che le associazioni nongovernative, attraverso la loro capillare rete di rapporti transazionali, sono i soggetti collettivi in grado di premere affinché la legge che formalizza il riconoscimento dei diritti umani in sede internazionale non addormenti ma attivi la politica. L'azione di questi soggetti sta attuandosi in forme di monitoraggio sul comportamento dei governi, di proposte di nuove politiche e di nuove istituzioni – ricordo il Manifesto di Mani Tese, del 1985, per una «Costituente per la pace e lo sviluppo» –, di interventi a titolo di autogestione.



Può agevolmente ipotizzarsi che l'associazionismo transnazionale di promozione umana abbia preso il posto del movimento operaio e sindacale come nuova area di soggettività «costituente» ai vari livelli della vita politica.

## DIRITTI UMANI E GIUSTIZIA ECONOMICA E SOCIALE

di ACHILLE AGNATI (\*)

### 1. *Premessa: l'equilibrio instabile tra società e stato*

Per svelare subito l'anima analitica del discorso scientifico qui esposto, completiamo il titolo aggiungendo «o delle radici di ragione sufficiente dei diritti umani». In breve – sulla base della verità onde tra società e stato l'equilibrio è sempre instabile – ci proponiamo di dimostrare come i diritti umani – nella definizione positiva qui accolta di esigenze individue e comuni – abbiano radici di ragione sufficiente nella giustizia economica e sociale. Questo perché i diritti umani, a quanto ne sappiamo – dietro l'unico termine che li esprime – nascondono ormai significati e valori tra loro discordanti, se non opposti, onde sono a tutt'oggi definiti con una concettosità così nebulosa che naturalità, fundamentalità, inalienabilità delle pretese individuali a ben vivere sorreggono definizioni tanto vaghe in sede teorica quanto paralogiche in sede di riempimento o di svuotamento di significato del vago d'ogni enunciato generale che si proponga di definire i diritti umani. Ecco perché – saltando il fosso delle fisime avversative dei filosofi, delle linearità filologiche dei giuristi, delle corposità interpretative degli storici, delle pseudoconcettualità ricognitive dei sociologi – per l'economia politica intendiamo i diritti umani quali verità di fatto che

---

(\*) Professore ordinario di Storia delle dottrine economiche e Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Padova.

peraltro, in sede di natura e di società, si saldano in verità di ragione quali unità concluse e sufficienti a sé stesse diventando così necessarie in un contesto di essenze pienamente razionali. In breve, passiamo da una concezione apodittica, che dà sempre criteri logici i quali stanno fuori del sistema teorico che l'economista studia, a una concezione anapodittica così da considerare – nel nostro tema – l'azione dell'uomo nella totalità dell'universo economico-extraeconomico, come nella realtà vera.

Raccogliendo allora a sintetico sommario la trattazione qui proposta, diciamo del principio di ragione sufficiente dei diritti umani (fenomeni e istanze sperimentabili e concrete che rimandano la conoscenza ad altri fenomeni e istanze come a loro cause), principio le cui radici – secondo nostra equazione economicistica – sono: giustizia economica e sociale come benessere collettivo o, meglio, organico perché utilitario ed extrautilitario; libertà di pensare e di fare duale come risultante netta di costi e benefici prasseologici; democrazia economica effettiva delle strutture economiche reali quando indipendenti da ogni -ismo ideologico. Tali radici affondano nei tessuti delle contingenze della storia, mentre l'argomento principe della trattazione come soggetto od oggetto formale – ossia i diritti umani – è, nella sua essenza, argomento immerso nei tessuti delle necessità della natura umana radicalmente determinata dal fattore antropomorfo onnicomprensivo delle aspirazioni dell'agire individuale e comune: la psicologia.

La dimostrazione qui proposta parte da questa figurazione: se si pongono pesi eguali sui due piatti di una bilancia, la bilancia deve rimanere in equilibrio non essendovi ragione perché trabocchi da una parte piuttosto che dall'altra. Sul primo piatto della bilancia poniamo l'entità che fa sorgere e riconoscere i diritti umani, sul secondo piatto poniamo l'entità che instaura e regola la giustizia economica e sociale. Siamo consapevoli di trattare con metodo scientifico zone dell'operare empirico, zone – specie per l'economista – altamente significative giacché il primo piatto porta la società, il secondo lo stato. Stato e società sono, sì, i due membri di un'equazione imperfetta <sup>(1)</sup>, ma è proprio la diversa razionalità del comportamento dello stato rispetto al comportamento della società che

---

<sup>(1)</sup> G. DEMARIA, *Lo stato sociale moderno. Le sue basi storiche e la sua organizzazione strutturale*, Milano, Cea, 1946 e Padova, Cedam, 1962, p. 278 ss.

dovrebbe allo stato – soggetto di politica in genere e di politica economica in particolare – non inibire la sua funzione di produzione e di felicitazione materiale e immateriale a vantaggio dei componenti la società umana. In breve, lo stato deve o almeno dovrebbe il più possibile inverarsi nelle esigenze della società.

## 2. *Diritti umani come esigenze individuali e comuni*

Veniamo al primo piatto della bilancia secondo la figurazione proposta, piatto contenente i diritti umani: istanza razionale sempre necessaria, dunque referenziale di causalità naturale e altresì – volendo approdare ad altri lidi conoscitivi – di diritto naturale. Per concretare (e quindi cercare di definire positivamente) il concetto indefinito di diritti umani, ricordiamo che la formazione e la struttura delle varie specie di società umana – nel loro referenziale diacronico – rinvia, quanto alla costituzione, agli elementi biologico, antropologico, etnologico, ecologico, psicologico secondo la «*Beziehungslehre*» di Dilthey e Weber, ripresa in buona ortodossia da Simiand e von Wieser, e altresì – in diversa cultura – da Sorokin e McDougall. Per gli economisti, scienza dei rapporti rinverdata e, soprattutto, economicisticamente vivificata quando considerata alla luce della sistematica di Demaria <sup>(2)</sup> come cercheremo di fare per taluni spunti successivi.

La «*Beziehungslehre*» è scienza non soltanto dei rapporti di fatto esistenti nella società e tra la società e lo stato, ma anche dei comportamenti tendenziali di tali rapporti. Scienza dunque universale perché politici, giuristi, economisti, sociologi, storici vi sono direttamente interessati. Essendo la «*Beziehungslehre*» scienza dei rapporti biologici, antropologici, etnologici, ecologici, psicologici – giusto la considerazione di questi vari

---

<sup>(2)</sup> G. DEMARIA, *Lo stato sociale moderno*, cit., pp. 262-71 per la «*Beziehungslehre*»; mentre per la sistematica si veda *Materiali per una logica del movimento economico*. I, Milano, La Goliardica, 1953; II. *Gli entelechiani*, Ibidem, 1955; III. *Le basi stocastiche dell'induzione economica*, Ibidem, 1956; IV. *I propagatori*, Ibidem, 1957; V. *Le teorie dello sviluppo economico dai classici ad oggi*, Ibidem, 1958; e si veda, soprattutto, *Trattato di logica economica*. I. *La catallattica*, Padova, Cedam, 1962; II. *Il sistema produttivo*, Ibidem, 1966; III. *L'esogenità*, Ibidem, 1974.

punti di vista – fa accogliere e studiare le attitudini dell'uomo singolo e in società, onde si può giungere a stabilire le esigenze della collettività contemporanea intesa come mente media del gruppo.

Da parte nostra, intendiamo la psicologia umana (fattore sovente omnibus e, almeno a priori, misteriosissimo) sempre ricomprensiva dei primi quattro elementi onde dal referenziale psicologico – a volta a volta, dato elemento fattore forza che determina la formazione e la struttura delle varie specie di società umana – dal referenziale psicologico vediamo la società che, oggettivamente, si propone di realizzare le facoltà innate dell'uomo avendo a necessario conforto l'esigenza di ordine e sicurezza. E la società si esprime secondo esigenze individue e comuni che hanno, contenutisticamente, specificazioni diverse onde – seguendo Demaria <sup>(3)</sup> che per primo le ha introdotte – sono esigenze proponibili in tre categorie differenti.

Invero, come i bisogni costituiscono l'effetto delle emozioni perché determinano volontà e comportamento dell'individuo a soddisfarli, così le esigenze sono – sia pure in prima approssimazione – in tutto assimilabili ai bisogni latamente intesi proponendosi come ragione fondamentale di tutta la prasseologia sociale dell'uomo. Da un punto di vista delle emozioni materiali e morali – terreno che qualifica la vita della psiche di ogni individuo – le esigenze come aspirazioni possono forse vedersi come base in cui è sussunta questa categoria fondamentale dell'economia giacché sono tutti bisogni che – analiticamente o no – stanno in sinonimia a volta a volta di gusti, fini, obiettivi, preferenze, «dati», quando individuali quando alterantivi quando spontanei e poi ancora, secondo altre connotazioni, collettivi, pubblici, programmati, aggregativi, globali, settoriali, stratificati, internazionalizzati. Dunque, i bisogni sono tutti contemplati nella catallattica generale interna e internazionale, capitalistica e collettivistica secondo le puntualizzazioni problematiche al caso richieste <sup>(4)</sup> dall'economia individuale, dallo scambio istantaneo, dallo scambio internazionale, dallo scambio collettivistico. Ma di questo conviene un rinvio trattandosi di un tema complessissimo e non speditamente svolgibile anche se – in termini generali

<sup>(3)</sup> G. DEMARIA, *Lo stato sociale moderno*, cit., pp. 276-77.

<sup>(4)</sup> Per tutto e per ogni specificazione si veda G. DEMARIA, *Trattato di logica economica. I. La catallattica*, cit., p. 312 ss. e passim.

(<sup>5</sup>) – è bene si sappia che naturalità e culturalità dei bisogni non formano a stretto e autentico rigore oggetto dell'economia politica, la quale si limita a studiarli nel loro rapporto economico giacché la definizione del bisogno deve comprendere la percezione interna dell'autocoscienza e la proiezione esterna secondo il nostro interesse all'azione umana quale prodotto dei due fattori: il carattere e il motivo secondo la magistrale spiegazione di Schopenhauer (<sup>6</sup>).

Torniamo al nostro punto, ossia alle esigenze o aspirazioni proprie della mente individuale e della mente collettiva della società. Le esigenze irriducibili (così dette perché la società non potrebbe tollerare fossero sacrificate o anche ridotte da una organizzazione coercitiva esterna) – tutte aspirazioni a un benessere quando utilitario quando extrautilitario innervato dal principio di libertà comunque intesa in un ordinamento che consenta l'esistenza di una democrazia economica effettiva – sono, indicativamente ed emblematicamente, raccogliibili in un campo di possibilità prasseologiche che vanno dal realizzare nell'ambiente sociale parte della personalità più intima – giacché l'uomo contemporaneo secondo natura se non sempre secondo istituzione ama il matrimonio e la figliolanza – al trovare lavoro con un certo compenso; dal risparmiare quanto necessario per l'avvenire all'ottenere la proprietà privata di beni di consumo col proprio lavoro fino alla pace – idea che non è affatto contro natura (<sup>7</sup>) – aspirazione per cui individui e popoli sarebbero forse disposti a intaccare le esigenze precedentemente indicate che riteniamo tutte garantite, con certezza, solo dall'esistenza nell'ordinamento giuridico statale del principio di libertà di pensiero e d'azione innestato in un contesto di effettiva democrazia economica. Le esigenze irriducibili, in sede di teoria economica, sono forse assimilabili, almeno in prima approssimazione, a quelle istanze da cui sorgono i bisogni di sussistenza.

(<sup>5</sup>) T. BAGIOTTI, *Corso di economia*. I, Padova, Cedam, 1977, p. 41 ss. e p. 516 ss.

(<sup>6</sup>) A. SCHOPENHAUER, *Die beiden Grundprobleme der Ethik*, Frankfurt am Main, 1841; tr. it. *I due problemi fondamentali dell'etica*. 1. *Sulla libertà del volere*. 2. *Sul fondamento della morale*, Torino, Editore Boringhieri, 1961.

(<sup>7</sup>) Così Popper in K.R. POPPER, K. LORENZ, *Die Zukunft ist offen. Das Altenberger Gespräch mit den Texten des Wiener Popper-Symposiums*, München, R. Piper GmbH & Co. KG, 1985; tr. it. *Il futuro è aperto. Il Colloquio di Altenberg insieme con i testi del Simposio viennese su Popper*, Milano, Rusconi, 1989.

Le esigenze riducibili (così dette perché la società potrebbe tollerare fossero sacrificate o anche ridotte da una organizzazione coercitiva esterna) – sono anch'esse tutte aspirazioni a un benessere quando utilitaristico quando extrautilitaristico innervato dal principio di libertà comunque intesa in un ordinamento che consenta l'esistenza di una democrazia economica effettiva – pure queste sono indicativamente ed emblematicamente raccogliabili in un gruppo tematico di espressioni prasseologiche che vanno dalla facoltà di parola, riunione, associazione, critica alla facoltà di operare indipendentemente fino a giungere alla proprietà di beni capitali; ancora, dalla fruizione di potere politico alla fruizione di educazione e alla esistenza di una legislazione sociale; esigenze che riteniamo sempre cautelate con certezza, secondo grado e intensità, dal principio di libertà di pensiero e d'azione che qui può – secondo definizione – ben essere una risultante netta di costi e benefici prasseologici purché sempre innestato e, per così dire, reciprocamente innervato da una democrazia economica effettiva. Le esigenze riducibili, in sede di teoria economica, sono forse assimilabili, anche queste almeno in prima approssimazione, a quelle istanze da cui emergono i bisogni di comodo e di lusso.

Le esigenze impossibili (così dette perché la società non può averle quali aspirazioni generali del gruppo sociale, giacché sono aspirazioni che non appaiono coltivate dall'uomo contemporaneo) sono tutte radicalmente contrarie a un benessere sia utilitaristico sia extrautilitaristico con la conferma decisiva – laddove si danno – della mancanza di libertà duale in assoluto come in assoluto manca una democrazia economica effettiva; anche queste esigenze sono indicativamente ed emblematicamente raccogliabili in un gruppo tematico di espressioni prasseologiche che vanno dalla schiavitù assoluta alla confisca dell'irriducibile minimo di beni spirituali e materiali, dall'obbedienza ad autorità odiose o inette o a stranieri all'avversione in modo cruento a credenze religiose non condivise generalmente; dall'eguaglianza assoluta alla libertà senza limiti, esigenze che riteniamo tutte intollerabili – secondo una contraddizione in termini – per qualsiasi società contemporanea tesa a un ordine spontaneo desiderato da tutti, frutto di attività e aspirazione cooperatrice spontanea o – come prima s'è detto – che oggettivamente si propone la realizzazione delle facoltà innate nel necessario conforto di un'esigenza di ordine e di sicurezza. Le esigenze impossibili rientrano, dunque, solo in una precettistica di economia di guerra, di dominio, di sfruttamento non certamente in una disciplina scientifica il cui

prius è sì teorico e razionale, ma il cui posterius è la vivibilità nella casa politica che nella sua più autentica deontologia deve giovare e non ledere i suoi componenti.

### 3. *Giustizia economica e sociale come benessere utilitario e extrautilitario*

Passiamo al secondo piatto della bilancia, piatto contenente la giustizia economica e sociale, istanza sempre contingente, dunque referenziale di causalità storica e altresì – volendo approdare ad altri lidi conoscitivi – di diritto positivo esplicitato in leggi, in codici, in carte costituzionali. Giacché l'interesse collettivo è il substrato o denominatore comune a quasi ogni concetto di giustizia sociale, perché l'interesse collettivo è ciò che serve alla sopravvivenza del gruppo sociale e politico e al suo progresso. E giacché il benessere nasce e si afferma in tale quadro – la giustizia economica e sociale viene da noi proposta quale benessere collettivo inteso a sua volta come benessere organico <sup>(8)</sup>.

Nel benessere organico – organico perché l'organicità è l'unico termine cui rapportare il benessere collettivo economico ed extraeconomico che, insieme alla produttività e alla forza di coesione del gruppo sociale, è uno dei tre giudizi definitivi di convenienza rispetto a ogni atto o sistema di politica economica – nel benessere organico, teorizzato da Demaria nell'ambito della sua sistematica endo-esogena dell'economia politica <sup>(9)</sup>, non v'è dunque posto – se non negativamente – per la confrontabilità interpersonale e quindi matematica dell'utilità. E all'impostazione del benessere organico, in Italia, si sono riferiti specialmente Arena, Bachi,

---

<sup>(8)</sup> G. DEMARIA, *Il principio del benessere organico e il contratto collettivo di lavoro*. «Archivio Scientifico. Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali», Bari, vol. V, 1930-31; *La politica economica dei grandi sistemi coercitivi*, Torino, Litografia Gili, 1937 e Padova, Cedam, 1969, 11.11.2-9; *Lo stato sociale moderno*, cit., 1.3.10. Ma anche – per un excursus dottrinario – A. AGNATI, *Gli economisti italiani dall'eudemonismo di mezzo settecento all'eudemonismo compensatore contemporaneo*, «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», 1982, specialmente le pp. 255-56.

<sup>(9)</sup> G. DEMARIA, *Trattato di logica economica*. I. *La catallattica*, cit.; II. *Il sistema produttivo*, cit.; III. *L'esogeneità*, cit.



Bagiotti, Barbieri, Biagi, Bordin, Bruguier Pacini, Da Empoli, D'Albergo, Dami, De Luca, de Pietri Tonelli, De Toma, Di Nardi, Fanfani, Fasiani, Fortunati, Antonio Fossati, Eraldo Fossati, Fovel, Gangemi, Jannaccone, La Volpe, Masci, Mazzoni.

Questa categoria del benessere economico ed extraeconomico è contraria all'assoluta confrontabilità interpresonale dell'utilità con valutazione ab intra delle sensazioni individuali, ossia da parte di ogni individuo personalmente, è contraria come a una delle peggiori forme di trascendenza dell'economicismo e nell'organicità (da un punto di vista storico, in questa «nuova» organicità) troviamo e superiamo – dopo averle meditate – la logica assoluta di Hegel, la logica sintetica di Marx, la logica organicistica di Schäffle, la logica fisiologica di Hobson, la logica istituzionalistica di Galbraith, la logica olistica di Meyer-Abich, la logica strutturalistica di Perroux, la logica totalizzante di Sartre. Si procede, allora, con una logica generale che non è tale perché ogni componente faccia parte di una finita-infinita molteplicità di rapporti: e la scienza economica è scienza di rapporti – ci ha ricordato ancora meno e più recentemente Del Vecchio<sup>(10)</sup>, Maestro del mio Maestro. Detto in modo spedito, insistiamo qui sul problema logico in economia perché non puntiamo certo sull'economia politica come fosse una scienza omnicomprensiva né tanto meno attribuiamo a discipline diverse dall'economia politica compiti totalizzanti ricadendo o, meglio, non muovendoci dall'eredità dell'epistemologia ottocentesca secondo il dubbio che mi ha comunicato Pietro Rossi con lettera del 18.4.1989.

#### 4. *Le radici di ragione sufficiente dei diritti umani: benessere organico, libertà duale, democrazia economica*

Durante il nostro apprendistato accademico<sup>(11)</sup>, abbiamo appreso che

<sup>(10)</sup> G. DEL VECCHIO, *Ricerche sopra la teoria generale della moneta*, «Annali di economia», vol. VIII, Milano, Università Bocconi editrice, 1932, Parte I, Capitolo I Introduzione, 1) Dottrine e teorie monetarie, p. 9, nota (1) e Padova, Cedam, 1967 a cura di G. Demaria che vi ha premesso il saggio *La moneta nell'equilibrio economico generale*.

<sup>(11)</sup> T. BAGIOTTI, *Corso di economia*. I., cit., p. 300 ss.

il modo relazionale o meccanicistico di trattare l'economia al dunque delle relazioni fattuali abbisogna sempre di cospicuo e particolare approfondimento, perché il passare da un sistema logico o a priori a una logica dei sistemi significa sempre includere sia il prevalere contingente delle opinioni sia il condizionamento esterno ossia, in genere, l'esogeneità dell'ambiente extraeconomico <sup>(12)</sup>. Nel linguaggio del filosofo della scienza o epistemologo, si passa dalla verità logica – che riguarda la struttura formale della scienza – alla verità fattuale che è la corrispondenza di una proposizione al suo designato e quindi, per il teorico, della previsione al risultato.

L'assolutezza delle verità di ragione – aggiungiamo e svolgiamo – dipende dal loro carattere formale, dal riferirsi a possibilità, ossia a ciò che può essere o non essere, non a realtà. La realtà implica qualcosa di diverso che, per così dire, si aggiunge alla logicità e, nel contempo, fuoriesce dal campo raggiungibile per via logica dagli intelletti finiti intrinseci di indeterminazione a priori o logica secondo la scuola di pensiero <sup>(13)</sup> cui apparteniamo, ossia dell'impossibilità razionale non soltanto di stabilire, misurare, osservare ma anche e più semplicemente di descrivere esattamente – tanto a priori come detto ma anche a posteriori – tutti i nessi di ordine esistenti tra i fatti osservabili od osservati nella realtà studiata. Le verità di fatto come proposizioni contingenti il cui contrario non è contraddittorio, ma possibile (diritti umani intesi quali esigenze individue e comuni, ma anche giustizia economica e sociale intesa quale benessere organico, e poi libertà duale e democrazia economica) sfuggono – per la loro contingenza ossia per la possibilità in sé cioè nel loro concetto, ma necessarietà rispetto a ciò che le fanno essere così nella loro essenza – sfuggono ai principi di identità e di non-contraddizione base, invece, delle verità di ragione che sono necessarie e sottostanno al principio di non contraddizione giacché in esse il predicato inerisce necessariamente al soggetto identificandosi a esso; onde per le verità di fatto si introduce il principio di «ragione sufficiente»: nulla accade senza che vi sia una ragione perché accada proprio così invece che altrimenti, affermava Leibniz dicendo di non aver inventato ex novo quel principio, ma di averlo trovato (sia pure in forma implicita) in alcune

<sup>(12)</sup> Questo il paradigma conoscitivo che regge A. AGNATI, *Critica dei massimi sistemi dell'economia politica. I. Dalla natura alla storia*, Padova, Cedam, 1978.

<sup>(13)</sup> G. DEMARIA, *Trattato di logica economica. I. La catallattica*, cit., p. 47 ss.

dimostrazioni di Archimede laddove si tratta dell'equilibrio di una bilancia.

Epilogando, riprendiamo allora la nostra bilancia: i due piatti sono in tendenziale equilibrio quando i diritti umani come esigenze individue e comuni irriducibili e riducibili, ma – e questo solo negativamente – anche impossibili, trovano certezza di riconoscimento formale e di garanzia reale di rispetto nell'esistenza di giustizia economica e sociale come benessere organico ossia utilitario ed extrautilitario, di libertà duale come risultante netta di costi e benefici prasseologici, di democrazia economica effettiva come strutture economiche indipendenti. Questa bilancia viaggia nella storia e ne è influenzata. Ecco allora che per la felicitazione materiale e immateriale dell'uomo auspichiamo un processo continuo di incivilimento <sup>(14)</sup> ch'è «... il risultato del movimento per solidarietà emulatrice di tutti i blocchi sociali, che poco alla volta scoprono da se stessi la loro potenza creatrice e nel realizzarla si sopravanzano a vicenda, pur entro certi limiti rigorosi, dati dalla forza altrui e dalla intelaiatura storica che fa loro da integumento». Ossia un processo di continuo miglioramento eso-endogeno secondo il linguaggio economicistico della scuola cui apparteniamo.

Per l'esistenza del tempo storico ed economico ci preoccupa l'indeterminazione dinamica <sup>(15)</sup>, ossia consideriamo i fatti nuovi quegli autentici eventi dovuti alla generazione spontanea che è nelle cose, fatti o, come detto meglio, eventi onde può sempre e imprevedibilmente variare in modo negativo quel processo d'incivilimento di cui più sopra, giacché i diversi blocchi sociali instabili che vi partecipano non possono preservare intatta la

---

<sup>(14)</sup> G. DEMARIA, *La funzione d'incivilimento alternativa al collettivismo*, «Giornale degli economisti», 1963. Nella sistematica di G. DEMARIA, *Trattato di logica economica. II. Il sistema produttivo*, cit., p. 355 per la citazione in testo, la funzione d'incivilimento è la quinta e ricomprensiva sottofunzione della funzione di produzione insieme alle funzioni di combinazione tecnica, di costo, di ricavo, d'investimento. Per un punto di vista storico analitico si veda T. BAGIOTTI, *L'incivilimento come principio di determinazione del problema economico in Gian Domenico Romagnosi*, «Giornale degli economisti», 1961; P. BARUCCI, *Economia e incivilimento in Gian Domenico Romagnosi*, Ibidem.

<sup>(15)</sup> Oltre alla sistematica generale di Demaria di cui a una nota precedente specialmente *Trattato di logica economica. I. La catallattica*, cit., p. 47 ss. si veda puntualmente – in sede di teoria e di storia – G. DEMARIA, *Testimonianza*, in AA.VV., *Keynes in Italia*, Istituto IPSOA, 1984, pp. 41-44. Con la conferma di A. AGNATI, *Keynes e il dissenso di Demaria: la negazione fondamento logico dell'economia dinamica*, Ibidem, pp. 65-77.

loro struttura e la loro finalità. Sono blocchi con differenti volontà, ma decisamente condizionati dai propagatori ossia da quelle grandezze extraeconomiche espresse dall'ambiente che hanno movimento continuo e permanente: popolazione; psicologia; tecnologia; istituzioni legislative-amministrative-giudiziarie-fiscali; comportamento nell'economia internazionale; sindacati; forze monetarie-bancarie-finanziarie; spontaneità o regolamentazione degli scambi interni; potenziale produttivo; distribuzione di redditi e fortune. E blocchi scossi bruscamente a tratti imprevedibili dagli entelechiani – ragione dell'indeterminazione dinamica – ossia da quelle grandezze extraeconomiche espresse dall'ambiente che hanno movimento improvviso e originale: guerre; carestie; epidemie; trasformazioni di gusti; politiche interventistiche.

A questo punto conviene dare una definizione positiva delle tre radici di ragione sufficiente dei diritti umani: benessere organico, libertà duale, democrazia economica. Gli elementi che possono aiutare a definire positivamente il concetto di benessere organico sono, contenutisticamente, il vigilare sui consumi che dovrebbero essere di natura vitale onde – ricordando l'esperienza degli Stati Uniti d'America – dai «better business bureaus» degli anni Trenta-Quaranta si è passati al consumerismo degli anni Sessanta-Settanta; il combattere a qualunque costo il lavoro troppo uniforme, brutale, sovente malsano, sicché gli sforzi umani non tornassero in modo contrario al benessere; il predisporre e istituzionalizzare una certa sicurezza sociale; il migliorare la biologia sociale intesa in senso stretto. Elementi che trovano una garanzia di piena realizzazione in un ordinamento di democrazia economica effettiva innervata dal principio di libertà di pensiero e d'azione comunque intesa.

E allora necessitiamo della libertà, che abbiamo detto comunque intesa in sede aprioristica, purché – per fatti certissimi ed esperienze inequivocabili – il suo esercizio illimitato non comporti una minore elevazione morale e materiale dell'uomo, libertà opportunamente argomentata in sede economicistica generale <sup>(16)</sup>: onde si conclude che «Bisogna fare

---

<sup>(16)</sup> G. DEMARIA, *Lo stato sociale moderno*, cit., pp. 280-82; *Sulla assoluta necessità di una teoria degli epifenomeni sociali per giudicare di qualsivoglia variazione economica*. «Giornale degli economisti», 1962, pp. 701-03. Può essere vantaggioso riscontrare il problema della libertà in sede di sistema logico dell'economia politica: A. AGNATI,

il calcolo fra la diminuzione di certe libertà e l'accrescimento di altre onde determinare la risultante netta». Libertà duale nel nostro linguaggio, ossia sempre tale anche se, in sede individualistica «particolare», risultasse come «second best». Libertà ulteriormente riconsiderata in una lettera di Demaria in data 8.3.1988 dove – raccomandandomi di «non fare solo della storia, ma di avere un obiettivo polemico ... alla luce dei teoremi della scienza economica; scienza che per i diritti umani non è tutta la scienza che importa considerare» – aggiungeva che «Tra questi teoremi campeggia quello non riduzionistico né deterministico della indeterminazione in senso evoluzionista e non evoluzionista o più in generale ancora nel senso del progresso verso la libertà o nel suo senso contrario».

Infine, la democrazia – parola sempre ambigua – è subito qualificata (rispondendo al semplice interrogativo «quale?») come economica effettiva secondo l'icastica definizione ancora da una lettera di Demaria in data 10.2.1989: «Le esigenze individue e comuni riducibili e irriducibili debbono tenere conto del concetto di democrazia economica secondo la situazione socio-economica di tutti gli operatori basata non tanto su elezioni democratiche quanto sulle strutture economiche indipendenti in gran parte dai modelli sociali o socialistici dei processi formativi attuali». Proposizione cui si aggiunge a complemento conoscitivo e operativo un «Altro concetto per fare chiarezza a quanto sopra riguarda la stabilità del movimento (sviluppo) economico che se non annulla i contrasti economici li rende meno gravi almeno in tendenza». Dunque, la cardinalità di una democrazia economica effettiva onde un economista contemporaneo ne abbisogna quale riscontro istituzionale di operatività per dire dell'efficienza del sistema economico reale sia che rimanga allo strumentario dell'analisi a costi e ricavi, ma anche trattando della funzione del benessere sociale e delle previsioni congiunturali, sia che affronti problemi e stili di politica economica quali quelli delle scelte pubbliche e dei tributi, della pubblica amministrazione, del liberismo e del corporativismo, della pianificazione economica, sia che argomenti su sistemi teorici quali l'economia del benessere, l'economia keynesiana, il socialismo marxiano, sia che – più semplicemente – si limiti a un impegno definitorio della ricchezza e dell'egualitarismo.

---

*Critica dei massimi sistemi dell'economia politica. I. Dalla natura alla storia, cit., p. 112 s. e passim.*

### 5. *Conclusion: i diritti umani sono giustizia economica e sociale*

La scienza economica, dunque, è scienza di rapporti. Tutte le nostre rappresentazioni economicistiche sono rapporti fra di loro associati secondo leggi e forme determinabili a priori. Secondo tale associazione nulla di sussistente per sé è indipendente, come anche nulla di singolo e isolato può diventare oggetto economico per l'uomo che avrà sempre di fronte rapporti economici. Va da sé che quelle leggi e forme determinabili a priori dovranno confrontarsi coi fenomeni entelechiari e della indeterminazione dinamica e col loro senso fondamentale secondo la più recente raccomandazione di Demaria del 16.5.1989. Ma questa associazione tra diritti umani e giustizia economica e sociale trova – secondo noi – la sua espressione generale nel principio di ragione sufficiente.

Dico radici del principio di ragione sufficiente per i diritti umani quelle entità e quelle relazioni che ne sono la base di fondamento operativamente garantibile e che poi – in altra sede rispetto a questa occasione seminariale – dovranno o potranno essere spiegate in modo analiticamente più dettagliato. E così, sotto un profilo metodologico, partendo da Archimede (sua è la figurazione della bilancia) siamo passati – secondo una epigonatum autenticamente analitica – a Leibniz e a Schopenhauer tenendo a sottofondo di riscontro empirico (giacché trattiamo un mondo sensibile, non un mondo di carta) la Costituzione della Repubblica Italiana del 1948 sotto specie sia di diritti umani sia di giustizia economica e sociale, sempre fissi – peraltro – al cardine egualitario del suo art. 3.

Proponiamo allora questo schema interpretativo partendo e poi tornando ai due termini cardinali del titolo: diritti umani e giustizia economica e sociale. Dal lato psicologico costitutivo della formazione e della struttura d'ogni specie di società umana, abbiamo esplicitato le esigenze individue e comuni (assimilabili almeno in prima approssimazione ai bisogni quando di sussistenza, quando di comodo, quando di lusso) secondo le tre categorie della loro irriducibilità, riducibilità, impossibilità; categorie ubbidienti a una causalità naturale ossia necessaria onde – per noi e per la nostra equazione scientifica – sono tutte espressioni di diritti umani (in positivo le prime due, in negativo la terza). Diritti umani di cui è portatrice, e dunque soggetto, la società le cui finalità, secondo natura irriducibili e irrinunciabili, sono la realizzazione delle facoltà innate attuabile

in un'esigenza di ordine e di sicurezza; ma la verità dell'equazione imperfetta tra società e stato rende quei diritti umani vivi solo di una inevitabile contingenza di riconoscimento e di garanzia. Onde è stato per noi ineluttabile – dal lato istituzionale della formazione e della struttura d'ogni specie di stato soggetto di politica in radice ma soggetto e fattore di felicità sociale secondo funzione deontologica cosicché giovi e non leda – è stato ineluttabile esplicitare la giustizia economica e sociale secondo il benessere collettivo inteso quale benessere utilitaristico ed extrautilitaristico, benessere ubbidiente a una causalità storica giacché lo stato, nella sua istanza di felicità volta al benessere organico, ha o almeno avrebbe la necessità di essere operativamente confortato, nella sua istanza di soggetto di politica, dai due principi attuabili con certezza (dunque reali e operativi) di democrazia economica effettiva (dunque garante – nei sistemi contemporanei d'Occidente – sia di eguaglianza individuali e comune sia di proprietà privata) e di libertà comunque intesa di pensiero e d'azione duale.

Riepilogando l'intera trattazione in modo puntuale, diciamo che i diritti umani – espressione indeterminata – vengono determinati come esigenze individuali e comuni irriducibili e riducibili le quali hanno corrispondenza di contenuto sotto specie di benessere utilitaristico ed extrautilitaristico ossia di benessere organico; ma il benessere organico non è certo tutta la scienza economica che qui importa e che per essere operativamente volta all'incivilimento (ossia alla felicità o soddisfazione degli individui) deve diacronicamente cadenzarsi secondo un principio di libertà duale che, solo nell'ordinamento politico della democrazia economica effettiva, trova la certezza di realizzare il proprio contenuto.

In breve – seguendo Popper<sup>(17)</sup> che svolge la definizione semantica di verità di Tarski<sup>(18)</sup> onde «un enunciato è vero se è soddisfatto da tutti gli oggetti e falso altrimenti»; formulazione che (come fanno molti logici

(17) K.R. POPPER, *Logik der Forschung*, Wien, 1935; tr. ingl. *Logic of scientific discovery*, London, Hutchison, 1959; tr. it. *Logica della scoperta scientifica*, Torino, Einaudi, 1970.

(18) A. TARSKI, *Der Wahrheitsbegriff in den formalisierten Sprachen*, «Studia Philosophica», I, Leopoli, 1935, pp. 261-405; dell'originale polacco del 1933 esiste la tr. ingl. *The concept of truth in formalized languages*, in *Logic, Semantics, Metamathematics*, Oxford, Clarendon Press, 1956, pp. 152-276. Si veda anche *The semantic conception of truth*, «Philosophy and Phenomenological Research», IV, 1944, pp. 341-75.

contemporanei) oltre ad Aristotele, si rifà a Bertrand Russell<sup>(19)</sup> secondo il quale «un enunciato è vero se designa uno stato di cose esistente» – dunque, in breve intendiamo anche noi – per provare la validità e l'efficacia del procedimento conoscitivo proposto – completare il concetto di corrispondenza col concetto di soddisfacimento e di riempimento affermando che l'enunciato «i diritti umani *sono* giustizia economica e sociale» è vero se e solo se i diritti umani corrispondono alla verità contenutistica della giustizia economica e sociale sotto specie di benessere organico informato al principio di libertà duale in un contesto politico che consenta l'esistenza di una democrazia economica effettiva.

Questa la conclusione. La nostra bilancia archimedeica sarà tendenzialmente in equilibrio quando i diritti umani sotto specie di esigenze individue e comuni reali – ossia verità di fatto come già detto proposizioni contingenti il cui contrario non è contraddittorio, ma possibile – corrisponderanno ai contenuti delle radici sopra esplicitate: benessere organico, libertà duale, democrazia economica – a conferma che sul piatto dello stato (giustizia economica e sociale) stanno le radici di ragione sufficiente di quanto sta sul piatto della società (diritti umani). E allora – nella storia – la bilancia procederà secondo un tendenziale equilibrio con un coefficiente di indeterminazione dinamica portato ineluttabile dell'inconoscibilità a priori delle variazioni apportate ai rapporti economici dal tempo economico e storico in cui sempre – quanto più quanto meno e secondo gli spazi-tempi nazionali e territoriali a volta a volta considerati – saranno immersi benessere organico, libertà duale, democrazia effettiva. Tre riferimenti che l'economista teorico si augura sempre emergenti da una dinamica di stabilità nel movimento e nello sviluppo economico che, se non annulla i contrasti economici, li rende – come già detto – certamente meno gravi almeno in tendenza. Ecco perché – nella logica della verità intesa come corrispondenza contenutistica secondo la formulazione di Tarski svolta principalmente da Popper – affermiamo che dire i diritti umani invariati nella giustizia economica e sociale è proposizione vera, fattualmente vera, se e solo se i diritti umani sono riconosciuti e soddisfatti, dunque realizzati, sotto specie di esigenze individue e comuni come giustizia economica e sociale. In breve, come benessere organico.

---

<sup>(19)</sup> B. RUSSELL, *An inquiry into meaning and truth*, London, George Allen and Unwin, 1940, tr. it. *Significato e verità*, Milano, Longanesi, 1963, p. 369 ss.



## DIRITTI UMANI E PROGRESSO DELLA SCIENZA E DELLA TECNICA

di MARCELLO CRESTI (\*)

Dopo aver accettato di parlare di diritti umani e di progresso della scienza e della tecnica, mi sono reso conto che il soggetto era affascinante e che l'argomento poteva essere affrontato in molti modi diversi, ma che il rischio di dire cose scontate, o, peggio, di usare metodi abituali a uno che normalmente si occupa di argomenti scientifico-tecnici per trattare temi che in sostanza sono di natura politica o sociologica o addirittura filosofica era molto grande. Ho quindi cercato di documentarmi su quello che era stato detto in precedenza sull'argomento, nella speranza di poter dare un contributo, se non proprio dotto, almeno relativamente informato. Ho perso quasi subito la speranza di riuscire in questo intento, ma in compenso ho scoperto due cose per me molto interessanti.

La prima è che un approccio possibile al problema è quello di cercare di individuare le radici filosofiche del concetto di diritto dell'uomo e la sua collocazione nella società moderna.

La seconda è che spesso, quando si parla di «diritti umani», ci si riferisce ad una serie di proposizioni articolate e formulate con quella precisione giuridica e con quel linguaggio che sono necessari perché esse entrino a far parte delle leggi che regolano il comportamento degli Stati, rendendo così possibile per i rappresentanti della legge, per i poteri politici

---

(\*) Professore ordinario di Fisica generale, Dipartimento di Fisica Galileo Galilei, Università di Padova.

o giudiziari definirne anche le violazioni e pertanto impedirle. Si elencano quindi con cura puntigliosa tutti i comportamenti che tendono a privare gli uomini o i popoli dei diritti che la cultura moderna loro assegna.

Questo secondo modo di procedere è inevitabile ed anche opportuno, se si prende atto del fatto che le violazioni dei diritti umani sono ancora frequenti e tendono ad accadere se non si provvede a renderle impossibili o difficili, o comunque a punirle.

Mi resta però dentro la delusione che ancora oggi, quando si è diventati padroni del mondo fisico, quando i progressi delle scienze sono tanti e tali da farci sentire l'orgoglio di essere uomini, si sia ancora costretti a precisare che alcune delle varie maniere di uccidere, di torturare, di sopraffare un altro essere umano sono illecite. Tanto per fare un esempio, mi sento umiliato, come appartenente al genere umano, quando penso alla decisione internazionale che proibisce l'uso bellico dei gas tossici, considerando implicitamente «lecito» l'uso del fucile. Non riesco ad evitare di pensare che dovrebbe ormai essere chiaro che è la guerra che viola tutti i diritti fondamentali dell'uomo, non le armi con le quali essa viene combattuta. Non esiste un modo umano di uccidere un nemico: non deve esistere il nemico, la stessa idea è arretrata, più della clava che fu la prima arma bellica e che ora è passata di moda perché uccide troppo poco.

In parte per questa mia delusione, in parte per il fatto che non ne ho né la competenza né l'inclinazione per farlo, ho deciso di rinunciare a fare un intervento informato o analitico. Proverò invece ad esporre alcune considerazioni che ho sempre sentito dentro di me, pur senza aver mai avuto l'occasione di esprimerle in maniera ordinata.

Per semplificarci il compito, farò discendere i diritti umani da alcune proposizioni fondamentali, da un numero limitato di diritti che darò per scontati e che chiamerei «elementari». Mi sarà più facile così trovare le relazioni che intercorrono fra i progressi della scienza e della tecnica e le possibilità che hanno gli uomini, presi singolarmente o come collettività, di esercitare i loro diritti. Probabilmente andrò fuori tema, ma spero che questo modo di affrontare il problema, forse inconsueto in questo ambiente, possa offrire lo spunto per qualche interessante discussione. Sono certo che offrirà a me, anzi lo ha già offerto, il modo di riflettere su cose delle quali non mi sono mai esplicitamente occupato.

Comincerò quindi con la definizione di quelli che per me sono i diritti elementari dell'uomo. Essi sono:

- 1) il diritto di sopravvivere;
- 2) il diritto di non subire violenza;
- 3) il diritto di scegliere;
- 4) il diritto di cercare una soddisfacente qualità della vita.

Se si accetta questa definizione di base, si può vedere in maniera magari schematica, ma immediata, che influenza hanno i progressi della scienza e della tecnica sui diritti umani.

Vorrei sin dall'inizio fare una distinzione: lo sviluppo della scienza, di tutte le scienze, ha progressivamente modificato la nostra visione del mondo, ha dato origine ad un nuovo modo di considerare l'uomo, la Natura ed il rapporto che deve intercorrere fra di loro. Da questa nuova visione del mondo, da questa presa di coscienza, deriva il fatto che oggi si parla di diritti di ogni uomo, o di tutti i popoli, quando fino a poco tempo fa i diritti erano privilegio di pochi.

D'altra parte, lo sviluppo tecnico che è derivato dall'aumento delle conoscenze non ha contribuito alla presa di coscienza astratta che tali diritti esistono, ma ha certamente influito e sta influenzando sempre di più, sulla possibilità pratica degli uomini di esercitarli, offrendo loro i mezzi e gli strumenti per rendere sempre meno necessario privare altri dei loro diritti per garantirsi i propri.

Purtroppo però l'interferenza non è solo né sempre positiva. L'uso dei mezzi che la moderna tecnica ci mette a disposizione non è sempre quello che potrebbe e dovrebbe essere. Secondo me questo è dovuto al fatto che all'accresciuta conoscenza del mondo fisico acquisita dall'uomo non corrisponde una coscienza sociale altrettanto sviluppata. Chi pensa oggi ad usare raffinate armi chimiche, nucleari o biologiche per uccidere altri uomini è lontano anni luce, come tecnica, dall'uomo di migliaia di anni fa che usava per lo stesso scopo una semplice clava, ma gli è vicino di caverna, come maturità intellettuale, senza avere, come egli aveva, l'attenuante dell'ignoranza, o la motivazione della lotta per la sopravvivenza.

Vediamo ora in concreto come il progresso tecnico stia influenzando l'esercizio dei diritti dell'uomo. Io ritengo che questo avvenga essenzialmente tramite le applicazioni delle scoperte in tre fondamentali settori di ricerca: lo studio della natura inanimata, lo studio della vita e lo studio della mente.

L'interferenza più immediata e più facile da identificare si ha con il più fondamentale fra i diritti dell'uomo, quello di sopravvivere, senza il quale non si pone nemmeno il problema di esercitare gli altri.

Non c'è dubbio che la disponibilità di grandi quantità d'energia, le macchine che risparmiano all'uomo i lavori nocivi o pericolosi e le tecniche che hanno aumentato la produttività della terra hanno reso più facile che in passato la sopravvivenza. Analogamente i progressi della medicina hanno permesso a più gente di vivere più a lungo e meglio.

Da questo punto di vista, quindi, l'interferenza può essere considerata altamente positiva. Ma ci sono ancora miliardi di uomini che non hanno abbastanza da mangiare, paesi dove la mortalità infantile è elevatissima e la vita media molto corta. L'uso che si sta facendo del progresso tecnico è ancora lontano da quello che dovrebbe essere fatto.

E c'è l'altra faccia della medaglia: per soddisfare le crescenti esigenze, spesso non reali, dei popoli che consumano, si assoggetta la Terra ad uno sfruttamento che ne esaurirà in breve tempo le risorse. L'abuso di energia, il consumo crescente ed irrazionale di beni materiali, i contaminanti liberati nell'atmosfera dalle industrie, dalle macchine, dall'uso smoderato dei mezzi di trasporto, quelli scaricati nelle acque dai fertilizzanti o dai detersivi e le mille altre forme di inquinamento che si producono rendono questa nostra Terra sempre più povera di risorse e sempre meno vivibile.

Queste due ultime considerazioni prese insieme, il fatto che metà della popolazione non ha abbastanza da mangiare e l'altra metà spreca, deprestando e contaminando un insostituibile patrimonio comune, mostrano di nuovo che stiamo facendo cattivo uso di quello che la tecnica ci ha messo a disposizione.

Veniamo ora al secondo diritto elementare, quello di non subire violenza.

C'è da vergognarsi al pensare che siamo ancora costretti a parlare del diritto di non subire violenza fisica. Un mondo nel quale gli uomini o addirittura gli Stati, uccidono o torturano altri uomini, mostra di non aver appreso niente di quel progresso che ci ha reso capaci di dominare l'ambiente, di prolungarci la vita, di nutrirci meglio, di curare le malattie.

Anche da questo punto di vista il progresso tecnico influisce solo nel mettere a disposizione dell'uomo che fa violenza mezzi più raffinati o tecnologicamente progrediti, ma non cambia la natura delle cose: un colpo d'ascia non uccide meno di un'esplosione nucleare, la tortura con la corrente elettrica non è né più né meno ignobile della tortura con un sasso scheggiato. Ma è sconsolante la constatazione che l'uomo che ha imparato ad usare la corrente elettrica è rimasto la stessa bestia di quando sapeva soltanto scheggiare le pietre.

C'è poi un altro tipo di violenza, quello che un uomo, o una società, fa ad un altro uomo quando gli nasconde la verità, gli dà informazioni false o tendenziose, usando la conoscenza delle sue debolezze per costringerlo, pur senza usare su di lui violenza fisica, a fare quello che vuole.

Il progresso tecnico che ha prodotto i mezzi di comunicazione di massa ha reso possibile distribuire enormi quantità di informazioni al più alto numero di uomini che sia mai stato raggiungibile. Se non è sempre vero che sapere è potere, è indubbio che ignoranza significa quasi sempre impotenza; questi mezzi potrebbero quindi aiutare gli uomini a liberarsi dai vincoli costituiti dall'ignoranza e a renderli più consapevoli dei propri diritti mettendoli quindi in condizione di decidere il loro destino in misura maggiore di quanto essi non siano mai stati. Ma l'uso che si fa oggi dei *mass media* è sempre nel senso di rendere gli uomini più informati e più consapevoli?

Alla perfezione tecnica ed alla grande diffusione dei mezzi che distribuiscono i messaggi non corrisponde sempre un contenuto di valore altrettanto elevato. Il lettore, l'ascoltatore, lo spettatore vengono spesso trattati non come persone da informare o da educare, ma come persone da convincere di qualcosa, come *consumatori*.

I mezzi di comunicazione distribuiscono oggi informazioni, ma anche opinioni, spesso travestite da informazioni, e soprattutto messaggi progettati per far reagire l'uomo che ascolta nella maniera desiderata da chi ha a disposizione il mezzo. Il linguaggio usato, quindi, o è criptico e per iniziati, cioè fatto in modo da lasciar trasparire della verità solo la parte che si desidera far conoscere lasciando incomprensibile il resto, o è diretto alle emozioni dell'uomo, non alla sua intelligenza.

L'esempio più lampante, ma certamente non l'unico, di questo secondo tipo di linguaggio è quello usato dalla pubblicità, fatto di colori, di rumori, di stimoli sensoriali di vario tipo e di affermazioni che nemmeno tentano di essere credibili.

In questo caso si vede il cattivo uso che si sta facendo delle conquiste, di quello che ho chiamato lo studio della mente. Non c'è dubbio che oggi la psicologia può essere ed è usata per aiutare l'uomo a vivere in pace con se stesso e con gli altri, ma è altrettanto vero che la conoscenza delle debolezze dell'uomo, delle sue motivazioni, o paure, o fobie viene usata per vendergli cose o idee, o ideologie. Invece di aiutare l'uomo a sciogliere i suoi legami con un passato nel quale egli era meno libero, la moderna società dei

consumi, di cose o d'idee, sembra preferire di renderlo sempre meno libero, sempre meno consapevole, in modo da poterlo sfruttare sempre meglio.

Secondo me questa violenza morale, anche se meno sanguinosa e appariscente di quella fisica, dovrebbe essere considerata altrettanto riprovevole di questa, perché è ugualmente limitatrice della libertà di un uomo o di un popolo.

Infatti, e parlo ora del terzo diritto elementare, solo chi può scegliere è veramente libero. Ma la possibilità di scegliere dipende ovviamente dalla corretta conoscenza delle alternative: quando le informazioni mancano, o sono false o tendenziose, la consapevolezza della scelta viene a mancare e la libertà diventa una parola vuota.

C'è infine un altro tipo di violenza, di cui si parla sempre più spesso oggi, quella che consiste nelle cosiddette manipolazioni genetiche. Naturalmente fa piacere a tutti i futuri genitori sapere se il nascituro sarà maschio o femmina e se sarà esente da difetti fisici o intellettivi. Da qui a scegliere di far nascere il figlio solo se è maschio, sano ed intelligente, il passo è breve. Non molto più lungo è il passo successivo, quello di cercare di predeterminare il sesso o le qualità del bambino. Ai genitori potrà far piacere che il loro figlio sappia suonare il violino, ai governi farà piacere che nascano sudditi rispettosi delle leggi o del loro potere. Se si priva un uomo della libertà quando gli si fa *fare* quello che vogliamo, di cosa lo si priva quando lo si fa *essere* quello che vogliamo?

Lo si priva della libertà di essere quello che il caso ha deciso che fosse: solo in questo caso, infatti, nessuno è più padrone del destino di un uomo di quanto non lo sia egli stesso. Mettere un uomo in condizioni di essere meno padrone di altri del proprio destino è la violenza più radicale che si possa compiere su di lui, privandolo, letteralmente *ab ovo*, della libertà.

Il quarto diritto fondamentale è quello della ricerca di una migliore qualità della vita. Oggi è certamente possibile, con i mezzi a disposizione dell'umanità, una ricerca della felicità estesa ad un gran numero di persone.

In pratica però questa ricerca è limitata a quelli che vivono nella cosiddetta società del benessere, mentre il resto dell'umanità, la maggioranza di essa, deve contentarsi di sopravvivere. E c'è di peggio: oggi la qualità della vita, anche per quei pochi che la possono ricercare, è quasi sempre distorta fino ad identificarsi con quello che ci avvicina di più al modello imposto dalla società nella quale viviamo. E il modello imposto dalla società

di oggi identifica la felicità con il possesso ed il consumo di beni materiali, sempre meno necessari a chi li possiede, ma la produzione continua dei quali è sempre più necessaria alla crescita ed allo sviluppo della società stessa, che considera la crescita indispensabile alla sua sopravvivenza.

Forse sta proprio in quest'ultimo fatto una delle principali ragioni dell'uso distorto che si fa dei mezzi che la tecnica ci mette a disposizione. Io sono infatti convinto che il progresso delle scienze, le conquiste della mente umana ci hanno messo in condizione di raggiungere una nuova e più corretta visione del rapporto fra uomini e fra popoli, della relazione che deve intercorrere fra l'uomo e l'ambiente nel quale egli vive, ma che lo strapotere dei mezzi tecnici che ha generato ha fatto appello ad un atavismo che la nuova visione del mondo non è riuscita ad eliminare. Cercherò di spiegare meglio questa mia convinzione.

Il denominatore comune di tutte le odierne distorsioni dell'uso dei mezzi che la tecnica ci ha messo a disposizione è costituito dal fatto che essi non vengono usati per permettere al massimo numero di persone di esercitare i loro diritti, o per soddisfare le esigenze di tutti, ma per esaltare i privilegi di alcuni a spese di forti limitazioni dei diritti altrui e per soddisfare esigenze non reali a costo di depredare la Natura, esaurendone le risorse e degradandone l'ambiente. Il denominatore comune è ancora, come è stato agli albori della civiltà, la sopraffazione dell'uomo sull'uomo e dell'uomo sulla Natura.

Questo comportamento è dunque la diretta conseguenza dell'aggressività che ha costituito la molla principale dell'evoluzione della specie umana, quell'aggressività che ai tempi dell'uomo delle caverne ha permesso al più forte di appropriarsi di una maggior quantità di beni, di nutrirsi meglio, di sopravvivere più a lungo e di procreare di più, garantendo così il miglioramento della specie, che richiedeva la sopravvivenza del più forte come più adatto e la progressiva eliminazione del più debole.

Così la specie umana si è evoluta fino ad oggi. Ma oggi il più forte, in quel senso, cioè colui che si appropria di più beni, a spese dei deboli, è veramente il più adatto? C'è già stato un cambiamento quando alla forza fisica si è sostituita l'intelligenza come fattore evolutivo. Mi pare significativo e paradossalmente istruttivo il caso dei pionieri nordamericani, in particolare dei cosiddetti colonizzatori del selvaggio West. Fra di loro la pistola era chiamata «equalizer», il livellatore, perché permetteva anche agli uomini fisicamente deboli di far valere i propri diritti contro quelli più

robusti di loro. Bastava la rapidità di riflessi e una buona mira per difendersi dagli altri, o addirittura aggredirli. La parte amara di questa storia è costituita dal fatto che una nuova e tecnologicamente progredita forma di violenza si è sovrapposta a quella tradizionale basata solo sulla forza fisica: l'intelligenza si è sostituita alla forza, ma soltanto nell'uso della violenza. In definitiva non era il più forte a sopravvivere, ma non era ancora il più intelligente: era soltanto il più furbo.

Oggi, quando il livellatore non è più rappresentato dai sei colpi della Colt, ma dai cento megaton di uragano, di calor bianco, di radiazioni letali delle moderne bombe all'idrogeno, questa furbizia non ce la possiamo più permettere. Questa specie deteriorata di intelligenza di corte vedute è suicida: il livellatore livella rigorosamente verso il basso, tutti uguali perché tutti morti.

L'unico vero progresso verso la realizzazione completa dei diritti umani sarà stato ottenuto quando, nei rapporti fra uomini, la vera intelligenza si sostituirà alla forza, e non si espletterà quindi in più sofisticati usi della violenza, ma nella ricerca di un modo di convivere che renda la violenza altrettanto inutile dell'appendice, altro atavismo che oggi procura solo guai.

Siamo diventati forti abbastanza e intelligenti abbastanza: visto l'uso che facciamo dei ritrovati della tecnica, non abbiamo bisogno di nuove scoperte tecnologiche, ma di un modo migliore di usare quelle che ci sono.

Anche se può sembrare strano che sia uno studioso di scienze fisiche a dirlo, quello che ci occorre oggi è meno progresso tecnico e più maturità intellettuale; abbiamo più bisogno di umanisti che di tecnici.

Considerazioni analoghe a quelle fatte sui rapporti fra uomo e uomo possono essere fatte sui rapporti fra l'uomo e l'ambiente. Anche in questo caso, infatti, il comportamento odierno ha le sue radici nella lotta che l'uomo ha sostenuto, durante la sua evoluzione, per il controllo dell'ambiente nel quale viveva.

Infatti mentre le altre specie animali, per sopravvivere, si sono dovute adattare all'ambiente, facendosi per esempio crescere la pelliccia quando l'ambiente era freddo e migrando quando avevano esaurito le risorse del loro territorio, l'uomo ha cominciato a coprirsi con le pellicce di altri animali e ha imparato a coltivare e fertilizzare la terra, ricavando quello che gli serviva per vivere sfruttando sempre più intensamente l'ambiente via via che cresceva il suo numero.



In altre parole l'uomo non si è adattato all'ambiente, ma ha lottato contro di esso e lo ha adattato a se stesso, costruendosi case riscaldate, disboscando per coltivare, scavando canali per irrigare, costruendo ferrovie ed autostrade e in mille altre maniere, diventando padrone della propria evoluzione e moltiplicandosi a dismisura.

Dal punto di vista biologico si può dire che una specie animale ha successo quando cresce numericamente fino ad occupare tutto il territorio a sua disposizione. Se però continua a crescere ancora, intervengono fattori naturali che ne limitano la crescita, come nel classico esempio ecologico dell'equilibrio preda-predatore, quando i conigli, cresciuti troppo di numero, mangiano tutte le carote finendo per morire di fame, o i lupi, moltiplicatisi per l'abbondanza di conigli da mangiare, li mangiano tutti finendo poi per morire di fame anch'essi.

Nel caso dell'uomo questo non è ancora successo. Fino ad oggi i fattori naturali di controllo dell'eccessiva crescita sono stati evitati grazie al progresso della tecnologia, e i fattori un po' meno naturali, come le epidemie dei secoli scorsi che decimavano le popolazioni quando la densità abitativa diventava troppo grande, sono stati sconfitti dai progressi dell'igiene e della medicina.

Forse per questo l'uomo si è ormai convinto di essere tanto bravo da poter evitare di pagare questo prezzo e pensa di poter crescere indefinitamente senza dover poi essere sottoposto alla stessa legge. A me pare evidente che questa è un'illusione.

Infatti questo successo biologico della specie umana è stato ottenuto asservendo il mondo inanimato e le altre forme di vita presenti sulla Terra ai bisogni e ai capricci dell'uomo: la convinzione che l'uomo è il signore del creato, che la Natura è al suo servizio ci ha portato a combatterla e a tentare di impadronircene, piuttosto che a cercare di vivere in armonia con essa.

Lo stesso schema di sviluppo che per l'uomo ha portato alla sopravvivenza del più forte come più adatto ha portato alla crescita delle società che facevano del dominio sull'ambiente il motore del loro sviluppo. Una economia è tanto più florida quanto più rapidamente si sviluppa invadendo uno spazio sempre maggiore, un'industria che non cresce ogni anno è destinata a fallire, una nazione il cui prodotto interno lordo non cresce ogni anno è in crisi.

Questo modo di ragionare è un chiaro indice della cortezza di vedute di chi lo usa: infatti, per fare solo un esempio, un PIL che cresce del 3,3%

ogni anno raddoppia in vent'anni e quintuplica in cinquanta. In cinquant'anni una nazione cosiddetta sviluppata, che produce, consuma, inquina in maniera già insopportabile oggi, produrrà, consumerà e inquinerà cinque volte di più di quanto stia facendo ora. Se poi si pensa che questo deve succedere per tutte le nazioni del mondo, perché anche i visi variamente colorati hanno diritto ad un'economia florida esattamente come i visi pallidi, si vede che su scala planetaria la crescita in mezzo secolo non sarà solo di un fattore cinque, ma molto più grande.

A qualcuno la stima di cinquant'anni potrà sembrare pessimistica o un fattore cinque di crescita potrà sembrare ancora tollerabile. Ma anche per l'ottimista più superficiale dovrebbe essere evidente che una crescita continua porterà, fra cinquanta, o fra cento, o fra duecento anni, la produzione e i consumi a livelli tali che i problemi dell'esaurimento delle risorse e dell'inquinamento diventeranno catastroficamente irreversibili. In maniera asettica si può dire, anche prescindendo da fattori innaturali come l'olocausto nucleare, che se l'uomo depreda la Natura crescendo in maniera eccessiva a sue spese, l'equilibrio viene ristabilito in maniera perfettamente naturale, per morte di fame se si consuma tutto il cibo o per asfissia se si consuma tutto l'ossigeno.

Quando ho elencato all'inizio i diritti elementari dell'uomo ed ho messo al primo posto il diritto di sopravvivere, pensavo proprio a questa conclusione: che senso ha parlare di come realizzare i diritti degli uomini, se prima non ci preoccupiamo di garantire la continuità della loro esistenza?

Non vorrei essere frainteso: è bene che se ne parli, è una conquista recente dell'umanità essere arrivati ad accettare che ogni uomo riceve alla nascita «*certi diritti inalienabili*» uguali a quelli di tutti gli altri uomini. Ma non basta parlarne, bisogna anche agire positivamente in tal senso. E in pratica si è fatto molto meno di quanto si sarebbe potuto e dovuto fare.

Ma non basta più preoccuparsi dei diritti dell'uomo e dei popoli; bisogna anche occuparsi di quello che chiamerei il diritto della Natura, cioè della necessità di rispettare l'ambiente nel quale viviamo, che è l'unico che abbiamo. Da qualche tempo si parla con crescente insistenza anche di questo, ma anche qui parlarne non è sufficiente, bisogna soprattutto agire.

E le azioni in questo senso dovrebbero essere razionali, non dettate da spinte emotive o, peggio, demagogiche. Troppo spesso infatti sembra che si agisca, o si faccia finta di agire, per far contenta l'opinione pubblica, per

ragioni politiche o simili: un approccio razionale al problema manca.

Si impara in fisica una legge, detta principio dell'entropia, che dice che, in un sistema isolato, ogni fenomeno produce un deterioramento mai completamente reversibile. Poiché il nostro pianeta è in pratica un sistema isolato, l'unico modo efficace di evitarne un deterioramento troppo rapido è quello di diminuire i fenomeni: riducendone le capacità deterioranti senza ridurre il numero, non si riesce a fermare il degrado, né tanto meno a farlo regredire, al massimo lo si rallenta un po'. In questo modo non si intacca l'essenza del problema: rendere inabitabile la Terra in cento o in cinquecento anni non mi pare molto meglio che renderla inabitabile in cinquanta. Ci sono voluti cinquanta milioni di secoli per preparare la Terra a ricevere il suo orgoglioso occupante; se l'immatùrità intellettuale di questo e il cattivo uso che egli fa della sua scienza lo portano in soli cinque secoli a renderla inadatta a mantenere la sua esistenza, sembra difficile considerare questo un successo, anche dal punto di vista strettamente biologico.

Un'altra pericolosa illusione è quella che la tecnica ed i suoi prevedibili successi futuri ci permetteranno di curare mali che ora sembrano incurabili. Non si può sperare di sfuggire con scoperte tecniche a leggi generali della Natura, non è prevedibile che si possa un giorno consumare senza produrre, e produrre senza usare le non infinite risorse del pianeta e senza lasciare residui e scorie inquinanti. Le fughe in avanti sono sempre fughe dalla realtà. Per di più la realtà oggi è tale che rimedi occorrono subito, non in un ipotetico futuro, perché il degrado va talmente veloce che anche scoperte non prevedibili oggi dovrebbero arrivare molto presto per servire a qualcosa.

Quindi la lotta dell'uomo, contro gli altri uomini o contro la Natura, che è stato un fattore evolutivo in passato, sta diventando ormai un fattore involutivo e deve cedere il passo alla collaborazione fra uomini e alla vita in armonia con la Natura. La crescita, che è stata finora un segno di successo biologico, deve cessare, perché sta portandoci alla saturazione dell'ambiente.

Quello che occorre oggi è quindi un modello di vita diverso da tutti quelli che ci hanno guidato nel passato, un modello che non faccia della competizione, della crescita, della produzione, dei consumi il motivo dominante. L'evoluzione oggi non può avvenire premiando la forza dell'uomo, o la sua aggressività, né può più considerare come fattore positivo l'espansione. Bisogna renderci conto che questo è vero non tanto

perché sarebbe bello, o elegante, o poeticamente giusto, che l'uomo vivesse in armonia con gli altri uomini e che le società vivessero in armonia con l'ambiente, ma perché se non si fa così finiremo per morire tutti insieme, forti e deboli, furbi e stupidi, coscienti e incoscienti.

Il progresso delle conoscenze ci dovrebbe aver portato alla conclusione che tutti gli uomini sono uguali e che nessuno ha più diritti di un altro, mentre il progresso della tecnica ci ha certamente portati tutti ad essere vicini di casa. L'espressione «villaggio globale» sempre più spesso usata per indicare il mondo non è soltanto suggestiva, è profondamente vera: i rifiuti industriali italiani vengono scaricati in Africa, le radiazioni di Chernobil contaminano l'insalata in Italia, le bombolette di spray usate nei paesi industrializzati bucano l'ozono dell'Antartide, la deforestazione in Amazzonia manderà sott'acqua l'Olanda. Siamo tutti sulla stessa barca.

Come nel caso dell'uomo, anche nel caso delle collettività c'è quindi una sola risposta: bisogna educare la gente, bisogna riformare i sistemi politici, bisogna screditare l'idea della crescita come segno di salute.

Occorre progettare un nuovo modello di vita, una nuova comunità, quello Stato sociale oggetto di questa riunione. I tecnici non sono in grado di dare ricette sulla soluzione: questo è compito vostro; essi però possono e devono aiutare a porre il problema in modo che sia possibile identificare le soluzioni giuste, o almeno tentare di indicare quali sono le strade da non seguire, perché non rappresentano soluzioni valide.

## I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI IN ITALIA: L'ASSISTENZA

di **GIORGIO BATTISTACCI** (\*)

Non è impresa agevole definire i limiti del settore dell'assistenza in quanto si tende concettualmente ad allargarli, salvo poi a non rendere effettivi i diritti dei possibili soggetti dell'assistenza ed è ancora meno agevole definire tali diritti e indicare modi e strumenti per attuarli.

Nelle epoche precedenti al sorgere dello Stato moderno ottocentesco il problema dell'assistenza alle varie categorie di bisognosi, di incapaci, di minorati veniva affrontato a livello delle iniziative, singole o associate, di beneficenza e di carità. Se anche tale sistema assunse forme odiose di paternalismo o peggio, non può negarsi che esso si realizzò pure in manifestazioni di generosità e di servizio agli altri nelle quali ebbe larga parte un profondo senso di carità cristiana, cioè di amore vero. Spesso le iniziative erano espressione di vero spirito comunitario a livello locale di cui è ricco il nostro medioevo.

Si parlava allora non tanto di assistenza quanto di beneficenza.

In epoca liberale, con l'eliminazione e lo scardinamento delle società intermedie e la creazione di un rapporto diretto tra i cittadini e lo Stato, il problema assistenziale prese ad essere assunto in un quadro pubblicistico e lo Stato cominciò a prendere coscienza del diritto dei cittadini all'assistenza. Fu allora emanata la nota legge 17 luglio 1890 n. 6972 sulle opere pie, con la quale istituzioni di antica origine, per lo più religiose e private, che

---

(\*) Presidente della Sezione minorenni della Corte d'Appello di Perugia.

svolgevano compiti di beneficenza, furono dichiarate enti pubblici dallo Stato. Questo si preoccupò che l'attività di tali enti si svolgesse effettivamente secondo le rispettive tavole di fondazione, ossia a favore di categorie che oggi definiremmo sotto protette: gli orfani, gli infermi poveri, gli indigenti, ecc.: da qui la necessità di un controllo pubblico sull'attività degli enti che portava alla loro pubblicizzazione. Il principio che mosse il legislatore del 1890 è che, se esistevano enti le cui attività avevano un interesse generale, tali attività dovevano essere controllate ed essendo da controllare comportavano la natura pubblica dell'ente.

Tale principio fu successivamente superato perché, soprattutto nell'epoca fascista, non solo si moltiplicarono i controlli dello Stato su enti privati, ma, aumentando in tutti i settori interventi, giustificati o meno, dello Stato nelle sue diverse articolazioni, nei diversi settori e a vari livelli, aumentarono anche gli enti di natura pubblica. Nel campo della beneficenza una parte delle istituzioni pubbliche di beneficenza furono fuse ed accorpate negli enti comunali di assistenza istituiti con legge 3 giugno 1937 n. 847 in ogni comune e nel contempo si crearono una serie di enti assistenziali in relazione a categorie di assistibili: così, per ricordarne alcuni, fu creata l'ONMI per l'assistenza all'infanzia, l'ENAOLI per l'assistenza agli orfani dei lavoratori, l'ONOG per l'assistenza agli orfani di guerra, mentre l'assistenza agli illegittimi fu attribuita alle Province. Furono ancora creati enti di assistenza per i ciechi e per i sordomuti e così via. Nel caso che un soggetto bisognoso di assistenza non avesse avuto alcun ente o organismo che vi provvedesse doveva in via generale provvedervi il Comune o l'ente comunale di assistenza. Le caratteristiche di tale sistema, oltre alla settorializzazione dell'intervento conseguente alla pletera degli enti esistenti a vari livelli nazionale e locale, operanti in relazione a diverse e specifiche categorie assistibili, erano quelle della erogazione di prestazioni economiche – per lo più scarse e insufficienti – attribuite ai «poveri» spesso in maniera discrezionale e arbitraria e del prevalere degli interventi a carattere chiuso e istituzionalizzante con evidenti risultati di emarginazione se non di disadattamento.

Né era assente tra le caratteristiche fondamentali dell'intervento assistenziale quella della difesa e del controllo sociale nei confronti di situazioni individuali o collettive ritenute pericolose o conflittuali rispetto all'ordine sociale. Non a caso gli interventi assistenziali, oltre ad avere spesso volte come conseguenza l'estraneazione dei soggetti da liberi e attivi rapporti sociali e il loro isolamento in istituzioni emarginanti, avevano

generalmente il loro centro nel Ministero dell'Interno che così giustificava la sua competenza in una relazione al bilancio del dicastero: «l'assistenza pubblica ai bisognosi ... racchiude in sé un rilevante interesse generale in quanto i servizi e le attività assistenziali concorrono a difendere il tessuto sociale da elementi passivi e parassitari». Non a caso l'art. 154 T.U.L.P.S. relativo alla assistenza agli indigenti era ed è inserito nel titolo recante disposizioni relative alle persone pericolose per la società.

Quindi in una tale visione parlare di diritti dei cittadini sembra quasi un controsenso. Comunque l'assistenza si rivolgeva in via generale ai minori orfani, poveri o abbandonati, a soggetti anormali, inabili, minorati, a vecchi indigenti e in genere a soggetti poveri o abbandonati. Il quadro assistenziale avvia a mutarsi con la Costituzione repubblicana per cui la funzione assistenziale tende ad evolversi da manifestazione puramente caritativa in manifestazione di solidarietà sociale, in quanto la Costituzione pone le basi di uno Stato sociale.

Basterà ricordare a tal fine l'art. 3 Cost. che impegna lo Stato, nelle sue varie articolazioni, a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, nel perseguimento di finalità di effettiva parità per tutti i cittadini e nel realizzare il diritto di tutti a conseguirla, mercé l'eliminazione di qualsiasi ostacolo che vi si frapponga. Così pure basterà ricordare l'art. 38 Cost. che stabilisce che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha *diritto* al mantenimento e alla assistenza sociale e aggiunge che gli inabili e i minorati hanno diritto alla educazione e all'avviamento professionale. Si proclama quindi un diritto all'assistenza, diritto che va attuato non più in forme emarginanti, ma attraverso forme di inserimento scolastico e lavorativo.

La norma suindicata poi prevede interventi più specificamente previdenziali e assicurativi in caso di infortuni, di malattia, di invalidità, di vecchiaia, di disoccupazione involontaria. Prevede altresì la possibilità e la libertà di forme di assistenza privata. Purtroppo la Costituzione all'art. 117, allorché determina le competenze delle Regioni, ricomprendendo tra esse anche il settore assistenziale, parla di «beneficenza pubblica» oltre che di assistenza sanitaria, ospedaliera e scolastica. Il richiamo al vecchio termine di beneficenza ha fatto sorgere una serie di equivoci allorché si giunse alla istituzione delle Regioni e alla realizzazione dell'ordinamento regionale e al trasferimento alle Regioni o alle deleghe alle stesse e agli enti locali di funzioni e competenze già spettanti allo Stato.

Tale trasferimento, sia pure limitato ad alcuni settori, ebbe luogo inizialmente, come è noto, con il D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 9. Tra le funzioni amministrative dello Stato trasferite alle Regioni sono da ricordare quelle relative alle IPAB operanti nel territorio regionale e agli ECA, il mantenimento degli inabili al lavoro, l'assistenza ai minori e agli anziani, le funzioni sino allora esercitate dai prefetti in materia di beneficenza pubblica. A seguito delle eccezioni di legittimità costituzionale del decreto da parte di alcune regioni, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 139 del 1972, rigettava le eccezioni con riferimento agli artt. 117 e 118 Costituzione che parlano di competenze regionali in materia di beneficenza pubblica, da un lato, e di assistenza sanitaria, ospedaliera e scolastica, dall'altro, e distingueva nettamente tra assistenza e beneficenza pubblica, da una parte, e assistenza sociale, dall'altra, per cui l'assistenza in senso ampio avrebbe trovato tre forme espressive. Viene così individuata «l'assistenza sociale», che, nella sua tendenza ad eliminare ogni discrezionalità degli enti od organi erogatori, è volta a rendere progressivamente concreto quel diritto sancito dall'art. 38 Costituzione per ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari al mantenimento e all'assistenza sociale strettamente intesa. Tale diritto spetterebbe ad ogni cittadino per il solo fatto di rientrare nella tipizzazione prevista dalla Costituzione. Viene poi individuata l'assistenza realizzata per mezzo della beneficenza pubblica che sarebbe costituita da quel settore normativo ben individuato sviluppatosi sul tronco della legge n. 6972 del 1890, che avrebbe per oggetto quel complesso di attività sufficientemente omogenee, esplicitate in misura prevalente da organi ed enti locali e caratterizzate dalla discrezionalità delle prestazioni in denaro o in servizi erogabili in favore di tutti coloro che, per qualsiasi causa e a prescindere da particolari status o qualifiche, versino in condizioni di bisogno. Determinante sarebbe in essa – afferma la Corte – la considerazione della concreta situazione del singolo individuo, la valutazione della personalità, delle condizioni di vita dell'assistibile, in relazione alle disponibilità materiali dell'ente od organo erogante. Rimane infine individuata l'assistenza privata, coperta dalla garanzia di cui all'ultimo comma dell'art. 39 Cost. e perciò sottratta ad ogni commistione con la beneficenza pubblica e ad ogni interferenza regionale. Ad avviso della Corte Costituzionale sarebbero riservati alle Regioni soltanto i compiti di cui alla predetta seconda categoria dell'assistenza, cioè in sostanza ciò che di residuale permarrrebbe rispetto alla sfera dell'art. 38 Cost. e a quello dell'assistenza



privata, detratti altresì i poteri nei confronti degli enti pubblici assistenziali a carattere ultra regionale.

Tale orientamento della Corte, ribadito in altre decisioni successive, veniva a vanificare, con il richiamo alla beneficenza e ai suoi caratteri di discrezionalità, per molti cittadini la sussistenza di un diritto a prestazioni e interventi assistenziali.

Tale interpretazione sembrava altresì ignorare l'orientamento culturale e giuridico per cui i concetti di assistenza e beneficenza venivano ad identificarsi, come del resto già appariva evidente con il D.D.L. 22.3.1945 n. 173 di istituzione dei Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica. Secondo tale orientamento l'espressione usata dal legislatore costituente all'art. 117 di «beneficenza» era causata dall'uso di un termine tradizionale, ma non poteva intendersi nel senso di distinguere tra assistenza e beneficenza: si trattava di una sola attività considerata nel suo momento teleologico (assistenza) e nel suo momento strumentale (beneficenza) e tutta la materia assistenziale così intesa non poteva non attribuirsi che alla competenza della Regione. La questione veniva superata dal D.P.R. n. 616 del 1977 emanato in forza della legge n. 382 del 1975 di attuazione dell'ordinamento regionale e di regolamentazione delle competenze regionali con il trasferimento ad esse delle competenze statali come stabilito dalla Costituzione. In esso all'art. 22 si definisce la beneficenza pubblica come complesso di «tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti o a pagamento o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura a favore di singoli o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratta di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale».

In tal modo l'assistenza, anche con riferimento agli articoli successivi del D.P.R., veniva impostata in modo del tutto nuovo. Venivano mantenuti allo Stato solo la competenza assistenziale di carattere straordinario e quella di natura più squisitamente previdenziale, mentre la assistenza veniva attribuita, sul piano legislativo e programmatico, alle Regioni e, sul piano amministrativo e attuativo, ai Comuni singoli o associati, con riferimento al territorio e alla generalità dei cittadini che venivano così a veder configurato un loro diritto all'assistenza qualora ne ricorressero i presupposti con il superamento di ogni forma di settorializzazione e di categorizzazione

degli assistibili. Per questo con il D.P.R. sopra ricordato venivano soppressi una serie di enti nazionali di natura assistenziale ed inoltre si stabiliva il trasferimento ai Comuni dei compiti e dei beni degli ECA e delle IPAB con esclusione solo di quelle che svolgessero in modo precipuo attività di natura religioso-educativa.

Si prevedeva anche la necessità di emanare una legge quadro statale di riordinamento di tutta l'assistenza pubblica (art. 24 n. 6).

Successivamente veniva istituito con la legge 23 dicembre 1978 n. 833 il Servizio Sanitario Nazionale con il quale la tutela della salute veniva intesa come diritto fondamentale dell'individuo e tale tutela veniva assicurata a tutti i cittadini senza distinzione prevedendosi una serie di servizi e di interventi legati al territorio e che, in primo luogo, dovevano muoversi sul piano della prevenzione. Con detta legge si prevedeva altresì il coordinamento tra servizi sanitari e servizi sociali, cui avrebbero dovuto in particolare provvedere le Regioni con apposite leggi regionali.

In tale quadro l'assistenza si confermava nell'essere considerata come un diritto – in analogia alla salute – diritto spettante ai cittadini in quanto viventi in un determinato territorio, mentre il richiamo al momento preventivo e alla unitarietà degli interventi in ordine alla salute veniva ad essere riferito anche all'assistenza.

L'elaborazione culturale e politica che accompagnava la legislazione emanata nel frattempo a livello nazionale (si pensi ad es. alla legge sull'adozione speciale e alla legge n. 517 del 1977) e regionale di attuazione del D.P.R. 616 e della legge n. 833 e di altre analoghe insisteva nel senso che gli interventi assistenziali non dovessero essere più emarginanti e fossero tesi all'inserimento o al reinserimento nei modi e nei tempi migliori possibili di tutti i soggetti nel tessuto scolastico, lavorativo, sociale più ampio coinvolgendo e mobilitando tutte le energie e le risorse pubbliche e private esistenti o da sollecitare sul territorio e facendo leva sulla solidarietà sociale e sulla crescita delle relazioni umane.

Tale linea di tenenza veniva però ad incontrare dei pesanti ostacoli nel suo momento attuativo.

Intanto non riusciva per vari motivi a decollare la legge quadro sulla assistenza, mantenendo tra l'altro una confusione di compiti tra Comuni e Province, anche se alcune Regioni emanavano normative di riordino degli interventi e dei servizi socio-assistenziali tendendo a integrarli con quelli sanitari e seguendo spesso la logica nuova sopra indicata. Per varie

normative regionali si prevedevano deleghe in materia socio-assistenziale dei comuni investiti dal D.P.R. 616 dei compiti socio-assistenziali alle Unità Sanitarie Locali proprio per realizzare l'integrazione tra i servizi e gli interventi sanitari e quelli socio-assistenziali: spesso le Unità Sanitarie Locali assunsero la denominazione di Unità Socio Sanitarie Locali.

Inoltre si arrestò il processo previsto dal D.P.R. 616, non tanto quello di soppressione degli enti nazionali deputati all'assistenza, quanto quello di trasferimento ai Comuni dei beni e del personale delle IPAB e quindi in pratica della loro soppressione. In tal senso influirono le sentenze della Corte Costituzionale, la prima n. 174 del 17-30 luglio 1981 che dichiara costituzionalmente illegittimo il V comma dell'art. 25 del D.P.R. 616 in ordine al trasferimento ai Comuni dei beni e del personale delle IPAB in quanto ritenuto eccedente la delega concessa al Governo dalla legge n. 382 del 1975 di completamento dell'ordinamento regionale e di trasferimento di funzioni statali alle Regioni e la seconda n. 396 del 7 aprile 1988 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 6972 del 1890 là dove esso non prevede che le IPAB regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora abbiano i requisiti di una istituzione privata.

In tal modo rimaneva ferma la imputazione di compiti assistenziali ad enti diversi: Comune, Provincia, IPAB, ecc. e si sottraevano risorse ai Comuni ai quali il D.P.R. 616 (art. 25) deputava compiti socio-assistenziali operativi. Tale situazione veniva ancora più aggravata dalla critica avviata in questi anni allo Stato sociale per cui la concezione di un diritto alle prestazioni e agli interventi assistenziali ne usciva ancora più in discussione.

Negli ultimi tempi sembra che abbia ripreso il cammino l'approvazione della legge quadro sull'assistenza, ma non se ne vede prossima l'approvazione. Le proposte di legge di iniziativa parlamentare prendono a base un testo già approvato dalle Camere nelle precedenti legislature. Si afferma che gli interventi assistenziali sono rivolti ad attuare le norme costituzionali nel quadro della sicurezza sociale e a garantire al cittadino il pieno sviluppo della personalità e la sua partecipazione alla vita del paese. Si pongono come finalità degli interventi la prevenzione e la rimozione delle cause di ogni genere, che provocano situazioni di bisogno e fenomeni di emarginazione, e il reinserimento sociale di quanti sono assistiti in istituzioni e strutture segreganti: tutti i cittadini hanno diritto di usufruire delle strutture, dei servizi e delle prestazioni sociali senza distinzione. Per quanto

attiene i destinatari specifici si fa riferimento ai soggetti con insufficiente reddito familiare, agli incapaci per varie cause, ai soggetti a rischio di emarginazione, a quelli sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria per cui si rendono necessarie prestazioni assistenziali. Le prestazioni sono di natura economica o consistenti in servizi di varia natura. I compiti assistenziali sono attribuiti o comunque ripartiti tra lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le IPAB, che rimarrebbero almeno in parte in vita, le cooperative di solidarietà sociale, il volontariato.

Alle proposte di legge suindicate si affianca una proposta elaborata dagli assessori regionali all'assistenza che non si discosta di molto dalle altre ma precisa in modo più specifico le modalità, i caratteri e le tipologie dei servizi e delle prestazioni di natura economica.

Infine in una bozza di proposta di legge elaborata a livello ministeriale si specificano i soggetti bisognosi di assistenza e le prestazioni loro spettanti e cioè i minori, gli handicappati, gli anziani. In nessuna delle proposte di legge vengono però definiti i diritti come diritti perfetti né si individuano forme e strumenti giuridici per una loro tutela ed esigibilità.

Dopo l'esposizione che precede, riteniamo necessario riprendere il discorso per tentare di definire l'ambito dei compiti dell'assistenza o meglio dei servizi socio-assistenziali in senso specifico ed inoltre di configurare i diritti dei cittadini in tale ambito e gli strumenti per rendere i diritti stessi effettivi, cioè gli strumenti della loro tutela. Innanzitutto va riaffermato che nel quadro di uno Stato sociale e solidaristico, quale è istituito dalla Costituzione repubblicana, che muove dalla premessa della parità sociale delle persone e dell'effettivo diritto di tutti all'inserimento sociale, vanno assicurati a tutti i mezzi necessari (non solo economici) per soddisfare i loro bisogni essenziali di vita e di una vita il più possibile piena e ricca di rapporti. Questo richiede interventi dello Stato, nelle sue varie articolazioni, o meglio «politiche» che affrontino e risolvano in primo luogo le cause di bisogni e facciano sostare per il minor tempo possibile – almeno parzialmente e salvo situazioni particolari se non eccezionali – nell'ambito dell'assistenza coloro che ne hanno bisogno. Per conseguire tali obiettivi è necessario intervenire nel settore del lavoro, della piena occupazione, della scuola, della sanità intesa soprattutto come prevenzione, della giustizia, della abitazione, dell'assetto del territorio e, in senso più ampio, dello sviluppo umano, ordinato e razionale della società nel suo complesso.

Infatti spesso fenomeni di istituzionalizzazione (pensiamo agli anziani

e ai minori), di emarginazione, di ricorso a prestazioni economiche assistenziali sono dovuti a mancanza di lavoro, di abitazione, a malattia, ad esclusione scolastica, nonché a fatti migratori, al modo come si sono sviluppate le nostre città, agli squilibri e alle contraddizioni dello sviluppo generale del paese che sembra porre sempre minore attenzione ad alcune fasce sociali più povere e più bisognose con l'attacco indiscriminato allo Stato sociale e con l'enfatizzazione del momento privatistico.

Per questo innanzitutto sarebbe necessario distinguere con chiarezza nella terminologia e nella legislazione tra servizi sociali (che comprendono oltre all'assistenza, anche la scuola, la sanità, il lavoro, la casa, ecc.) e l'assistenza sociale o i servizi più tipicamente socio-assistenziali che si rivolgono ai cittadini in stato di bisogno, non confondendo i primi con i secondi e non facendo ricadere sui secondi i problemi che devono trovare risposta nei primi. Così ad esempio andrebbero rivisti i limiti delle pensioni spesso insufficienti per i più elementari bisogni di vita; non si dovrebbero dirottare – spesso in modo selvaggio – nel settore assistenziale da quello sanitario gli anziani malati cronici; si dovrebbe provvedere ad una politica della abitazione, mentre per le persone colpite da handicaps motori si dovrebbero fornire alloggi senza barriere architettoniche e mezzi di trasporto idonei e così via.

Su questo piano pericoloso appare il decreto 8.8.1985 del Capo del Governo che dirotta dal settore sanitario a quello assistenziale una serie di prestazioni rendendo ancora più incerti i diritti dei cittadini. In secondo luogo andrebbero precisati i soggetti titolari di prestazioni assistenziali, andrebbero configurati veri e propri diritti soggettivi a tali prestazioni indicando senza equivoci quali enti e istituzioni devono provvedervi e gli strumenti giuridici per la loro esigibilità e nel contempo le sanzioni nelle quali incorrerebbero i responsabili di tali enti e istituzioni in caso di loro inattività e inadempienza. Solo così si potrebbe parlare di veri diritti dei cittadini in stato di bisogno all'assistenza sociale e garantire che tali diritti non siano solamente proclamati, ma resi effettivi e garantiti. Attualmente infatti solo in pochi casi si può parlare nel settore assistenziale di diritti effettivi dei cittadini in stato di bisogno nel senso che la loro tutela diretta o indiretta rimane assicurata con possibilità di ricorso al giudice ordinario o amministrativo che costituisce l'unica via offerta ai cittadini tutti per tutelare i propri diritti e per esigerne l'effettiva attuazione in un ordinamento come il nostro.

Ricorderemo a tale proposito l'art. 26 della legge 30 aprile 1969 n. 153 che garantisce ai cittadini ultra sessantacinquenni privi di altri redditi la pensione sociale con previsione degli strumenti e delle modalità per conseguirla, gli artt. 13 e 17 della legge 30 marzo 1971 n. 118, successivamente modificata con L. 11.2.1980 n. 18 e 21.11.1988 n. 508, che prevedono un assegno mensile e, in casi prestabiliti, anche un assegno di accompagnamento per gli invalidi civili, i ciechi e i sordomuti, l'art. 1 della legge 28 marzo 1968 n. 482 che disciplina le assunzioni obbligatorie degli invalidi presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private. Né può dimenticarsi che almeno alcune Regioni hanno emanato leggi e alcuni enti locali e U.L.S.S. hanno predisposto regolamenti per assicurare a tutti i cittadini un minimo vitale differenziato a seconda che trattasi di persone sole o di nuclei familiari, con la previsione di contributi integrativi del reddito reale e modalità e procedure per rendere effettivo il diritto a tale contributo integrativo mediante ricorsi ai responsabili dell'ente o dell'U.L.S.S. per cui si potrebbero ipotizzare impugnazioni avanti il giudice amministrativo in caso di inadempienza. Anche l'esigibilità di altre prestazioni assistenziali diverse è prevista in alcune leggi regionali o atti amministrativi di alcuni enti locali o U.L.S.S.

Sulla base delle norme di cui agli artt. 22, 23 e 25 D.P.R. 616 e 330, 333 e 336 c.c. nonché 2 e 4 L. n. 184 del 1983 può vedersi configurato anche un diritto del minore a prestazioni assistenziali di varia natura (affidamento al servizio sociale, ricovero in istituto, affidamento familiare, ecc.) azionabili avanti al Tribunale per i Minorenni dal P.M., dal tutore, da un curatore o da un familiare. Infatti, si ritiene che in base alle norme sopra riportate del D.P.R. n. 616 il Comune singolo o associato sia tenuto a fornire prestazioni assistenziali a tutti i cittadini, compresi i minori rientranti nell'ambito della competenza civile e amministrativa dell'autorità giudiziaria minorile e che un provvedimento del Tribunale per i Minorenni, emesso a norma degli artt. 330, 333 e 336 c.c. o dell'art. 4 L. n. 184 del 1983, renda effettivo il diritto del minore a tali prestazioni, individuando il soggetto cui tali prestazioni debbono essere fornite e il tipo e le modalità della prestazione stabilita nel provvedimento, non potendo il Comune esimersi dal prestarla una volta che il Tribunale abbia emesso l'apposito provvedimento giurisdizionale.

Nel complesso però le prestazioni di natura assistenziali rimangono affidate alla discrezionalità dei responsabili degli enti o istituzioni suindica-

ti, con risorse sempre insufficienti e spesso ridotte in seguito ai continui tagli operati nei soliti settori della spesa pubblica.

Uno strumento di tutela in certi casi può essere offerto dalla legge penale che consente di procedere, qualora si verificano ipotesi di inadempienze colpevoli, per il reato di omissione di atti di ufficio, ma lo strumento penale rimane spesso inefficace sia per le lungaggini processuali e sia perché, se può condurre alla punizione del colpevole, non sempre conduce — soprattutto tempestivamente — alla fornitura della prestazione assistenziale.

Si rendono quindi indispensabili riforme legislative, quali la legge quadro sull'assistenza o meglio sui servizi e le prestazioni socio-assistenziali con previsione, come detto sopra, dei diritti dei cittadini in stato di bisogno e con garanzie giuridiche per la loro esigibilità e una legge quadro sui diritti del cittadino malato attualmente in discussione al Parlamento. Si potrebbe prevedere, con leggi anche regionali, un allargamento dei poteri dei difensori civili, istituiti ormai in quasi tutte le regioni, con possibilità per tali difensori di promuovimento di azioni giurisdizionali a tutela dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni o anche l'istituzione di uffici di pubblica tutela o protezione per tutti i soggetti emarginati o bisognosi, a livello di regione o di provincia o di U.L.S.S., ma sempre con poteri ampi di tutela anche in campo giurisdizionale (occorre ricordare che almeno per i minori uffici del genere sono stati istituiti presso le regioni Umbria, Lombardia, Veneto sia pure con poteri limitati e circoscritti). Si potrebbe ancora prevedere un allargamento dei poteri dei patronati esistenti con possibilità di agire a difesa dei cittadini in stato di bisogno, come attualmente avviene in campo previdenziale.

Allo stato della legislazione però non si può far conto che su iniziative di natura privata del tipo il Tribunale per i diritti del malato e simili che svolgano sollecitazioni e funzioni, avvalendosi del loro peso associativo e dei mezzi di comunicazione di massa, affinché cause generanti situazioni di bisogno vengano rimosse e situazioni particolari di cittadini in stato di bisogno non vengano ignorate da chi dovrebbe essere chiamato a provvedervi.

Per la salute si è avuta anche l'emanazione con leggi regionali di carte dei diritti degli utenti dei servizi dell'U.L.S.S. come in Umbria su pressione del Movimento Federativo Democratico.

Quindi solo dei forti movimenti associativi possono attualmente, a

livello politico, premere sui responsabili politici e mobilitare l'opinione pubblica, perché venga emanata una legislazione innovativa nel settore che non si limiti a proclamare diritti e a indicare i soggetti portatori di un bisogno e le prestazioni da fornire loro, ma precisi quali sono e come possono configurarsi diritti soggettivi perfetti o interessi legittimi dei cittadini nel settore socio-assistenziale e soprattutto gli strumenti per la loro tutela ed esigibilità.



## IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E IN ITALIA (\*)

di MARIO REGUZZONI (\*\*)

Il diritto all'istruzione viene da noi qui preso in considerazione a tre livelli: anzitutto, con riferimento all'ordinamento internazionale; in secondo luogo, come dimensione della politica scolastica italiana; in terzo luogo, in sinergia con la formazione professionale, cioè in quanto condizione per l'accesso al lavoro da parte del singolo cittadino. Possiamo dividere il nostro studio in due parti, distinguendo, prima, i principi che permettono di individuare in termini di diritto positivo i contenuti del concetto di diritto all'istruzione e, poi, i problemi che emergono dalla applicazione di tale concetto alla scuola, nel contesto delle politiche adottate nel nostro Paese per rendere effettivo l'esercizio del diritto all'istruzione.

### Parte prima

#### *La progressiva elaborazione del concetto di diritto all'istruzione nell'ordinamento internazionale*

1. Non è questa la sede per una riflessione adeguata sulla natura e sull'origine dei diritti umani, nell'ambito dei quali si colloca il diritto

---

(\*) Il presente saggio è stato consegnato per la stampa prima che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottasse, il 20 novembre 1989, la Convenzione internazionale per i diritti dell'infanzia.

(\*\*) Redattore capo della Rivista «Aggiornamenti sociali»; Presidente dell'Opera professionale preparazione insegnanti, Milano.

all'istruzione. Basterà ricordare che la loro prima formulazione risale al 26 agosto 1789. Si trattava però allora di una semplice espressione del desiderio di indipendenza individuale da parte degli uomini della Rivoluzione Francese, e solo nella «*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*» (New York, 10 dicembre 1948) noi troviamo, all'art. 26, il riferimento esplicito del diritto all'istruzione <sup>(1)</sup>.

Si afferma propriamente il diritto all'educazione, ma il contesto mostra come con tale termine si voglia indicare, non l'acquisizione di un particolare sistema di valori, ma un processo di formazione che renda possibile la piena maturazione della personalità umana. Tale processo deve essere gratuito, almeno per quanto concerne l'insegnamento elementare e fondamentale, e obbligatorio durante il periodo di istruzione primaria. Il sistema di acquisizione dell'istruzione tecnica e professionale dovrà essere generalizzato, mentre l'accesso, con piena eguaglianza di opportunità, agli studi superiori sarà aperto a tutti in funzione dei loro meriti, dove la parola «merito» non sta a significare il diritto alla ricompensa per un dovere compiuto, ma l'impegno di ciascuno di portare a termine la propria formazione.

Il secondo paragrafo del medesimo art. 26 precisa che il processo educativo deve tendere a rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e per le libertà fondamentali, favorendo la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali o religiosi, nonché lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per la conservazione della Pace. Il riferimento a un particolare sistema di valori e quindi l'affermazione della libertà di apprendimento, può essere trovata implicita nel terzo paragrafo, dove si attribuisce ai genitori il diritto di scegliere il genere di educazione da dare ai loro figli.

---

<sup>(1)</sup> Il testo dei documenti da noi citati si può trovare, in Appendice a M. MIELE, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo e diritto italiano*, Giuffrè, Milano 1968, pp. 95-186 (in francese) e 189-274 (in inglese). Per la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, si veda *La France et les droits de l'homme*, in «Notes et Etudes Documentaires», La Documentation française, 15 avril 1968, n. 3481, Annexe, p. 52. Una adeguata riflessione sul significato dei diritti umani è stata compiuta nel 1949 con una serie di articoli raccolti sotto il titolo: *Human Rights - Comments and Interpretations*, ripubblicati, in occasione del 35° anniversario della *Dichiarazione Universale*, in «Human Rights Teaching», vol. IV, UNESCO 1985.

2. Tale diritto dei genitori è stato di nuovo affermato nell'articolo 2 del «*Protocollo addizionale*» (Parigi, 20 marzo 1952) alla «*Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*», firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai Governi membri del Consiglio d'Europa <sup>(2)</sup>. Il diritto dei genitori di assicurare l'educazione dei figli, in conformità alle proprie convinzioni religiose e filosofiche, viene esteso all'insegnamento e definito come prioritario in quanto si fa obbligo ai Governi di rispettarlo nell'esercizio delle funzioni che lo Stato dovesse assumersi nel campo dell'educazione e dell'insegnamento. Queste due attività vengono esplicitamente distinte dall'istruzione, considerata a sé stante, indipendentemente dai genitori, come oggetto di diritto individuale che non può essere rifiutato a nessuno.

3. Nella «*Dichiarazione dei diritti del bambino*» adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, il diritto all'educazione si articola e si precisa, in quanto viene sottolineato, nel Principio 7, che non si tratta solo di gratuità e obbligatorietà, ma anche di eguaglianza di opportunità nei confronti di una cultura generale che permetta al bambino di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso delle responsabilità morali e sociali, in modo da diventare un membro utile della società. Questa allusione alla «utilità» che la società deve ricavare dai suoi membri potrebbe avere una connotazione negativa se subito dopo non si affermasse che l'interesse superiore del bambino deve essere di guida a coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e — si aggiunge — del suo orientamento responsabilità che incombe prioritariamente ai genitori. Il processo di educazione, già definito in termini di cultura generale e di orientamento, viene qui esteso ai giochi e alle attività ricreative, facendo obbligo alla società e alle autorità pubbliche di favorire il godimento dei diritti conseguenti.

4. La «*Carta sociale europea*» adottata a Torino il 18 ottobre 1961 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, amplia ulteriormente l'ambito

---

(2) La «*Convenzione*» è entrata in vigore il 3 settembre 1953 ed è stata adottata dall'Italia a partire dal 26 ottobre 1955 (L. 4 agosto 1955, n. 848, in «*Gazzetta Ufficiale*», n. 21, del 24 settembre 1955).

di definizione del concetto di diritto all'istruzione in quanto lo collega al diritto di guadagnare la vita mediante un lavoro svolto in condizioni eque e caratterizzate da sicurezza ed igiene. In effetti l'art. 7, definendo il diritto dei bambini e degli adolescenti alla protezione, non solo fissa a 15 anni l'età minima di accesso al lavoro, ma interdice che i fanciulli vengano impiegati in attività lavorative che li privano del pieno beneficio di tale istruzione. La durata del lavoro dovrà comunque essere ridotta per i giovani al di sotto dei 16 anni in modo da permettere loro di acquisire la necessaria formazione professionale che, parimenti all'orientamento professionale (art. 9), dovrà essere resa possibile favorendo, senza escludere gli handicappati, l'accesso all'istruzione tecnica superiore e agli studi universitari. Non si tratta solo di sistemi di apprendistato per i giovani, ma anche di misure appropriate per i lavoratori adulti, per i quali vanno previste la possibilità di rieducazione professionale e la riduzione dell'orario di lavoro a fini formativi (art. 10).

5. Il «*Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali*» aperto a ratifica o adesione il 16 dicembre 1966 ed in vigore dal 3 gennaio 1976 (nel nostro Paese dal 23 marzo 1976), nell'art. 13, dopo aver riconosciuto i termini del diritto all'educazione sin qui evidenziati, li estende all'insegnamento secondario perché sia reso accessibile a tutti con mezzi appropriati e, in particolare, con la progressiva instaurazione della gratuità. Nuove dimensioni vengono esplicitate, a cominciare dal diritto a completare in età adulta l'istruzione primaria, quando non fosse stata acquisita in età scolare, e sottolineando la necessità di una rete scolastica diffusa a tutti i livelli, in concomitanza con un adeguato sistema di borse di studio e con un miglioramento continuo delle condizioni materiali del personale docente. Anche nei confronti dei diritti dei genitori vengono apportate ulteriori modificazioni, precisando che la libertà deve potersi esercitare sia nella scelta di istituti scolastici diversi da quelli dello Stato sia per quanto concerne l'educazione religiosa e morale.

L'art. 15 del medesimo «*Patto*», andando oltre la dimensione scolastica del processo di educazione, vi introduce la partecipazione alla vita culturale, la fruizione del progresso scientifico, la protezione degli interessi morali, la libertà di ricerca scientifica e nelle attività creative, nonché la cooperazione e i contatti internazionali nel campo della scienza e della cultura.

6. Il quadro di identificazione del diritto alla istruzione si completa con il «Progetto di Convenzione sui diritti del bambino» (1989), elaborato da un gruppo di lavoro *ad hoc* delle Nazioni Unite sulla base anche di consultazioni ufficiose tra le Organizzazioni Non Governative (1984): l'articolo 28, relativo all'insegnamento gratuito e obbligatorio, impegna gli Stati ad adottare misure appropriate sia per incoraggiare la regolarità della frequenza alle lezioni sia per ridurre il tasso degli abbandoni scolastici; li invita, inoltre, a vegliare perché la disciplina scolastica sia applicata in modo compatibile con la dignità umana del bambino <sup>(3)</sup>.

7. In questi termini, il concetto di diritto all'istruzione, quale si è andato costruendo nell'ordinamento internazionale, appare sufficientemente identificato. Altri documenti potrebbero ovviamente essere citati <sup>(4)</sup>, ma non ci sembra che aggiungano ulteriori precisazioni. Può essere utile invece

---

<sup>(3)</sup> Cfr. *Le projet de convention sur les droits de l'enfant*. Etat du texte en mars 1989, in *La future Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant*, in «Dossier d'information DEI/UNICEF», mai 1969. Si tratta di un progetto redatto congiuntamente da «Défense des Enfants-International» (DEI) e dall'UNICEF. La DEI è una delle Organizzazioni Non Governative (ONG) che hanno uno statuto consultativo presso le Nazioni Unite. Essa è stata creata durante l'anno internazionale del bambino (1979) con lo scopo di assicurare a livello internazionale una azione pratica, continua, concertata e sistematica destinata a promuovere e proteggere i diritti del bambino. Conta membri in più di 50 Paesi e 19 sezioni nazionali. Nel 1983 le è stato affidato il segretariato del Gruppo speciale non ufficiale delle ONG sull'elaborazione della Convenzione sui diritti del bambino, creato in quello stesso anno. In merito al progetto in questione, si veda M.R. SAULLE, *Le dichiarazioni internazionali a tutela dei minori e il progetto di convenzione sui diritti del bambino*, in «Bambino incompiuto», aprile 1989, pp. 5-32.

<sup>(4)</sup> Altri documenti che potrebbero essere considerati, con riferimento al più generale contesto dei diritti umani, sono: la «Dichiarazione contro la discriminazione razziale» (1963), per iniziativa delle Nazioni Unite, e, nel 1964, la «Raccomandazione» dell'UNESCO fatta agli Stati a seguito del «Rapporto Faure» (*Apprendre à être*, UNESCO, Paris 1972, trad. italiana: *Rapporto sulle strategie dell'educazione*, Armando, Roma 1975), comprendente finalità, contenuti e metodi per una valorizzazione didattica delle problematiche relative ai diritti dell'uomo; la «Carta sulla sicurezza e la cooperazione in Europa» (Helsinki, 1975); la «Dichiarazione sull'eguaglianza delle donne» (Messico, 1975); la «Dichiarazione universale dei diritti dei popoli» (Algeri, 1976). Il Congresso di Vienna, organizzato nel 1978 in occasione del trentennale della «Dichiarazione Universale», suggeriva un approccio all'insegnamento dei diritti umani sia a partire dalle singole discipline sia come spazio autonomo riconducibile alle scienze sociali.

notare come si tratti di un processo di personalizzazione di norme che pongono al centro della società l'individuo, impegnandolo a sviluppare se stesso, poiché dal suo perfezionamento dipende quello degli altri. L'ordinamento internazionale tende a creare attorno agli individui un ambiente che sia il più possibile favorevole allo sviluppo fisico e psichico di ciò che è più originale in ciascuno di essi. I principi proposti richiedono che le politiche nazionali siano definite secondo un sistema di norme flessibili che possano adattarsi ai diversi livelli in cui si articola il processo di educazione; esse devono permettere alle singole personalità di maturare senza distorsioni e fare sì che ogni limitazione delle libertà individuali in funzione del bene comune sia adottata in conformità all'interiore struttura dell'essere umano concepito nella sua specifica individualità. Vediamo come ciò avvenga nell'ambito dell'ordinamento scolastico del nostro Paese.

## Parte seconda

### *L'attuazione del diritto all'istruzione nell'ordinamento scolastico italiano*

La priorità data all'individuo, come soggetto di diritto all'istruzione, e ai genitori, per quanto concerne la scelta delle istituzioni di formazione, se confrontata con il principio che ciascun individuo deve essere utile alla società, non può mancare di suscitare qualche interrogativo che merita una riflessione più approfondita rispetto alla semplice enunciazione delle norme dell'ordinamento internazionale. Ne derivano alcuni problemi che possiamo delimitare con riferimento all'obbligatorietà e all'esercizio del diritto.

#### *1. I soggetti del diritto e l'obbligatorietà dell'istruzione*

La prima difficoltà che emerge dall'art. 26 della «*Dichiarazione universale*» concerne l'obbligatorietà dell'istruzione ed è lecito domandarsi come mai un diritto possa essere obbligatorio. A tale effetto possono giovare due serie di considerazioni relative al soggetto del diritto.

1. L'individuo è soggetto del diritto internazionale indipendentemente dalla sua appartenenza ad uno Stato determinato, dal momento che gli ordinamenti prendono in considerazione l'individuo in se stesso facendo

obbligo agli Stati di rispettare le norme che lo riguardano. Ma lo Stato, come peraltro qualsiasi altra associazione di persone, costituendosi come aggregazione di individui che perseguono un fine determinato, assume la connotazione di soggetto personale collettivo a sua volta soggetto di diritto. Certo, la sua ragion d'essere è il perseguimento del bene dei singoli individui, ma proprio dalla convergenza verso il bene di ciascuno emerge un bene comune, con una sua specifica ragion d'essere che vincola i singoli individui. Accanto cioè al «bene personale» si configura un «bene d'ordine», senza il quale lo stesso bene personale non può essere adeguatamente attuato <sup>(2)</sup>.

Per quanto attiene all'istruzione, essa si presenta come un «bene di investimento» di cui lo Stato stesso ha bisogno per realizzare le politiche economiche e sociali che richiedono cittadini sufficientemente istruiti. Di conseguenza lo Stato, soggetto di diritto, diventa anche soggetto di diritto all'istruzione alla pari, anche se diversamente, dei singoli individui. L'istruzione, che per l'individuo è un «bene personale», per lo Stato è un «bene d'ordine» al quale non può rinunciare, nella misura in cui altrimenti non potrebbe perseguire il bene comune.

L'istruzione obbligatoria si configura cioè come «bene d'ordine» che vincola i singoli cittadini e impedisce loro di rinunciare all'esercizio del diritto all'istruzione, connotandolo come dovere ed estendendone la durata e i contenuti in relazione al differenziarsi degli obiettivi che l'ordinamento statale si propone di realizzare.

2. Il soggetto individuale appare pertanto caratterizzato da un diritto-dovere all'istruzione che lo obbliga a sottoporsi ad un processo di formazione che lo Stato è tenuto a definire. Tale obbligatorietà deriva da due serie di ragioni: come corollario del diritto alla libertà e come effetto della correlazione esistente tra istruzione e formazione professionale.

In una società complessa, l'autonomia della persona può essere garantita solo da una adeguata conoscenza delle norme che regolano il vivere civile e dalla consapevolezza dei meccanismi che condizionano i

---

<sup>(2)</sup> Sulla nozione di «bene d'ordine», si veda B. LONERGAN, S.I., *Insight. A Study of Human Understanding*, Longmans, London 1958, pp. 211-214 (trad. it. *L'intelligenza. Studio sulla comprensione dell'esperienza*, Ed. Paoline, Alba 1961, pp. 250-253).

comportamenti individuali e collettivi, conoscenza e consapevolezza che solo un livello sufficientemente elevato di istruzione possono assicurare. Il grado di istruzione, in effetti, si è andato elevando progressivamente con il crescere del grado di complessità della società: dai minimi strumentali del «leggere, scrivere e far di conto» si è passati all'istruzione elementare quinquennale, poi alla scuola secondaria di primo grado e ora si affronta variamente, nei singoli Paesi, il problema di una estensione dell'obbligo ai 16 o ai 18 anni <sup>(6)</sup>.

L'ulteriore estensione del diritto allo studio, sotto la forma di istruzione obbligatoria oltre i 15 anni di età, appare correlata meno all'esercizio della libertà e più alla qualificazione professionale, intesa come capacità tecnica di esecuzione e competenza civica di partecipazione <sup>(7)</sup>.

In una società altamente industrializzata la situazione di lavoro non si definisce più sulla base delle abilità professionali possedute dal lavoratore, ma è determinata dalle condizioni imposte dalle tecniche di produzione alle quali il lavoratore deve conformarsi. L'esercizio della attività lavorativa avviene mediante una strumentazione che accumula in sé una quantità di nozioni teoriche tanto più complesse quanto più si vuole che sia elevata la capacità produttiva del macchinario utilizzato. L'operatore si può inserire nel processo di produzione solo se dotato di un bagaglio di conoscenze proporzionate a quelle «condensate» nella struttura del ciclo di lavorazione in cui viene a collocarsi. L'acquisizione di tali conoscenze è certamente differenziata in funzione delle situazioni di lavoro, ma presuppone una istruzione di base sufficientemente elevata e polivalente che deve essere garantita a tutti entro la fine dell'obbligo scolastico.

La qualificazione professionale comporta altresì una adeguata consapevolezza relativa all'assunzione dei fini, alla determinazione dei mezzi e

---

<sup>(6)</sup> Cfr. più ampiamente, M. REGUZZONI, *Riforma della scuola ed educazione permanente e Riforma della scuola e istruzione obbligatoria. Un confronto con i Paesi occidentali*, in «Aggiornamenti Sociali», (febbraio) 1982, pp. 87-93, e (aprile) 1986, pp. 243-256.

<sup>(7)</sup> Il tema della duplice dimensione di ogni qualificazione professionale è stato da noi trattato altrove: M. REGUZZONI, *La réforme de l'enseignement dans la Communauté Economique Européenne*, Aubier Montaigne, Paris 1966, pp. 15-26 (trad. it. *La riforma della scuola nella C.E.E.*, Centro Studi Sociali e U.C.I.I.M., Milano e Roma 1966, pp. 15-26).



alla verifica dei risultati. Essa pertanto viene definita anche dalla competenza civica di partecipazione. In una società costituita da sudditi governati da sovrani illuminati poteva essere sufficiente per caratterizzare la condizione umana una coscienza sottomessa; ma con l'affermarsi del principio democratico, si sviluppa una coscienza fiera che porta l'uomo a esigere di essere protagonista delle scelte che coinvolgono il suo destino. Il cittadino, da semplice produttore, tende a costituirsi come consumatore e come tale partecipa al processo decisionale che dà origine ai beni che saranno da lui consumati. Pertanto, la situazione di lavoro non è più una semplice situazione tecnica, ma si trasforma in una situazione sociale per comprendere la quale occorre una formazione culturale che renda la persona capace di riflessione critica e di contestazione finalizzata.

3. Ci pare di avere con questa distinzione precisato le ragioni dell'obbligatorietà dell'istruzione identificando al tempo stesso un duplice soggetto di diritto così da rendere ragione anche della norma contenuta nella «*Dichiarazione dei diritti del bambino*» che lo impegna a «diventare un membro utile della società», senza peraltro esigere alcuna forma di indebita subordinazione.

Possiamo ora passare a considerare i problemi che riguardano l'esercizio del diritto all'istruzione, sempre mantenendo in stretta correlazione i due soggetti: Stato e individuo.

## 2. *L'esercizio del diritto all'istruzione*

Per dare forma all'esercizio del diritto all'istruzione, possiamo organizzare i contenuti, esplicitamente ed implicitamente definiti dall'ordinamento internazionale, secondo tre capitoli concernenti: primo, l'eguaglianza delle opportunità, secondo, la libertà di apprendimento e, terzo, le strutture di sostegno.

2/1. *L'eguaglianza delle opportunità.* Il tema dell'eguaglianza delle opportunità, dapprima riferito al semplice accesso alle sedi di insegnamento, si è andato sempre più articolando fino a strutturarsi come diritto di riuscita e quindi di rientro nel sistema formativo quando il proseguimento nel

processo di istruzione fosse stato impedito a causa di un prematuro abbandono degli studi.

1. Al presente, si constata dovunque una particolare attenzione all'istruzione prescolastica come misura idonea a garantire il decondizionamento precoce dall'ambiente sociale di appartenenza, responsabile principale del ritardo culturale con il quale i bambini accedono alle scuole primarie. L'Olanda ha anticipato l'inizio dell'obbligo scolastico a 4 anni; e l'esempio della Gran Bretagna, dove l'alunno incomincia la sua formazione obbligatoria a 5 anni, è stato seguito dal Lussemburgo, mentre in altri Paesi, come la Francia, non si adotta il principio dell'obbligatorietà perché la frequenza alla scuola dell'infanzia è praticamente generalizzata<sup>(8)</sup>.

2. Al livello dell'istruzione scolastica, occorre distinguere il periodo dell'obbligo da quello che segue. Per la scuola obbligatoria, le misure adottate sono di carattere compensatorio, sia mediante il ricorso ad attività integrative rispetto al normale curriculum degli studi<sup>(9)</sup> sia mediante

---

(8) In Italia, il progetto di una scuola decennale obbligatoria con inizio all'età di cinque anni è sostenuto dal Partito repubblicano: «Atti parlamentari», Camera dei Deputati, X Legislatura, Proposta di Legge «Nuova disciplina dell'obbligo scolastico», d'iniziativa dei deputati CASTAGNETTI e altri (PRI), presentata il 16 dicembre 1987, Doc. n. 2065, assegnato alla Commissione Istruzione il 10 ottobre 1988). In merito al contenuto di tale proposta, cfr. M. REGUZZONI, *Il punto sulla riforma della scuola secondaria superiore*, in «Aggiornamenti Sociali», (dicembre) 1987, pp. 782 s. Più in generale, si veda *Enfants et société: vers une réforme de l'éducation préscolaire*, OCDE-CERI, Paris 1981 (trad. it. a cura di S. MANTOVANI, *Bambino e società. Verso una riforma dell'educazione prescolare*, Marietti, Casale M. 1983), nonché *Educazione prescolastica nella Comunità europea*, Commissione delle Comunità Europee, Collana di Studi, Serie Educazione, n. 12, Bruxelles, settembre 1979.

(9) Anche la problematica dell'obbligo scolastico, in quanto connessa con il diritto all'istruzione, è stata fatta oggetto di studio da parte dell'OCSE: *L'enseignement obligatoire face à l'évolution de la société*, OCDE, Paris 1983. Una esperienza di interventi integrativi per l'attuazione del diritto allo studio, è stata realizzata presso il CIE (Centro Innovazione Educativa del Comune di Milano) per iniziativa della prof.ssa P. SAMEK LUDOVICI. Si vedano, in proposito: F. CANTARO, W. CHINELLATO, M.R. DEL BUONO (a cura di), *Cinque anni di sostegno alla programmazione didattica*, CIE, Materiali e Documenti di lavoro, n. 35, marzo 1984, e N. STORTI (a cura di), *Schedario di unità*

l'introduzione del «tempo prolungato», cioè con l'aggiunta di alcune ore di lezione al normale orario scolastico <sup>(10)</sup>. Ma soprattutto a livello di scuola secondaria di secondo grado si incontrano le maggiori difficoltà nell'attuazione del diritto allo studio in quanto due atteggiamenti si fronteggiano. Si è generalmente d'accordo sulla necessità di un insegnamento polivalente, ma la polivalenza viene poi intesa diversamente: dai partiti della sinistra si ritiene necessario prolungare il più possibile la formazione di base comune al fine di ritardare le scelte (professionali) definitive in modo da evitare qualsiasi forma di discriminazione derivante da decisioni premature, mentre i partiti più genericamente conservatori tendono ad anticipare al più presto possibile l'inizio della differenziazione degli studi per poter garantire la impregnazione lenta necessaria per sviluppare le qualità personali <sup>(11)</sup>.

3. Nell'uno e nell'altro caso si tratta comunque di soluzioni inadeguate in quanto si riferiscono semplicemente al «segmento» scolastico di un processo di formazione continua da protrarsi per l'intera vita e caratterizzato da momenti forti di istruzione ricorrente. Le misure adottate variano da Paese a Paese; si parla di seconda via dell'istruzione in Germania, di

---

*didattiche*, vol. I: *Proposte di lavoro per obiettivi nel I e II ciclo della scuola elementare*, vol. II: *Proposte di lavoro per obiettivi nel raccordo e nella scuola media*, CIE, Franco Angeli, Milano 1984.

<sup>(10)</sup> Il Disegno di legge per la riforma della scuola elementare in discussione al Parlamento prevede una durata delle lezioni settimanali pari a 27 ore, elevabili a 30, anche in relazione alla possibile introduzione dell'insegnamento di una lingua straniera. Cfr. «Atti parlamentari», Senato della Repubblica, X Legislatura, approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 10 maggio 1979, trasmesso alla Presidenza il 12 maggio 1989, «*Riforma dell'ordinamento della scuola elementare*», Doc. n. 1756, art. 7. Nella scuola secondaria di primo grado, dal 1983 è stato introdotto il «tempo prolungato» che permette di realizzare moduli orario che oscillano dal minimo di 36 al massimo di 40 ore settimanali contro il 30 del tempo normale. Circa le modalità di attuazione di un simile orario in funzione del diritto all'istruzione, si veda C. LANZETTI (a cura di), *Tempo prolungato. Situazione e Prospettive*, Indagine sulla scuola media in Lombardia, Quaderni IRRSAE Lombardia, n. 17, Milano 1987.

<sup>(11)</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Linee di tendenza dei sistemi di istruzione nei Paesi occidentali*, in V. CESAREO e M. REGUZZONI (a cura di), *Tendenze di istruzione nei Paesi occidentali*, CIE, Franco Angeli, Milano, pp. 101-166.

educazione degli adulti in Gran Bretagna, di educazione permanente in Francia, di rientro nella scuola in Italia; quale che sia la terminologia prevalente, è ormai accettato che il diritto all'istruzione non è solo oggetto di politica scolastica, ma di un orientamento generale della politica sociale che riguarda tanto i singoli Paesi quanto gli organismi internazionali e che va sotto il nome di qualità della vita <sup>(12)</sup>. In effetti non si tratta più di «bacino di utenza» nei confronti di una data scuola, bensì di «ecosistema culturale», inteso come territorio determinato in cui interagiscono le diverse agenzie di formazione pubbliche e private che la legge tende a regolamentare e incentivare al fine di garantire l'equilibrio degli interventi necessari per assicurare lo sviluppo del processo formativo dei singoli individui.

4. Il problema del diritto all'istruzione si complica quando viene riferito per un verso agli handicappati e per un altro verso agli alunni più dotati. La cura dei portatori di handicap può essere limitata alla creazione

---

<sup>(12)</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Diritto allo studio ed educazione degli adulti*, Introduzione all'edizione italiana a cura di G. PANSERI, di M. HUBERMAN, *Gli adulti imparano?*, Quaderni Istituto R. Owen, Milano 1984 (tit. orig. *Comment les adultes apprennent et évoluent*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1974), pp. 16-35, bibl. pp. 122 s. Il tema dell'educazione degli adulti, in generale, e dell'istruzione ricorrente, in particolare, è stato fatto oggetto di una serie molto articolata di studi e di analisi di esperienze da parte dell'OCSE. Ci limitiamo a segnalare qui quelle pubblicazioni che sono state da noi curate: *L'éducation récurrent: tendances et problèmes*, OCDE-CERI, Paris 1975 (trad. it. a cura di M. Reguzzoni e A. Rovetta, *L'istruzione ricorrente: tendenze e problemi*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 22, Milano 1980); H. JANNE et B. SCHWARTZ, *Le développement européen de l'éducation permanente*, Commission des Communautés Européennes, Collection Etudes, Série Education, n. 3, Bruxelles, Septembre 1976 (trad. it. *Lo sviluppo europeo della educazione permanente*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 23, Milano 1980); M. REGUZZONI (a cura di), *Esperienze internazionali di educazione permanente*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 24, Milano 1980; *L'éducation récurrente dans les années 80: tendances et politiques*, OCDE-CERI, Paris 1980 (ed. it. a cura di M. REGUZZONI, *Istruzione ricorrente. La discontinuità del processo di formazione*, Marietti, Casale M. 1980. Si veda inoltre: R. PASINI e M. REGUZZONI (a cura di), *La Città a scuola. Prospettive di educazione permanente nelle grandi aree urbane*, CIE, Franco Angeli, Milano 1982, e M. LICHTNER, *Esperienze di educazione degli adulti in Europa: una ricerca comparativa*, I Quaderni di Villa Falconieri, n. 15, CEDE, Frascati 1988.

di strutture adeguate e non esige necessariamente il loro inserimento nel sistema formativo destinato alla generalità della popolazione. Tale è la politica adottata nei diversi Paesi della Comunità Europea<sup>(13)</sup>. Tuttavia nel nostro Paese è stata fatta una scelta politica di grande rilevanza fondata sul principio della solidarietà, che accetta il rischio di abbassare il livello di rendimento scolastico di una determinata classe di alunni pur di dare loro la possibilità di prendere coscienza delle condizioni in cui si trovano i loro compagni in difficoltà. Gli alunni più dotati compensano l'eventuale perdita di rendimento negli studi con un servizio sociale svolto mediante l'apporto formativo derivante dall'interazione di capacità diverse che la loro presenza in classe rende possibile. Il diritto all'istruzione nel loro caso risulta, forse, compreso, ma quello all'educazione, nei termini intesi dall'art. 26 della «Dichiarazione Universale», viene certamente rafforzato in quanto essi, contribuendo al miglioramento degli altri, sviluppano meglio le proprie capacità relazionali.

5. Il discorso si amplia se si prende in considerazione il problema dell'orientamento scolastico e professionale, senza il quale il diritto all'istruzione non può realizzarsi pienamente. Lo sviluppo avviene nella direzione in cui riesce, ma questa direzione può essere scoperta solo se l'individuo conosce a sufficienza le doti e le capacità di cui dispone nonché le opportunità formative che l'ambiente gli offre in vista di sbocchi occupazionali concretamente possibili<sup>(14)</sup>. Il riferimento al mercato del lavoro permette di chiarire la

---

(13) Cfr. *L'enseignement spécial dans les CE. Rapport destiné à la Commission des Communautés Européennes*, Documento CAB/VIII/59/78-Fr (Orig. DA) a cura di I. SKOV JORGENSEN, il quale, nel 1981, ha integrato la sua relazione con un documento supplementare (V/167/82). In merito si veda M. REGUZZONI, *L'insegnamento per gli handicappati nei Paesi della Comunità Europea*, in «Aggiornamenti Sociali», (luglio-agosto) 1979, pp. 511-528, e la *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 21 dicembre 1981, relativa all'integrazione dei minorati nella società*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee», C 347, del 31 dicembre 1981, pp. 1s. Per quanto concerne un ambito più vasto rispetto a quello comunitario, cfr. *L'éducation des adolescents handicapés: intégration à l'école*, OCDE-CERI, Paris 1981, e *Les jeunes handicapés. Le droit au statut d'adulte*, OCDE-CERI, Paris 1988.

(14) Cfr. L. SARTORI, *L'orientamento tra scuola e lavoro*, in «Aggiornamenti Sociali», (aprile) 1989, pp. 313-324. Per una prospettiva internazionale, si veda I.R. MC MULLEN, *L'orientation dans les écoles secondaires*, Commission des Communautés Européennes.

distinzione tra diritto all'istruzione e diritto alla formazione professionale: il primo è orientato alla formazione del talento e non può essere limitato da nessuna condizione estrinseca al soggetto, il quale anzi è vincolato da un preciso obbligo scolastico; il secondo invece ha come obiettivo la selezione dei talenti, poiché non si ha diritto di esercitare una determinata professione se non si possiede la competenza necessaria, ed è limitato dalle disponibilità dei posti di lavoro che le politiche economiche possono creare, ma che sono indipendenti dalla libera volontà degli individui. Sicché non si può dire che esiste un diritto ad esercitare un determinato mestiere, come invece esiste un diritto all'istruzione.

6. La formazione professionale pertanto non è una questione che riguarda solo i singoli individui e solleva il problema della relazione tra diritti privati e interesse pubblico, in quanto lo Stato può contenere le possibilità di formazione professionale nel quadro di una politica economica concepita in funzione di determinati obiettivi di bene comune. La politica e l'economia sono «beni d'ordine» di non minore importanza dell'istruzione. L'interazione con il «bene personale» delle singole persone, desiderose di svolgere una determinata professione, va affrontato in sede di valutazione sia degli apprendimenti sia dei processi di formazione. Per questo i sistemi di valutazione diventano oggetto di diritto che lo Stato deve tutelare e garantire, non meno di quanto faccia per le opportunità di istruzione. «Valutazione di competenza» a esercitare una determinata professione, ma anche «valutazione di priorità» in presenza di posti di

---

Collection Etudes, Série éducation, n. 2, Bruxelles, janvier 1976 (ed. it. a cura di M. DE BENEDETTI, *L'orientamento nelle scuole secondarie*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 20, Milano 1980), e *Les Services d'orientation scolaire et professionnelle pour le groupe d'âge 14-16 ans dans les Etats membres de la Communauté Européenne*, Rapporto di sintesi relativo a uno studio condotto, per incarico della Commissione delle Comunità Europee, da A.G. Watts (Inghilterra), con la collaborazione di C. Dartois (Francia) e P. Plant (Danimarca) e con l'assistenza tecnica dell'Unità Europea di «Eurydice», pubblicato in due edizioni, inglese e francese, da Presse Interuniversitaires Européennes, Maastricht 1988. La sperimentazione di nuove iniziative nel campo dell'orientamento è avvenuta nell'ambito della seconda serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva, promossi dalla Commissione delle Comunità Europee: cfr. *L'orientamento e la scuola*, in «Documenti di lavoro», IFAPLAN, Doc. 07WWD87IT, Bruxelles, luglio 1987.

lavoro ridotti rispetto al numero degli aventi diritto. Valutazione inoltre dei processi di formazione, per verificarne l'efficienza (mezzi-risultati) e l'efficacia (risultati-obiettivi) poiché senza di essa ogni valutazione dell'apprendimento suonerebbe tanto più a offesa del diritto all'istruzione quanto più i posti di lavoro in concorrenza sono ridotti <sup>(15)</sup>.

7. La questione del diritto alla valutazione corretta dei risultati di formazione ci porta a considerare il problema della eguaglianza dei sessi che recentemente ha fatto oggetto di uno specifico programma d'azione della Comunità Europea <sup>(16)</sup>. Non si tratta solo di possibili discriminazioni sul piano professionale, che possono avere una loro giustificazione nelle attitudini diverse dei singoli individui, ma anche di una vera e propria

---

<sup>(15)</sup> L'avvio degli studi di valutazione dei processi di formazione in un'ottica comparata a livello internazionale può essere attribuito all'iniziativa dell'OCSE: cfr. R. STAKE, *L'évaluation des programmes d'enseignement. Nécessité et réactions*, OCDE-CERI, Paris 1971, ripreso in A. ROSAS (a cura di), *La valutazione dei processi formativi e sociali*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 27, Milano, marzo 1983. La relativa problematica è stata affrontata in un apposito seminario tenuto a Liegi nei giorni 2-5 dicembre 1974, al quale hanno partecipato amministratori scolastici ed esperti di valutazione di 15 Paesi membri dell'OCSE. Si veda il documento di lavoro elaborato in tale occasione in M. REGUZZONI (a cura di), *Nuovi metodi di valutazione dei programmi e dei processi di insegnamento*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 3, Milano 1975. Una metodologia di valutazione dei processi di formazione è stata messa a punto dal CENSIS durante la prima serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva promossi dalla Commissione delle Comunità Europee: cfr. *Opzioni, strategie e indicazioni metodologiche per la «valutazione esterna» dei progetti pilota*, in «Quindicinali di note e commenti», 1980, n. 334-335, pp. 501-530, e AA.VV. *La valutazione dei processi di formazione*, CIE, Materiali e Documenti di lavoro, n. 34, Milano, aprile 1984. Il tema è stato ripreso e approfondito in un apposito convegno, con la presenza dello stesso R. Stake, organizzato nei giorni 20-23 marzo 1985 dall'IRRSAE Emilia Romagna: cfr. M.L. GIOVANNINI (a cura di), *La valutazione delle innovazioni nella scuola*, Cappelli Editore, Bologna 1988. Per quanto concerne invece la valutazione, non già dei processi di formazione, bensì delle ricerche, si veda: *Evaluation de la recherche. Un choix de pratiques en vigueur*, OCDE, Paris 1987.

<sup>(16)</sup> Cfr. Il tema dell'eguaglianza dei sessi ha fatto oggetto di una apposita «Risoluzione» del Consiglio dei ministri dell'educazione dei Paesi membri delle Comunità Europee, nella riunione del 3 giugno 1985. Si veda, in merito alle iniziative sperimentali avviate, *L'uguaglianza tra i sessi. Le strategie del secondo programma sulla transizione*, IFAPLAN, «Documenti di lavoro», 06WD88IT, Bruxelles 1988.

violazione al diritto all'istruzione, intesa come processo corretto di formazione, espressa dai «sessismi» presenti nei manuali scolastici <sup>(17)</sup>. La presentazione di particolari «doveri», comprese le manifestazioni religiose, come tipicamente femminili, quando invece sono semplicemente espressioni culturali di una data epoca, non possono non influenzare negativamente lo sviluppo della personalità delle donne, a tutto svantaggio della stessa intera comunità umana.

8. Concludendo possiamo dire che l'attuazione della eguaglianza delle opportunità, come dimensione essenziale del diritto all'istruzione, in un sistema formativo che dia priorità all'individuo, pone allo Stato dei vincoli precisi per quanto concerne il decondizionamento precoce, la formazione di base, l'educazione permanente, l'integrazione degli handicappati, l'orientamento e la formazione professionale, la valutazione, la parità dei sessi. La priorità peraltro data all'individuo non lo dispensa affatto dal tener conto del significato che la sua formazione assume per l'intero sistema sociale che da lui si alimenta e in funzione di lui esiste.

Vediamo ora quali conseguenze derivano dalla priorità attribuita dall'ordinamento internazionale ai genitori per quanto concerne la scelta delle istituzioni di formazione.

2/2. *La libertà di apprendimento.* Abbiamo coniugato la libertà di apprendimento con il diritto dei genitori ad assicurare l'educazione dei figli conformemente alle proprie convinzioni religiose e filosofiche, in quanto trattandosi del processo iniziale di formazione, non è possibile alcuna autodeterminazione in materia di istruzione da parte del singolo individuo che accede al sistema scolastico. Quando l'alunno attraverso la formazione ricevuta avrà acquisito una sufficiente autonomia, allora, e solo allora, sarà

---

<sup>(17)</sup> Cfr. *Manuale. La parità fra i sessi: come realizzarla*, CEE/IFAPLAN, Bruxelles 1985. Per quanto concerne l'Italia, si veda A. SABATINI, *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana*, e R. PACE, *Immagini maschili e femminili nei testi per le elementari*, Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna, Presidenza del Consiglio, Roma 1986. Si veda anche *Donne e uomini d'Europa nel 1987. Evoluzione delle opinioni e degli atteggiamenti*, in «Donne d'Europa», n. 52, novembre-gennaio 1987-1988, Supplemento n. 26 (rivista diretta da Fausta DESHORMES, a cura della Commissione delle Comunità Europee).



in grado di compiere le scelte culturali che gli permetteranno di dare significato alla sua esistenza e alle sue azioni. Prima di tale momento altri devono decidere per lui e l'ordinamento internazionale attribuisce tale potere ai genitori e non allo Stato, nonostante che questo si configuri come garante delle libertà individuali: nel caso dovrà essere garante della libertà dei genitori nei confronti del sistema di valori da attribuire ai figli. Si tratta pertanto di vedere le modalità e i limiti di esercizio di tale diritto.

1. Una prima modalità si riscontra nel nostro ordinamento sotto la forma della gestione sociale <sup>(18)</sup>, che trova il suo fondamento nelle Comunità naturali, riconosciute dalla Costituzione <sup>(19)</sup>, e che possiamo ridefinire come comunità storiche primarie articolandole in famiglia, ente locale, comunità statale, mondo del lavoro, confessioni religiose o ideologiche. Esse interagiscono con il personale educativo ai diversi livelli

---

<sup>(18)</sup> Il tema della gestione sociale è stato da noi trattato altrove: cfr. M. REGUZZONI, *Autonomia e autogoverno della scuola; Scuola «pubblica» decentralizzata; La scuola come comunità*, in «Aggiornamenti Sociali», rispettivamente, (marzo) 1968, pp. 173-184; (aprile) 1968, pp. 277-286; (aprile) 1970, pp. 281-292.

<sup>(19)</sup> «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio» (art. 29 Cost.); «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.); «L'iniziativa economica privata è libera» (art. 41 Cost.); «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge» (art. 8 Cost.); «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33 Cost., comma 6). La nostra Carta costituzionale considera la famiglia, le «comunità locali», la comunità statale, l'organizzazione del mondo del lavoro, le confessioni religiose e gli istituti di alta cultura esistenti in seno allo Stato italiano come formazioni sociali (art. 2 Cost.) «naturali», poiché rivestono nella loro essenza il carattere della necessità, in quanto, a giudizio comune, soddisfano a profonde esigenze della natura umana. Nelle «formazioni sociali necessarie (o naturali)» l'uomo esprime una grande parte della propria personalità; per cui si può ritenere: 1) che esse, come l'uomo, e i loro stessi diritti (i quali sono in ultima analisi «diritti dell'uomo») preesistono a ogni ordinamento positivo statale; 2) che i loro diritti (quelli di cui esse sono titolari, in quanto persone giuridiche, e quelli di cui sono titolari i loro membri, in quanto tali) devono considerarsi compresi nel sistema dei diritti fondamentali dell'uomo, insieme con i c.d. «diritti individuali» (cfr. L. ROSA, *Le «autonomie locali» nella Costituzione italiana, e Libertà di coscienza e libertà religiosa. Annotazioni storico-giuridiche e riflessioni*, in «Aggiornamenti Sociali», rispettivamente, (luglio-agosto) 1958, pp. 387-402, e (novembre) 1983, pp. 667-688, in particolare p. 684, nota 44.

(Consiglio di classe e di interclasse, Consiglio di istituto e di circolo, Consiglio scolastico distrettuale, Consiglio scolastico provinciale, Consiglio nazionale della pubblica istruzione) nei quali si articolano le decisioni concernenti la programmazione scolastica. A livello del Consiglio di classe e del Consiglio di istituto, là dove si determinano gli interventi più propriamente educativi, i genitori sono presenti anche come cittadini, lavoratori e portatori di valori, mentre ai livelli successivi, trattandosi di individuare le opportunità e le risorse presenti sul territorio, le altre comunità eleggono o designano i propri rappresentanti. Il capo di istituto e il provveditore fungono da rappresentanti dello Stato secondo i livelli di competenza. Questa formula è ipotizzata in vista di una programmazione educativa e di un progetto educativo di istituto in cui il sistema di valori, in base al quale formare gli alunni, si crea non per conformità a un determinato modello, ma come risultato di interazioni tra modelli diversi. Di natura sua la formula potrebbe essere indifferentemente applicata sia nella scuola statale sia in quella non statale.

2. Di fatto essa appare alternativa alle scuole confessionali, dove il progetto educativo è determinato dall'autorità religiosa, riconosciuta dai genitori che scelgono di inviare i loro figli in una scuola dipendente da tale autorità, assumendosi gli oneri economici che una simile decisione comporta, quando, come nel nostro Paese, non solo l'istituzione, ma anche la frequenza a scuole non statali deve avvenire senza oneri per lo Stato in palese violazione della norma internazionale relativa alla gratuità<sup>(20)</sup>. Il vantaggio sta nel fatto che gli insegnanti vengono scelti in conformità alle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori. Non dissimile è la forma delle scuole cooperative, dove le famiglie (magari di concerto con gli insegnanti) si associano per gestire in proprio la scuola che esse desiderano. Alquanto diversa è la situazione quando l'organizzazione scolastica dipende dall'ente locale, anche in termini di gestione sociale<sup>(21)</sup>, ma senza i vincoli

---

<sup>(20)</sup> Cfr. «Dichiarazione universale», art. 26, comma 1, e «Dichiarazione dei diritti del bambino», Principio 7. Si veda anche G. GOZZER, *Senza oneri per lo Stato. Stato e scuola: la vittoria sbagliata*, Anicia, Roma 1986, e L. ROSA, *Scuola di Stato e scuola non statale*, in «Aggiornamenti Sociali», (gennaio e febbraio) 1960, pp. 1-10 e 65-80.

<sup>(21)</sup> In Lombardia, la L.R. 16 giugno 1973, n. 93, attribuiva ai Comitati di gestione dei Centri di Formazione Professionale (CFP) quella «potestà di imperio» che ne faceva

propri della scuola statale. In tal caso la frequenza è gratuita, ma il corpo docente, nella maggior parte, non viene assunto per concorso, poiché si tratta spesso di incarichi a tempo parziale, per i quali bastano le graduatorie sulla base dei titoli di studio <sup>(22)</sup>, e vengono così a mancare quegli accertamenti di competenza che invece sono (almeno in linea di principio) richiesti nelle scuole dello Stato.

3. Il riferimento ai criteri di assunzione del corpo docente è necessario poiché solo la professionalità degli insegnanti può garantire ai genitori che le loro scelte nelle scuole statali saranno rispettate. La gestione sociale, qualora fosse attuata, rappresenta un correttivo all'arbitrio che potrebbe instaurarsi nella programmazione educativa. In assenza di gestione sociale, il progetto educativo, che non può essere neutro, dovrà essere formulato in termini comparativi così da dare origine a una scelta di valori, che, senza prematuramente contraddire a quelli familiari, permetta all'alunno di acquisire una sua specifica identità culturale. A ciò giova indubbiamente la configurazione stessa del sistema scolastico pubblico nella sua triplice dimensione <sup>(23)</sup>: strutture, contenuti e metodi, sui quali agiscono con diverso rapporto di potere le due categorie di persone che operano nella scuola pubblica: i politici e gli operatori scolastici, come risulta dallo schema.

---

veri e propri organi di decisione: cfr. M. REGUZZONI, *Gestione sociale e formazione professionale in Lombardia*, (aprile) 1975, pp. 213-230. Per evitare «i numerosi inconvenienti e le cause di conflittualità cui davano luogo», dal momento che «non erano né consigli di amministrazione, né organismi politici» (Relazione al Progetto di Legge d'iniziativa della Giunta regionale «Disciplina della formazione professionale in Lombardia», in «Quaderni della Regione Lombardia, Istruzione. Studi e Documenti», n. 65, p. 24), si dovette poi, con la L.R. 16 giugno 1980, n. 95, ricondurli a semplici «Comitati di controllo sociale», quali «organi propulsori della programmazione».

<sup>(22)</sup> In Lombardia, nel 1984-85, esistevano, nei CFP, 6136 insegnanti: il 5% con il solo titolo della scuola dell'obbligo; quasi il 10% possedeva un semplice attestato rilasciato da un CFP o da un istituto professionale statale; il 55% era diplomato, ma l'11% non insegnava materie relative al proprio diploma; il 30% era laureato, ma solo il 4% insegnava materie relative alla propria laurea (cfr. Materiale dattiloscritto dell'Ufficio Studi e Programmazione dell'Assessorato «Istruzione» della Regione Lombardia, Tabb. A, M, II).

<sup>(23)</sup> Cfr. S. MARKLUND, *Le rôle des enseignants en matière d'enseignement en Suède*, in *L'enseignant face à l'innovation*, vol. I, *Rapport Général*, OCDE, Paris 1974, p. 309.

strutture	contenuti	metodi
politici		operatori scolastici

Le esperienze di autonomia scolastica da noi considerate <sup>(24)</sup> ci hanno portato a individuare una quarta dimensione del sistema, quella delle relazioni, che modifica sensibilmente la ripartizione dei poteri all'interno dell'istituzione scuola.

strutture	contenuti	metodi	relazioni
politici		operatori scolastici	

Il modello mostra come in presenza di una maggiore autonomia espressa, nello schema, dallo spazio di potere assunto dal sistema di relazioni, deve aumentare lo spazio di determinazione da parte dello Stato dei contenuti e dei metodi per ridurre il rischio di arbitrio da parte degli operatori scolastici ai danni della libertà di apprendimento.

Il «curricolo occulto», che si costruisce in base alle modalità di azione e di autonomia del corpo docente, rischia di prevalere sul «curricolo manifesto» controllato dallo Stato a garanzia della libertà di scelta dei genitori, se non si precisano maggiormente le norme che definiscono i contenuti dei programmi e le regole che prescrivono i metodi di insegnamento e di valutazione adottabili dagli insegnanti.

4. Il problema del «curricolo occulto» assume tutta la sua rilevanza se lo si collega con il multiculturalismo rapportato sia alle minoranze presenti in un dato Paese, sia al possibile rientro in patria dei lavoratori migranti.

<sup>(24)</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Esperienze e sperimentazioni sull'autonomia scolastica nei Paesi europei*, in «Ricerca educativa», CEDE, 1989, in corso di stampa.

Nel primo caso ragioni di efficienza possono indurre a costituire classi separate analoghe a quelle che si creano per gli handicappati e a isolare i singoli individui che non si avvalgono dell'insegnamento maggioritario, ma ragioni di equità dovrebbero impedire tali procedure dando spazio a curricoli a dimensione multiculturale che un'adeguata competenza professionale rende possibile <sup>(25)</sup>. Nel secondo caso la questione è più complessa in quanto una mancata educazione dei figli, correlata al Paese di origine dei genitori finisce, anzitutto, con l'impedire i figli a seguire i padri nel loro eventuale rientro; in secondo luogo, nell'interno della famiglia si creano due culture che, se non sono armonizzate, ostacolano l'esercizio del diritto di scelta educativa conforme alle proprie convinzioni, in quanto i genitori sono costretti ad accettare per i figli un sistema culturale diverso dal proprio, sistema culturale però che se non fosse acquisito dai figli impedirebbe il loro inserimento nella società di elezione <sup>(26)</sup>.

5. Anche l'insegnamento delle lingue diventa oggetto del diritto alla libertà di scelta di un dato progetto educativo non solo perché ogni lingua è veicolo di una determinata cultura, ma anche perché influisce in maniera diretta sulla libera circolazione dei lavoratori. Non si tratta più di semplice migrazione temporanea o permanente, bensì del diritto a esercitare in un qualsiasi Paese della Comunità Europea il mestiere per il quale si è abilitati nel proprio. Questo fatto influirà certamente sull'assunzione di manodopera qualificata da parte di aziende di una determinata area linguistica con la

---

<sup>(25)</sup> Cfr. *L'éducation multiculturelle*, OCDE-CERI, Paris 1987. Per una comparazione di esperienze, si vedano gli atti del Colloquio organizzato dall'AFEC (Association Francofone d'Education Comparée) a Sèvres nei giorni 5-7 marzo 1983: *Education et Communication interculturelle*, «Bulletin de l'AFEC», n. 33.34, Décembre 1983, Janvier 1984, e n. 35, Mai 1984.

<sup>(26)</sup> Cfr. R. VAN GENDT, *Services pour le retour et la réinsertion des travailleurs émigrés*, OCDE-CERI, Paris 1977. Nell'ambito della seconda serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva, promossi dalla Commissione delle Comunità Europee, 1983-1987, è stato creato «Elisi Evi», un centro d'incontro informale per provvedere alle particolari esigenze delle giovani turche che vivono a Kreuzberg, un'area svantaggiata di Berlino. Gli operatori del Centro hanno svolto un ruolo di intermediari per cercare di superare il divario esistente tra il desiderio delle ragazze turche di vivere lo stesso tipo di vita delle loro coetanee tedesche e la mentalità islamica dei loro genitori. Cfr. «Innovations», IFAPLAN, n. 32-'87.

conseguente riduzione della probabilità che vengano assunti coloro che non parlano la lingua della regione in cui ci sono possibilità di lavoro. Rientra pertanto nel quadro delle scelte dei genitori l'apprendimento di una lingua piuttosto di un'altra, allo stesso modo delle convinzioni religiose e filosofiche, poiché dalla lingua parlata dipenderà non poco la condizione professionale dei figli e il loro inserimento in una data cultura<sup>(27)</sup>.

6. Appare da questa semplice osservazione come l'apprendimento delle lingue sia uno degli elementi caratterizzanti la dimensione europea dell'insegnamento<sup>(28)</sup>, ma anche un mezzo per sfuggire al rischio del

---

<sup>(27)</sup> Il problema dei lavoratori migranti ha fatto oggetto di una «Direttiva» da parte della Comunità Europea. «La Direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi» (*Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, art. 189). Si tratta della Direttiva n. 486 del 1977, entrata in vigore nel luglio 1981, che impone agli Stati membri tre obblighi essenziali per quanto concerne l'accoglienza dei figli dei lavoratori migranti: 1) insegnamento d'accoglienza gratuito implicante in particolare l'insegnamento della lingua dello Stato che accoglie; 2) formazione iniziale e continua degli insegnanti che si occupano dei figli dei migranti; 3) in cooperazione con il Paese di origine, insegnamento della lingua e della cultura di origine. A tale effetto, l'Istituto della Enciclopedia Italiana pubblica una rivista trimestrale, «Lettere dall'Italia», ormai giunte al n. 14, anno IV, aprile-giugno 1989.

Ovviamente la libera circolazione è condizionata anche dall'equivalenza dei titoli di studi: cfr. *Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee», N. L 19/16-24, del 24 gennaio 1989. Tale «Direttiva» esclude dal riconoscimento i diplomati degli istituti tecnici, poiché si tratta di titoli di scuola secondaria e non di istruzione superiore, come invece avviene negli altri Paesi comunitari dove i titoli corrispondenti sono rilasciati dopo il conseguimento del diploma di maturità. Una «Direttiva» per le professioni non regolamentate è in corso di elaborazione presso gli uffici della Commissione delle Comunità Europee.

<sup>(28)</sup> Il problema dell'insegnamento delle lingue è stato oggetto di un apposito documento del Consiglio dei Ministri dell'educazione dei Paesi membri delle Comunità Europee: cfr. *Conclusions du Conseil et des Ministres de l'éducation réunis au sein du Conseil, Luxembourg, 4 juin 1984, sur l'enseignement des langues étrangères*, in *Allegato a L'enseignement des langues dans la Communauté Européenne*, Eurydice, Bruxelles 1984. Sulla problematica relativa alla libera circolazione dei lavoratori, si veda *La dimension*

localismo inteso come progetto educativo di ceto ancorato alle anguste realtà locali. Il localismo però diventa una questione cruciale connessa con il diritto alla scelta educativa dei genitori se viene inteso come delimitazione dei bacini di utenza nei confronti di un determinato istituto scolastico. La libertà di scelta può portare a forme di aggregazione per ceto sociale che assume anche gli aspetti della discriminazione razziale, se lo Stato non interviene a delimitare le aree geografiche in cui la popolazione sia obbligata a usufruire dei servizi scolastici disponibili. Ragioni di bene comune, analoghe a quelle che portano all'integrazione degli handicappati nelle classi normali, possono indurre, almeno a livello della scuola dell'obbligo, a contenere la libertà di scelta dei genitori nei limiti richiesti da un'armonica interazione sociale. La ragione pedagogica di tale politica sta non solo nel principio democratico, ma anche nel pluralismo come valore, in virtù del quale ciascuno può acquisire quello che non possiede mediante il dialogo con chi è diverso da sé.

7. La libertà di apprendimento esplicitata nel diritto, attribuito dall'ordinamento internazionale ai genitori, di scegliere il tipo di istruzione ritenuto conforme alle proprie convinzioni religiose e filosofiche, interessa dunque non poco le modalità di gestione del processo educativo: gestione sociale, conduzione autonoma degli istituti non statali, professionalità dei docenti nelle scuole dello Stato, multiculturalismo, libera circolazione, localismo. Si tratta di problemi la cui soluzione non può essere affrontata senza adeguate strutture di sostegno, rese tanto più necessarie quanto più complessa e differenziata diventa l'organizzazione degli istituti di formazione, perché possano interagire con l'ecosistema culturale e ristabilire gli equilibri tra valori che lo sviluppo rapido della società rende mutabili e precari <sup>(29)</sup>.

2/3. *Le strutture di sostegno.* Le strutture di sostegno all'innovazione in

---

*sociale du marché intérieur*, numero speciale di «Europe sociale», Luxembourg 1988, pp. 23-33, e P. VENTURINI, *Obiettivo 1992. Uno spazio sociale europeo*, Commissione delle Comunità Europee, Luxembourg 1989.

<sup>(29)</sup> Cfr. V. CESAREO, *Società complessa e cultura di massa*, in «Aggiornamenti Sociali», (maggio) 1989, pp. 387-393.

campo educativo possono essere individuate secondo quattro macroruoli<sup>(30)</sup>: catalizzatore, facilitatore, esperto, documentalista.

1. Per quanto concerne l'esercizio del diritto all'istruzione, il ruolo di catalizzatore consiste nello stimolare la presa di coscienza nei confronti di tale diritto. Gli enti che hanno assunto un simile ruolo sono gli organismi internazionali considerati: le Nazioni Unite con la «Dichiarazione universale» del 1948, la «Dichiarazione dei diritti del bambino» del 1959, il «Patto internazionale» del 1966, e il Consiglio d'Europa con il «Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di salvaguardia» del 1952 e la «Carta sociale europea» del 1961; nel 1984, anche le Organizzazioni Non Governative hanno dato un loro contributo nell'ambito del «Progetto di Convenzione sui diritti del bambino».

2. Il ruolo di facilitatore lo possiamo individuare, a livello internazionale, nei programmi di azione attuati dai diversi organismi internazionali che operano nel campo dell'istruzione<sup>(31)</sup> e, a livello nazionale, nella politica per il diritto allo studio adottata dal nostro Paese.

<sup>(30)</sup> La metodologia cui facciamo qui riferimento è stata messa a punto da M. HUBERMAN: cfr. *Il sostegno interno ed esterno alla scuola nell'attuazione dei processi di innovazione*, in «OPPIdocumenti», Rivista trimestrale dell'Organizzazione per la Preparazione Professionale degli Insegnanti, Via Orseolo 1, 20144 Milano, 1985, n. 27.

<sup>(31)</sup> Cfr. *La coopération européenne en matière d'éducation*, rapporto predisposto da E. EGGER, per la quindicesima Sessione della Conferenza permanente dei ministri europei dell'educazione, Helsinki, 5-7 maggio 1987, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1987. In tale occasione è stato redatto un secondo documento su *Les nouveaux défis pour les enseignants. Rapports nationaux sur la formation des enseignants*, con una introduzione di G. NEAVE, *Un défi relevé: le développement de la formation des enseignants 1975-1985*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1987. Una analisi critica sulle risoluzioni adottate dai Ministri è stata fatta da D. HELLAWELL, *Education under Attack - The Response of European Politicians: an informational analysis of the resolution on new challenges for teachers and their education adopted at the fifteenth session of the Standing Conference of European Ministers of Education*, in «European Journal of Teacher Education», rivista quadrimestrale della Associazione per la Formazione degli Insegnanti in Europa, rue de la Concorde 51, 1050 Bruxelles, n. 3, 1987, pp. 245-258. Si veda anche *Perspectives et tâches du développement de l'éducation en Europe à l'approche du nouveau millénaire*, documento predisposto per la quarta Conferenza dei Ministri dell'educazione



3. Per quanto concerne gli Organismi internazionali, per ragioni di brevità, ci limiteremo all'elencazione delle materie che sono state oggetto di intervento, omettendo qui di prendere in considerazione l'efficacia della loro azione.

L'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura) ha promosso l'insegnamento delle lingue, l'educazione degli adulti e l'alfabetizzazione, la formazione del personale addetto all'educazione, l'insegnamento delle scienze e della tecnologia, l'istruzione tecnica professionale, l'educazione in funzione dell'identità culturale, l'educazione alla pace e al rispetto dei diritti dell'uomo e dei diritti dei popoli, nonché alla tutela dell'ambiente.

L'OCSE (Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici), pur muovendosi nell'ambito di obiettivi di carattere economico, ha dato particolare impulso all'individuazione di strategie per la formazione del personale docente e per l'educazione degli adulti, ed ha attuato una serie di progetti, tra cui quello che va sotto il nome di ISIP (International School Improvement Project), che hanno permesso di mettere a punto una quantità notevole di materiale documentario.

I progetti attuati dal Consiglio d'Europa hanno invece favorito lo scambio di esperienze. Oltre a individuare come innovazioni prioritarie l'educazione alla comprensione internazionale, ai diritti dell'uomo nelle scuole, alla salute e alla musica, sono state prese in considerazione le lingue regionali e minoritarie e l'educazione nelle carceri, nonché la formazione degli insegnanti di lingue per l'educazione interculturale e per l'insegnamento ai nomadi.

La Comunità Europea sta attuando programmi d'azione specifici sulle eguaglianze di opportunità educative tra ragazzi e ragazze, sull'educazione degli handicappati fisici e mentali, dei figli dei lavoratori migranti e di quelli i cui genitori sono senza fissa dimora; inoltre ha adottato misure per combattere l'analfabetismo e per promuovere l'insegnamento delle lingue

---

degli Stati membri della Regione Europa, tenutasi a Parigi dal 21 al 27 settembre 1988, UNESCO, Paris 1988. Per quanto concerne in particolare la Comunità Europea, cfr. *Activités de la Commission des Communautés Européennes dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse en 1987*, in «Europe sociale», Supplément 5/88.

straniere minoritarie, con interventi specifici per favorire le lingue e le culture meno diffuse; iniziative sono state intraprese anche nel campo dell'educazione alla salute e alla sicurezza stradale.

Il Consiglio dei Ministri nordici (Danimarca, Islanda, Norvegia, Svezia), infine, non si è limitato alle attività che sono normalmente oggetto di politica scolastica, ma, per quanto attiene più direttamente all'attuazione del diritto all'istruzione, ha prestato particolare attenzione alla transizione dalla scuola alla vita attiva, all'istruzione popolare e all'insegnamento degli adulti.

4. Per quanto concerne il nostro Paese, gioverebbe certamente uno studio a parte sia sull'applicazione del DPR 24 luglio 1977, n. 616, che ha attribuito alle Regioni e agli Enti locali l'attuazione del diritto allo studio, sia sull'attività svolta dai Consigli scolastici distrettuali ai quali sono state attribuite, tra l'altro, le funzioni di programmazione per quanto attiene all'orientamento scolastico, all'assistenza medica, psico-pedagogica ed educativa <sup>(32)</sup>. Ma ci possiamo limitare a richiamare qui due disegni di legge-quadro sul diritto allo studio recentemente presentati al Senato <sup>(33)</sup>.

5. Il primo riguarda la scuola primaria e secondaria. L'assistenza scolastica una volta concepita come «una sorta di particolare forma di pubblica beneficenza», viene ora ridefinita quanto al concetto, ai contenuti e ai metodi. Quanto al concetto, «esso ha richiesto una ridefinizione in termini di diritto allo studio anche alla luce di alcuni principi della nostra

<sup>(32)</sup> Cfr. D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*, in «Gazzetta Ufficiale» Suppl. n. 239 del 13 settembre 1974, art. 12, e M. REGUZZONI, *Introduzione A Orientamento, transizione e lavoro nel distretto scolastico di Putignano*, a cura di M. De Gaspari e A. Silipo, Putignano 1987.

<sup>(33)</sup> Cfr. D.d.L. presentato dal Ministro della P.I. (Galloni), comunicato alla Presidenza il 6 febbraio 1989: *Legge-quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria*, Senato doc. n. 1575, deferito alla VII Commissione in sede deliberante il 9 marzo 1989, e D.d.L. presentato dal Ministro della P.I. (Galloni), comunicato alla Presidenza il 6 febbraio 1989: *Disposizioni sul diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione superiore*, Senato doc. n. 1576, deferito alla VII Commissione in sede deliberante il 14 marzo 1989.

carta costituzionale, quali quelli della pari dignità sociale, del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Quanto ai contenuti, l'assistenza scolastica «articola i suoi interventi in una serie di servizi, quali le mense, i trasporti, le forniture di libri e pubblicazioni, gli alloggi, la medicina scolastica, ecc.». Quanto ai metodi, «non si può più prescindere dalla sistematica programmazione degli interventi nel quadro di programmazioni più ampie fino alla programmazione economica regionale e nazionale». Per questo il D.d.L. si propone di definire un quadro coerente di riferimento in cui ricondurre tutti i poteri di iniziativa già previsti negli artt. 42 e 45 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, a partire dalle operazioni amministrative riguardanti le procedure concorsuali (posti gratuiti e borse di studio) sino alla tipologia dei servizi essenziali da assicurare e le modalità per la loro gestione secondo forme di coordinamento e di programmazione che rendano possibile il superamento dell'ocasionalità e della frammentazione delle iniziative.

6. Il secondo D.d.L. riguarda l'ambito dell'istruzione superiore e configura il diritto allo studio «come un tipico esempio di situazione giuridica che ha profilo di pretesa garantita del cittadino e profili di dovere sia da parte del cittadino stesso, sia da parte della società». Di conseguenza il provvedimento si pone, anzitutto, «come legge-quadro per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia»; in secondo luogo, «come richiamo all'obiettivo di attuare il potere di indirizzo e di coordinamento del Governo»; in terzo luogo, «come potenziamento delle capacità orientative delle università per la realizzazione di un più efficiente servizio didattico». A tale effetto, l'art. 4 fissando il principio del metodo della programmazione, precisa che i piani di sviluppo delle università devono «indicare i criteri di incentivazione delle iscrizioni ai corsi presso le sedi con capacità ricettive sottoutilizzate, gli standards dei posti-studenti e i criteri per l'istituzione dei servizi di orientamento». Gli interventi delle Regioni (art. 6) «che devono essere strumentali alle esigenze didattiche delle università salvaguardandone gli ambiti di autonomia», potranno consistere in «erogazione di servizi generalizzati o di corrispettivi di tipo monetario, ovvero di provvidenze individuali». Le università poi, alle quali competono «l'assistenza e la guida degli studenti nel corso degli studi e l'attuazione, d'intesa con le Regioni, dei servizi di orientamento» (art. 10), dovranno

attuare le iniziative necessarie in materia di diritto allo studio quali (art. 17) «l'istituzione di corsi per studenti lavoratori, l'apertura anche in ore serali di biblioteche e di laboratori, la promozione di attività culturali sportive e ricreative, la concessione dell'esonero totale del pagamento dei contributi da parte degli studenti capaci e meritevoli e di quello parziale per fasce di reddito, nonché gli interscambi di studenti con altre università e istituzioni sia italiane sia straniere, anche ai fini della validità degli studi».

7. Il ruolo di esperto in materia di diritto all'istruzione viene ovviamente svolto da quegli istituti e persone che fanno oggetto delle loro ricerche. L'approfondimento dei temi inerenti all'attuazione dei diritti umani, in genere, e del diritto all'istruzione in specie. Così, ad esempio; la Fondazione Europea della Cultura, con sede ad Amsterdam e il Gruppo Speciale non ufficiale sull'elaborazione della Convenzione sui diritti del bambino, con sede a Ginevra, e il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova.

Tuttavia la funzione di sostegno si estende a tutte quelle iniziative atte a individuare nuove forme di insegnamento, come la formazione a distanza, e a promuovere la ricerca educativa e la formazione in servizio degli insegnanti. Nel primo caso, oltre alle ricerche specifiche, va qui annoverato il progetto «Olympus», per la trasmissione, per ora sperimentale, via satellite, di programmi educativi a dimensione europea <sup>(34)</sup>. Nel campo

---

<sup>(34)</sup> Il Consiglio e i Ministri dell'educazione dei Paesi membri delle Comunità europee, riuniti in sede di Consiglio a Bruxelles, in data 24 maggio 1988, hanno adottato una «*Risoluzione sulla Dimensione europea dell'educazione*», che prevede un insieme di misure per il periodo 1988-1992, aventi lo scopo di: a) rafforzare nei giovani il senso dell'identità europea mettendo in evidenza il valore della civiltà europea e dei principi su cui i popoli europei intendono fondare oggi il loro sviluppo: la democrazia, la giustizia sociale e il rispetto dei diritti dell'uomo; b) preparare le giovani generazioni a partecipare allo sviluppo economico e sociale della Comunità; c) migliorare la loro conoscenza della Comunità e dei suoi Stati membri sotto l'aspetto storico, culturale, economico e sociale facendo loro comprendere il significato della cooperazione con altri Paesi dell'Europa e del mondo.

A tale effetto i Ministri ritengono che gli Stati membri dovranno intraprendere azioni specifiche per: a) incoraggiare attività significative in tutti i settori del sistema di istruzione tese a rafforzare la dimensione europea dell'insegnamento; b) includere esplicitamente la dimensione europea nei programmi scolastici e in tutte le opportune

della ricerca educativa, con il proprio segretariato presso la Fondazione Europea della Cultura, opera la Società Europea di Educazione Comparata (CESE) che, con le altre società aventi la stessa natura, fa capo a una Conferenza mondiale dove si rende possibile il confronto delle ricerche in materia di diritto all'istruzione; la Sezione Italiana (SICESE) trova la sua sede presso il CEDE (Centro Europeo dell'Educazione) a Frascati, il quale pure va considerato come un centro di ricerca per l'attuazione del diritto all'istruzione a causa dei principi che lo reggono e delle ricerche che conduce.

Infine, nel campo dell'aggiornamento degli insegnanti, svolgono la funzione di sostegno per acquisire specifiche competenze relative all'attuazione del diritto allo studio secondo i principi dell'ordinamento internazionale, a livello europeo, l'ATEE (Association for Teacher Education in Europe) con sede a Bruxelles presso la Fondazione Europea della Cultura, e, a livello nazionale, l'OPPI (Organizzazione per la Preparazione Professionale degli Insegnanti) con sede a Milano, che tendono a realizzare una formazione iniziale e in servizio con riferimento esplicito ai diritti umani. In particolare l'OPPI traslascia di occuparsi direttamente dei contenuti ideologici e disciplinari dell'aggiornamento e si preoccupa principalmente di promuovere una formazione dei docenti che privilegi l'alunno come protagonista del processo educativo definendo di conseguenza la formazione del personale educativo in termini di tutorato e di capacità specifiche per

---

discipline, ad esempio: letteratura, lingue, storia, geografia, scienze sociali, economia, arte; c) prendere disposizioni affinché il materiale didattico tenga conto dell'obiettivo comune, cioè la promozione della dimensione europea.

Gli Stati dovranno anche dare maggior rilievo alla dimensione europea nella formazione sia iniziale sia in servizio degli insegnanti adottando apposite misure per: a) mettere a disposizione della scuola un adeguato materiale didattico; b) garantire l'accesso alla documentazione sulla Comunità e le sue politiche; c) assicurare l'informazione di base sui sistemi scolastici degli Stati membri; d) promuovere la cooperazione tra gli istituti di formazione degli insegnanti dei diversi Paesi, elaborando in particolare programmi comuni in cui sia prevista la mobilità di studenti e docenti; e) stimolare la realizzazione, nell'ambito della formazione continua, di attività specifiche volte a sensibilizzare gli insegnanti in servizio alla dimensione europea dell'insegnamento; f) rendere possibile l'accesso degli insegnanti di uno Stato membro alle iniziative di formazione continua attuate in un altro. Cfr. «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee» del 6 luglio 1988, N. C 177/5-7.

la programmazione non già dell'insegnamento, ma dei processi di apprendimento.

8. In quarto luogo, nella funzione di sostegno, viene il ruolo di documentalista, figura questa non ancora ben compresa e erroneamente identificata con quella del bibliotecario. Il sostegno esterno all'istruzione non può essere limitato al semplice uso delle biblioteche. La molteplicità dei materiali esistenti esige la creazione di centri di documentazione specializzati dove i documenti vengono selezionati da personale qualificato capace di reperire, elaborare e trasferire documenti, informazioni e dati per rispondere ai bisogni specifici di una particolare utenza. In genere, si tratta di esperti in grado di usare mezzi informatici sia per creare sia per interrogare banche-dati.

Il Consiglio d'Europa svolge tale lavoro con il progetto «Eudised» (Sistema europeo di documentazione e di informazione in materia di educazione), il «Centro di Documentazione per l'Educazione in Europa», la rivista «Newsletter/Faits nouveaux», gli «Ateliers» di ricerca pedagogica e la Conferenza pan-europea dei Direttori degli Istituti di Ricerca Pedagogica. La Comunità Europea si serve invece di «Eurydice», l'unità europea per la gestione di una banca-dati sui sistemi di istruzione primaria e secondaria dei dodici Paesi membri, che coordina e anima una rete di informazione in campo educativo costituita da quindici unità nazionali. L'unità italiana è rappresentata dalla BDP (Biblioteca di Documentazione Pedagogica) con sede a Firenze.

### *Conclusione*

Siamo così arrivati alla conclusione della nostra riflessione sul diritto all'istruzione nell'ordinamento internazionale. Non ci siamo limitati a considerare i principi e la loro applicazione da parte degli organismi internazionali, ma abbiamo cercato di collocare principi e applicazione nell'ambito della politica scolastica italiana con particolare riferimento alla formazione professionale, dal momento che il diritto all'istruzione riceve tutto il suo significato in funzione degli altri diritti umani, come il diritto alla libertà e al lavoro. La personalità umana in effetti, non perviene alla sua piena maturazione con il semplice possesso di un bagaglio, sia pure

esauriente, di conoscenze, ma con la capacità di usare il suo sapere nella trasformazione della natura in cultura, cioè col lavoro che permette all'uomo di dare forma e contenuto alla sua visione del mondo e di rendersi utile alla società, dando agli altri qualcosa di sé in contraccambio di quanto riceve da loro.

Abbiamo così visto come il diritto diventa dovere, per il singolo e per la comunità, e come si articola, per il singolo, nell'uguaglianza delle opportunità di accesso, riuscita e rientro negli studi e, per la comunità, nel garantire la libertà di apprendimento con le necessarie strutture di sostegno. Il discorso da generico si è fatto concreto, mostrando, in ultima analisi, che i fini, cioè la libertà e l'autonomia dell'uomo, non si realizzano senza l'uso corretto dei mezzi, cioè senza un adeguato grado di istruzione, necessario e sufficiente per dare significato al vivere e all'agire umano.

## I DIRITTI NEGATI DEGLI IMMIGRATI (\*)

di GIUSEPPE PASINI (\*\*)

### *Introduzione*

Affrontando il tema «Diritti negati degli immigrati» l'esigenza preliminare è individuare il soggetto di riferimento. Esso appare anche a prima vista una realtà complessa. Vi fanno parte persone molto diversificate per quanto riguarda:

- la *provenienza*: vengono dall'Europa dell'Est, dall'Africa, dall'America centrale e meridionale, dall'Asia;
- le *motivazioni* che le hanno spinte all'immigrazione: esigenze di studio, salvaguardia della vita minacciata in patria per vari motivi, esigenze di carattere economico;
- il *titolo giuridico* di permanenza sul suolo italiano; alcune sono entrate con una borsa di studio e regolare permesso; altre, entrate con permesso turistico, sono poi diventate «irregolari» allo scadere del permesso; una piccola parte di queste si è regolarizzata sulla base della legge 943/86;
- il *grado di stabilità* della permanenza: molti, forse la maggioranza, considerano l'Italia un luogo di transito verso Stati più rassicuranti; altri giungono in Italia con incerta destinazione e finiscono per restarci permanentemente.

---

(\*) Il presente articolo è stato consegnato per la stampa prima che il Parlamento italiano approvasse la nuova legge sull'immigrazione.

(\*\*) Direttore della Caritas Italiana, Roma.



La presente riflessione si concentra in particolare sugli immigrati provenienti dai Paesi del Terzo Mondo, che costituiscono il grosso problema attuale e soprattutto futuro del nostro Paese.

Un secondo rilievo di carattere generale riguarda il riferimento per i diritti. Credo che sarebbe gravemente lacunoso – parlando di «diritti negati» – fare riferimento esclusivamente alla legislazione italiana. Si deve accettare anche il riferimento alla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata dalle Nazioni Unite il 10.12.1948 e che anche lo Stato italiano si è impegnato a rispettare e osservare. Questo sia perché l'uomo viene prima del cittadino di un qualsiasi Paese, sia perché, come dice il preambolo della Dichiarazione universale, «il disconoscimento e il disprezzo dei diritti dell'uomo hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità».

Perciò, pur tenendo presente particolarmente la legislazione italiana, terrò presente anche il quadro più vasto dei diritti umani.

Toccherò in particolare quattro punti:

- la situazione degli immigrati sulla base dei dati disponibili;
- il rapporto tra normativa esistente e situazione reale;
- le inadempienze più rilevanti in rapporto alla normativa esistente;
- qualche indicazione per il superamento di queste sperequazioni.

## 1. *La situazione*

Dobbiamo riconoscere che i dati certi sono scarsissimi per quanto riguarda l'aspetto numerico; altri dati sono «presunti» e quindi solo parzialmente attendibili.

1.1. *La globalità degli immigrati dal Terzo Mondo viene normalmente suddivisa in tre grandi categorie: i lavoratori, gli studenti, i rifugiati. Si tratta di ripartizioni di massima, che servono per una classificazione soprattutto concettuale. Nella pratica, infatti, i tre gruppi si intersecano.*

Basti pensare, ad esempio, che gli immigrati, classificati come studenti secondo il Ministero degli Interni, erano nel 1987 107.979; secondo i dati dell'UCSEI gli iscritti nell'86-87, o all'Università o alle Scuole superiori, erano solo 43.119. Ciò significa che molti hanno richiesto il permesso di soggiorno per ragioni di studio, ma di fatto erano semplicemente lavoratori;

o comunque significa, nella migliore delle ipotesi, che dopo una prima iscrizione alla scuola, hanno abbandonato, aumentando di fatto il numero dei lavoratori irregolari.

Analogo discorso va fatto per i rifugiati. Secondo la «riserva geografica», posta dall'Italia alla Convenzione di Ginevra (28.7.51), vengono riconosciute come rifugiate solo quelle persone provenienti dall'Est europeo. Il numero di rifugiati riconosciuti in questa ottica è basso (al 30.6.87 erano 7.843), comunque molto al di sotto del numero globale comprendente quelli che provengono dall'Africa, dall'Asia, dall'America Latina; ragioni per cui moltissimi – rifugiati di fatto – sono andati ad ingrossare le file dei lavoratori irregolari.

1.2. Le tre categorie di immigrati hanno alcuni elementi comuni. Anzitutto vengono da Paesi dove hanno sperimentato la negazione di alcuni diritti essenziali – al nutrimento, alla casa, al lavoro, alle cure sanitarie, all'istruzione, ecc. – a motivo della situazione oggettiva di sottosviluppo, e spesso hanno anche sperimentato la privazione di diritti sociali, quali la libertà di espressione politica, di religione, di pensiero, di aggregazione, ecc.

In sintesi, gli immigrati hanno una storia di privazione di diritti impressa nelle loro carni e che sta alla base della decisione di lasciare il Paese, per avventurarsi verso l'ignoto.

1.3. Inoltre, entrati in Italia, si trovano ad affrontare tutti i comprensibili disagi tipici degli immigrati e quindi il disconoscimento di alcuni diritti:

- problemi legati allo *stradicamento e al trapianto*. Vengono da Paesi poveri, ma dove c'era ancora forte il senso dei legami sociali della famiglia, del clan, della tribù e quindi il senso dell'appartenenza e della protezione. Giungono in Paesi industrializzati, diversi per cultura, religione, abitudini di vita, dove il legame sociale è molto attenuato e dove spesso manca la disponibilità all'accoglienza del «diverso», anzi spesso ci sono germi di rigetto o di rifiuto;

- problemi legati alla diversità della *lingua*, che non è solo il problema di avere le parole per esprimersi, ma è anche un problema di comprensione del mondo in cui gli immigrati giungono, della mentalità, delle norme legislative; problemi di inserimento nel mondo scolastico;

- problemi legati alla dimensione *affettiva e familiare*: gli immigrati sono soprattutto giovani soli o anche uomini e donne che hanno dovuto

abbandonare la famiglia o che hanno serie difficoltà a costruirsi una famiglia;

– problemi legati alla *casa*. Nel contesto italiano la casa è già problema per moltissimi normali cittadini; si spiega come esso diventi drammatico non solo per gli irregolari ma anche per gli stessi riconosciuti, lavoratori, studenti, rifugiati. Di qui lo sfruttamento da parte di proprietari di case, che solo raramente viene scoperto perché è interesse di tutti nascondere: stanze spesso prive di norme di sicurezza, prive di servizi, con affitti altissimi, dove sono assiepite le persone fino all'inverosimile;

– problemi legati alla *scuola*, soprattutto per i bambini. Non ci sono scuole «speciali», non sono previsti insegnanti di appoggio: di qui il facile abbandono anche per i regolari e la condanna all'analfabetismo e alla emarginazione;

– problemi legati alle *cure sanitarie*: essi riguardano senz'altro gli irregolari, ma molte volte toccano anche gli immigrati regolarizzati. Ci sono difficoltà di comunicazione del bisogno; difficoltà culturali legate al diverso concetto di salute, di patologia; difficoltà legate alla carenza di informazione sull'ubicazione, la qualità, le caratteristiche dei servizi; difficoltà legate a tipologie di malattie ingenerate da carenze igienico-profilattiche;

– c'è poi il grande capitolo del *lavoro*, che in parte è comune a tutti gli immigrati, nel senso che sono costretti a lavori umili, rifiutati dai nostri lavoratori, pesanti, umilianti, tenuto conto del grado di istruzione di alcuni di loro; in parte è proprio della grande maggioranza degli irregolari, per i quali il lavoro è solo «nero», sottopagato, senza alcuna tutela previdenziale.

In sintesi possiamo affermare che la condizione abbastanza comune degli immigrati è una profonda frattura sul piano della sensibilità culturale e sociale, che li fa sentire insieme presenti ed estranei alla nuova società in cui si sono inseriti e nella quale difficilmente riescono a mantenere una loro identità culturale (v. CNEL - «Indagine sull'evoluzione e lo stato attuale dell'emigrazione italiana» 1988-ediz. provvisoria).

## 2. *Rapporti tra normativa esistente e situazione reale*

Venendo ora a parlare della normativa italiana, dobbiamo ricordare che la legge 943/86 – «Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari e contro le immigrazioni clandestine» –

costituisce una sostanziale discriminante tra i lavoratori cosiddetti «regolari» e gli «irregolari». Qui entriamo nella incertezza dei numeri.

2.1. Un dato sicuro è quello degli immigrati che si sono regolarizzati sulla base della legge 943/86: sono 106.000. Stime attendibili calcolano che i regolarizzati siano stati circa un terzo di quelli presenti in Italia alla data del dicembre 1986. In quel momento pertanto, presumibilmente, gli immigrati extracomunitari erano sulle 300-400.000 unità.

La cifra non viene sensibilmente modificata dai circa 20.000 studenti stranieri, provenienti dai Paesi in via di sviluppo, iscritti nell'86 alle Università italiane e alle Scuole secondarie superiori (v. CENSIS: Note e commenti, maggio 1988).

A questa cifra – che, come si è detto, si riferisce al dicembre 86 – vanno aggiunti gli immigrati entrati negli anni 87-88 e nei primi sei mesi di quest'anno 1989.

Anche ammettendo un incremento di entrate rispetto agli anni precedenti, complessivamente il numero degli immigrati dai Paesi del Terzo Mondo non dovrebbe superare le 600-700.000 unità.

Quelli che si spingono più avanti, affermano che il rapporto tra regolari e irregolari è di 1 a 10: ma, ripeto, si tratta di stime tutte discutibili, mancando una ricerca oggettiva.

2.2. Sarebbe interessante conoscere le cause per cui gli immigrati non si sono regolarizzati. Da alcune indagini a livello locale, fatte da organismi assistenziali, risulta che le cause principali sono riconducibili a *difficoltà legate agli immigrati stessi* – difficoltà a capire la portata della legge, paura istintiva per un clandestino di presentarsi alla polizia, il collegamento con associazioni illegali a cui era costretto a pagare tangenti, la resistenza a pagare i normali oneri sociali che il lavoro nero non prefigurava – e a *difficoltà oggettive* legate ai *datori di lavoro* – minaccia di licenziare chi si fosse regolarizzato, rifiuto di regolarizzare situazioni pregresse – o alla *inadempienza della legge* – che tagliava fuori tutti i lavoratori autonomi – e delle *strutture* dello Stato.

A questo punto, nel panorama degli immigrati solo una piccola parte è sottoposta alla legge 943, la stragrande maggioranza è fuori-legge, o meglio per lo Stato continua ad essere sottoposta alla vecchia normativa del testo unico del 1931 e al successivo regolamento di esecuzione - RD 6.5.1940: e

naturalmente alle norme della Costituzione. I diritti rispettati o negati vanno commisurati a questi riferimenti giuridici.

### 3. I diritti dei sottomessi alla legge 943

Per quanto riguarda il primo gruppo, la legge 943 prevede e garantisce:

3.1. Anzitutto la regolarizzazione di situazioni lavorative ancora in corso o cessate al momento della entrata in vigore della legge.

3.2. Parità di trattamento e piena uguaglianza giuridica rispetto ai lavoratori italiani e ciò sia per quanto riguarda il trattamento economico, sia per quanto riguarda le assicurazioni obbligatorie e le prestazioni previdenziali, sia per quanto riguarda i servizi sociali e sanitari, scuola, alloggio, formazione professionale, ecc.

3.3. Particolare rilievo assume il diritto del lavoratore al ricongiungimento familiare del coniuge e dei figli a carico non sposati.

3.4. Due innovazioni in materia di lavoro riguardano non pochi immigrati: quella che concerne i collaboratori domestici, che possono instaurare una pluralità di rapporti di lavoro e quella che concerne gli studenti, che possono chiedere il permesso di lavoro fino ad un massimo di 500 ore annue.

3.5. La legge, inoltre, prevede:

- l'istituzione entro tre mesi, presso il Ministero del Lavoro, di una *Consulta* per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie comprendente anche una rappresentanza degli immigrati;
- l'istituzione entro sei mesi di analoghe *Consulte* in tutte le *Regioni*;
- l'istituzione di una *Commissione* presso il Ministero degli Affari Esteri incaricata di promuovere e controllare gli accordi bilaterali e multilaterali stipulati per disciplinare i flussi migratori;
- l'istituzione presso il Ministero del Lavoro di un *Servizio per i problemi* dei lavoratori extracomunitari, particolarmente prezioso perché incaricato di provvedere alla informazione sulla salvaguardia dei diritti, al

censimento delle offerte di lavoro, alla formazione professionale, al reperimento di alloggi, alla tutela dell'associazionismo, della lingua e della cultura, ecc.

3.6. Rispetto a queste garanzie giuridiche cosa è effettivamente successo?

- Anzitutto la Consulta Nazionale non è stata varata.
- Le Consulte Regionali non sono ancora funzionanti. Esistono Leggi Regionali in via di definizione - comprendenti anche le Consulte - in Lombardia, Piemonte, Lazio, Umbria, Veneto, Emilia Romagna. In alcune regioni esistono delle «specie» di Consultori o Commissioni.
- Non funziona presso il Ministero del lavoro il servizio per i problemi dei lavoratori extracomunitari, per cui non esistono né conoscenza di infrazioni a diritti negati, né garanzie per le vittime di queste violazioni.

3.7. Restano totalmente scoperti, rispetto al diritto al lavoro, tutti quegli immigrati che sono di natura autonoma (venditori ambulanti, ecc.) che non sono nemmeno considerati dalla legge 943 e non possono ottenere la licenza del commercio. Si potrebbe concludere che gli immigrati si adattino, come fanno gli italiani, a compiere lavori di tipo dipendente. Il guaio è che dei 106.000 lavoratori regolarizzati solo il 32% risulta oggi in possesso di un lavoro, mentre il restante 68% è in attesa; per cui queste persone si trovano tra due fuochi: per un verso non trovano lavoro dipendente; per altro verso non possono avviarsi ad un lavoro autonomo.

3.8. Particolarmente grave appare la situazione degli immigrati per il problema della casa, data la difficoltà a partecipare ai bandi di concorso dell'IACP. Molti si trovano come in un vicolo cieco, giacché la casa viene data solo a chi lavora; ma al lavoro regolare si può accedere avendo la residenza e avendo a monte il permesso di lavoro.

3.9. L'assenza delle Consulte compromette, infine, il *diritto alla partecipazione*. Nella Consulta non si decide, ma si può esprimere il proprio parere, si diventa soggetto attivo, si può pesare nelle decisioni. Fuori di queste strutture partecipative l'immigrato rischia di essere equiparato ad un semplice destinatario di assistenza.

3.10. Un passo avanti è stato compiuto sul problema delle liste: la 943 prevedeva infatti la creazione di «*liste speciali di collocamento*» dei lavoratori stranieri e l'avviamento al lavoro su richiesta numerica dopo che fosse accertata da almeno un mese la indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari ad accettare le relative offerte di lavoro. Solo dopo un anno di avviamento al lavoro il lavoratore straniero poteva venire iscritto nelle liste di collocamento dei lavoratori italiani. Le forze sindacali hanno ottenuto lo spostamento degli iscritti alle liste speciali presso gli Uffici Provinciali del Lavoro alle liste normali.

#### 4. I «diritti» dei «non-regularizzati»

Il problema più grosso rimane quello dei non regolarizzati sulla base della legge 943. Essi sono un fenomeno destinato a crescere, almeno fino a tanto che non subentrerà una nuova sanatoria.

La copertura giuridica di queste persone è data da:

- la Costituzione italiana, per le parti applicabili agli stranieri;
- le leggi precedenti la 943;
- le norme di diritto internazionale sugli stranieri.

4.1. Per quanto riguarda la Costituzione, o meglio l'applicabilità della Costituzione, il riferimento è l'art. 10 che dice: «La condizione giuridica dello straniero in Italia è regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

4.2. La Costituzione ha una serie di principi che, secondo la dottrina, sono applicabili a tutti, anche allo straniero, e che sono:

- art. 2 - Il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo;
- art. 13 - L'inviolabilità della libertà personale;
- art. 14 - L'inviolabilità del domicilio;
- art. 15 - La tutela del segreto epistolare;
- art. 19 - La libertà di religione e di culto;
- art. 21 - Il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione;
- artt. 24 e 113 - Il diritto di agire in giudizio e il diritto al patrocinio gratuito.

Si può capire quanto questi diritti siano nominali: cosa significa, infatti, libertà di pensiero, di parola, di scritto, per una persona che deve assolutamente non apparire, perché in qualunque momento potrebbe essere espatriata?

Soprattutto c'è la «riserva di legge», cioè l'affermazione che comunque la condizione dello straniero è regolata per legge. È alla legge soprattutto che egli può rifarsi per tutelare i propri diritti.

4.3. La legge – per chi esula dalla 943 – è costituita, come si è detto, dal *Testo Unico del 1931*, ossia dalle norme di pubblica sicurezza e da alcune altre norme amministrative e riguardanti la materia del collocamento. Si tratta per lo più di disposizioni concernenti l'ingresso di soggiorno e l'ipotesi di espulsione.

Concretamente, per quanto riguarda il lavoro, «il datore di lavoro, per essere autorizzato ad assumere un lavoratore, deve presentare una richiesta circostanziata e documentata. L'autorizzazione viene concessa, dopo aver accertata l'indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari. Il lavoratore straniero giunto in Italia deve rivolgersi entro tre giorni alla Questura esibendo l'autorizzazione. Il permesso viene concesso previa esibizione e deposito, da parte del datore di lavoro, di una copia autenticata del biglietto prepagato per il viaggio di ritorno.

Quanto all'intervento di P.S., l'autorità può invitare, in qualunque momento, lo straniero ad esibire i propri documenti di identità... Egli può essere sottoposto a rilievi segnalativi, se sussistono motivi per dubitare della sua identità» (art. 144 TU). (v. CNEL op. cit. p. 603).

4.4. In concreto per la stragrande maggioranza degli immigrati dai Paesi del Terzo Mondo la situazione è caratterizzata oggi dal massimo di provvisorietà, precarietà, insicurezza. Essi mancano di un quadro giuridico che garantisca i loro diritti. La loro permanenza «illegale» sul territorio italiano li espone a qualunque rischio, ma soprattutto a quello che essi temono di più e cioè di essere individuati ed espulsi su disposizioni puramente amministrative.

4.5. Su questa base, i diritti fundamentalmente negati si possono così riassumere:

*a livello culturale:*



- impossibilità di associarsi come comunità etniche; non viene di fatto riconosciuta l'identità culturale;
- impossibilità pratica di esprimere socialmente i sentimenti religiosi;
- mancanza di confronti continuativi per scambi culturali che permetterebbero un dialogo per avviare una accoglienza positiva;
- mancanza di un qualunque inserimento scolastico e tanto più di un inserimento che tenga anche presente la «diversità»;

*a livello sociale:*

- assenza di servizi di consulenza specifici affinché l'immigrato possa conoscere il tessuto sociale in cui è «piombato», mancanza del diritto di fondare un sindacato o di aderirvi per difendere i propri diritti;
- impossibilità di fatto al ricorso ai Tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla Costituzione;
- impossibilità a difendersi di fronte ad arbitri o privati o anche di forze di polizia;
- spesso è compromesso il diritto alla maternità e il diritto della madre a tenere i figli presso di sé;

*a livello economico:*

- all'immigrato non viene tutelato il diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste condizioni di lavoro, alla uguaglianza di retribuzione per uguale lavoro, alla protezione contro la disoccupazione. L'incertezza quotidiana che ne deriva fa degli immigrati dei «poveri» e degli emarginati;
- mancanza di assistenza sanitaria, per cui spesso malattie sporadiche divengono croniche, peggiorando lo stato delle capacità fisiche e psichiche;
- impossibilità ad avere una base economica adeguata, cosa che determina normalmente l'impossibilità a sentirsi artefici e costruttori di una vita sociale.

In sintesi, possiamo dire che l'uomo immigrato è privato di libertà se, come dice la SRS (n. 46), «L'essere umano è totalmente libero solo quando è se stesso nella pienezza dei suoi diritti e doveri».

4.6. Vorrei ricordare, alla fine di questa carrellata di inadempienze umane e civili da parte della nostra società, che in alcuni casi viene compromesso anche il diritto alla vita e alla difesa della propria dignità e onorabilità.

Per il diritto alla vita viene spontaneo pensare ai rifugiati politici non

provenienti dall'Est europeo, che in qualunque momento potrebbero essere espulsi anche se il ritorno in patria coincidesse con persecuzioni, con il carcere, con la stessa uccisione. Di fatto questa ipotesi estrema non avviene: avviene invece che molti rifugiati sono costretti a vagare di paese in paese per evitare il ritorno in patria.

Per quanto riguarda il diritto alla salvaguardia della dignità personale viene spontaneo pensare alle forme di sfruttamento di ogni tipo che gli immigrati privi di un riconoscimento giuridico possono incontrare, come pure alle forme di discriminazione, anche di tipo razzistico, che fioriscono qua e là anche con espressioni preoccupanti.

##### 5. *Prospettive di superamento dell'attuale situazione per un recupero dei diritti umani degli immigrati*

Quali prospettive possiamo immaginare per il superamento della presente situazione?

5.1. Trattandosi di salvaguardia di diritti, l'elemento portante non può che essere quello *giuridico*. Si ravvede la necessità di integrare, anzitutto, la legge 943 con una norma che riguardi i lavoratori autonomi e che quindi consenta una vera libertà lavorativa. Inoltre è necessario dare attuazione alla legge, realizzando tutte quelle strutture previste che costituiscono basi di garanzia di diritti e di partecipazione.

C'è l'impressione molto chiara che la legge sia stata approvata dalle forze politiche con poca convinzione sotto la pressione dell'opinione pubblica e delle forze sociali: il risultato è che in buona parte è rimasta lettera morta.

Ma la legge sui lavoratori copre solo una parte del settore immigrazione. Manca ancora la legislazione per quanto concerne:

- i rifugiati politici: è doveroso eliminare la clausola restrittiva posta alla Convenzione di Ginevra;
- una legge sugli studenti stranieri, che consenta ai Paesi del Terzo Mondo, totalmente privi di strutture, di utilizzare le nostre strutture formative, recuperando poi preziose risorse umane al proprio autosviluppo;
- una legislazione concernente l'ingresso di stranieri provenienti dal

Terzo Mondo, che prenda atto di quanti già sono giunti in Italia, per i quali si rende necessaria una seconda sanatoria, e che dia norme precise per quanto riguarda l'ingresso di nuovi stranieri.

Qui il problema si fa delicato perché si tratta di operare salvando sia esigenze nazionali di equilibrio e di capacità di reale integrazione dei nuovi entrati, sia esigenze umanitarie che garantiscano condizioni di sopravvivenza a chi di tali condizioni non gode in patria.

In ogni caso l'assenza di una regolamentazione è peggiore di una regolamentazione restrittiva, perché dà alle persone l'illusione di approdare ad una situazione di benessere, mentre poi finisce in una forma di emarginazione, che di sua natura rischia di scatenare, a lungo andare, la «collera dei poveri».

5.2. Naturalmente porsi il problema dell'ingresso significa affrontare globalmente il problema della emigrazione nel nostro Paese e prendere anzitutto coscienza che si tratta di un fenomeno strutturale e non solo congiunturale.

Forse va presa in considerazione l'affermazione del demografo Antonio Golini (v. intervista a «Panorama» 25.5.88, riportata da CNEL op. cit. p. 611): «Il flusso dei poveri verso i Paesi ricchi è un fenomeno oggi inarrestabile, piaccia o non piaccia. Nei prossimi cinque anni tale flusso è destinato ad interessare l'Italia in proporzioni molto più massicce che in passato. Allora il problema da porsi è: quanta immigrazione di stranieri deve esserci? Come deve avvenire tale immigrazione?». È il problema del contingentamento. Il Prof. Golini ritiene che l'accoglienza di 50-100.000 stranieri all'anno potrebbe essere una cifra che risponderebbe sia alle esigenze demografiche, e anche alle esigenze del nostro mercato di lavoro, sia alla effettiva capacità di integrazione degli immigrati nella nostra società, con tutto quello che essa comporta.

È ovvio che questa prospettiva ci costringe a pensare in termini diversi le politiche governative della scuola, del lavoro, dei servizi, e ad una educazione culturale che renda tutti più aperti alle nuove prospettive di convivenza multirazziale e multiculturale.

5.3. Ma mi sembra anche, per concludere, che il problema dell'immigrazione non possa essere pensato e programmato a prescindere dall'impe-

gno più vasto della cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo.

L'ottica con cui affrontiamo il problema del contingentamento non può essere esclusivamente quella del nostro fabbisogno di manodopera e di forze giovani che compensino i paurosi cali di natalità del nostro Paese; deve essere anzitutto e soprattutto quella dei diritti di ogni uomo a vivere e a scegliere se emigrare o no e dove emigrare. L'emigrazione è conforme a dignità se è una scelta: diversamente è una violenza.

Di qui la necessità di concertare con tutti gli Stati, ma anzitutto con gli Stati del benessere, una politica di cooperazione internazionale finalizzata a creare, nei Paesi del sottosviluppo, reali condizioni di dignitosa sopravvivenza. E deve trattarsi di una politica completamente nuova, pensata insieme con i destinatari, visto che quella attuata finora ha avuto l'effetto di aggravare il dislivello tra ricchi e poveri.

Forse l'appuntamento del 1993 può essere l'occasione per la ricca Europa di ripensare il proprio esistere e i propri rapporti in termini più umanitari ma soprattutto in termini di salvaguardia dei diritti di tutti.

## I DIRITTI NEGATI DEGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

di MASSIMO DOGLIOTTI (\*)

### 1. *La nozione di anziano non autosufficiente*

Da qualche anno si parla molto – ed è argomento assai dibattuto e controverso – dell'assistenza agli anziani (nozione di cronicità e non autosufficienza, case protette, affidamenti), ed alcune Regioni, nel disciplinare legislativamente le prestazioni assistenziali, individuano talora attività specifiche e particolari a favore di tale categoria. Si assiste così ad una situazione sostanzialmente analoga a quella che, circa un ventennio fa, caratterizzava la questione minorile: settori extragiuridici acquistavano man mano consapevolezza del problema e ciò richiedeva una profonda riflessione da parte del giurista. Oggi la letteratura giuridica in materia minorile è amplissima, talora sovrabbondante. Minor attenzione è rivolta ad altre categorie di potenziali emarginati: qualche considerazione, con esempi, seppur non numerosi, di notevole approfondimento, verso il malato di mente, almeno dopo la legge n. 180 del 1978, scarsa per il tossicodipendente e praticamente nulla per l'anziano, nonostante l'ampiezza del dibattito, recentemente sviluppatosi in ambito clinico, assistenziale, ecc.

Ancora una volta un ritardo culturale del giurista? Bisogna dire che, una volta tanto, tale ritardo è almeno parzialmente giustificato. E infatti l'approccio del giurista alla materia è assai più difficile e problematico per

---

(\*) Magistrato presso il Tribunale di Genova; docente nell'Università di Calabria.

l'anziano, rispetto, ad esempio, al fanciullo. La figura del minore è nettamente definita dall'ordinamento: si tratta del soggetto che non ha compiuto i diciotto anni; non si fa riferimento ad una nozione di maturità necessariamente incerta ed equivoca, ma ad una valutazione astratta, secondo l'*id quod plerumque accidit*: anche se il minore appare maturo, non per questo cessa di essere tale e, al contrario, il maggiorenne, che pur non sia in grado di provvedere a se stesso, è considerato capace (salva l'ipotesi dell'incapacità naturale) fino a che non intervenga sentenza di interdizione o inabilitazione. E vi è pure, com'è noto; un organo giuridico apposito, investito delle competenze in materia minorile.

Nulla di tutto ciò per l'anziano. Egli di per sé non viene preso in considerazione dall'ordinamento, come invece accade per il minore; viene al contrario preso in considerazione in quanto si trovi in una condizione particolare, nella quale peraltro non rientrano solo gli anziani: anziano non in grado di provvedere a se stesso, anziano senza mezzi di sussistenza, ecc. E tale scelta appare del tutto corretta e condivisibile: l'anziano che non si trovi in una condizione di pericolo, di rischio è soggetto capace come qualsiasi altro; non necessita di particolari privilegi e protezioni, né di limitazioni delle sue capacità.

È d'obbligo, a questo punto, qualche riferimento alla Carta costituzionale. L'art. 2 Cost. garantisce i diritti inviolabili dell'individuo (e quindi – si dice – anche dell'anziano) come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità (famiglia, lavoro, ospedale, istituto, ecc.). L'art. 3 Cost. impegna la Repubblica a rimuovere ogni ostacolo economico-sociale che si frapponga allo sviluppo della personalità. Ma pure l'art. 32 Cost.: tutela della salute come diritto dell'individuo e interesse della collettività, e non va dimenticato che la legge n. 833 del 1978 specifica il principio costituzionale, indicando tra gli obiettivi del Servizio sanitario nazionale «la tutela della salute degli anziani, anche al fine di prevenire e rimuovere le condizioni che potrebbero concorrere alla loro emarginazione», nonché la garanzia di cure gratuite per gli indigenti. Infine, l'art. 38 Cost.: ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari (e tra essi potrebbe rientrare l'anziano) ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, tra l'altro, anche in caso di vecchiaia.

Da tutto quanto considerato emerge un'ulteriore conseguenza: è possibile parlare di diritti dell'anziano in difficoltà, come già si è fatto

ampiamente per il minore (e come potrebbe avvenire per ogni altro potenziale emarginato), in ogni settore della società, dalla famiglia al lavoro (quanti anziani sono costretti a lavorare, non in regola e con scarso guadagno, per arrotondare i magri proventi della pensione); all'assistenza... E allora norme ed istituti non rivolti esclusivamente e direttamente agli anziani (non ve ne sono infatti, diversamente, da quanto accade per i minori: scelta, come si diceva, del tutto condivisibile, perché una legislazione particolare e specifica «per gli anziani» finirebbe probabilmente per creare nuove barriere di emarginazione) possono tuttavia riguardarsi con rinnovata considerazione, per quanto appunto possano interessare gli anziani, quali principali (ma non esclusivi) destinatari.

Anche la non autosufficienza è stata oggetto di profonda attenzione, soprattutto dal punto di vista medico-clinico; dal punto di vista giuridico gli strumenti non sono molto idonei a costruire una nozione, perché la legge che regola il rapporto fra individui ed individui, cioè il codice civile, è ispirato ad una logica di tipo patrimonialistico, e quindi la non autosufficienza, in esso, emerge soprattutto come incapacità di amministrare il proprio patrimonio; si nomina al soggetto incapace un tutore o curatore incaricato appunto di amministrarne il patrimonio. È nozione assolutamente inadeguata, perché non copre tutti quegli elementi di carattere personale e non soltanto patrimoniale, che sono spesso nettamente preminenti: e dunque in tal senso si dovrebbe parlare di non autosufficienza come incapacità di curare tutti i propri interessi, la propria persona nella sua globalità.

## 2. *Diritti personali e patrimoniali*

Esaminiamo ora alcuni diritti dell'anziano non autosufficiente cercando anche di evidenziare cosa si intenda per diritto dal punto di vista giuridico; oggi tutti parlano di diritti e ciascuno di noi pensa di sapere cosa voglia dire diritto. Indubbiamente la nozione, seppure in diversi settori, ha elementi comuni. Da un punto di vista giuridico il diritto è un interesse garantito dalla legge in modo diretto ed immediato a quel soggetto, indipendentemente e anche contro esigenze diverse o contrastanti. Quindi, per esempio, per quanto riguarda gli anziani, anche contro l'interesse dello

Stato ad una diminuzione delle spese: se il diritto è tale, la sua tutela viene prima di ogni altra considerazione.

«Ancor prima della grande dicotomia salute/assistenza, che è già stata discussa, e su cui tornerò più avanti, mi preme evidenziare alcuni altri diritti, che riguardano la persona in quanto tale, una categoria che i giuristi chiamano diritti della personalità, che hanno indubbia rilevanza e probabilmente per essere attuati (soprattutto penso all'anziano non autosufficiente nelle strutture, nelle case protette) non richiederebbero particolari spese (perché è vero che, quando si parla di attuazione dei diritti c'è il problema del fabbisogno, delle risorse, che non sono infinite, e quindi è necessaria una scelta). Per questi diritti dunque non occorrerebbero particolari spese: sono diritti che già si conoscevano fin dal secolo scorso e che trovano anche un seppur limitato spazio nello stesso codice civile: si parla per esempio, di diritto al nome, tra i pochi «diritti» non a contenuto patrimoniale, che hanno una garanzia specifica nel codice civile (artt. 6 e 9). Penso pure alla tutela della privacy, della riservatezza.

Che cosa c'entra tutto ciò con gli anziani non autosufficienti? A prima vista sembrerebbe una problematica lontana, eppure qualche volta ha una sua rilevanza. Sappiamo tutti che spesso nelle strutture protette, nelle istituzioni l'anziano viene chiamato non con il suo nome, cognome ed eventualmente titolo. Finché era nel processo produttivo veniva chiamato dottore, professore, ecc., e perché non deve essere chiamato così anche successivamente? I nomignoli, come vecchietto, nonnino, sono una palese violazione di quel diritto al nome inerente alla persona. Lo stesso discorso vale per la tutela della riservatezza, della privacy, la possibilità per esempio di pretendere di essere visitato, nel rispetto del proprio pudore. Indubbiamente si tratta di una serie di diritti relativi alla persona, forse un po' eccentrici rispetto al grave problema salute-assistenza ma pure hanno la loro rilevanza. Bisogna evidenziarli. Per essere attuati, come dicevo, non richiedono particolari spese, se non indirette, come spese di riqualificazione del personale, che sia fatto consapevole di queste esigenze.

Ci sono poi diritti di contenuto patrimoniale, quelli che tradizionalmente sono indicati nel codice civile, definito talora proprio codice del patrimonio. Anche qui il discorso risulta inadeguato rispetto alle esigenze ed alle attese degli anziani non autosufficienti. Pensiamo a come è strutturato l'istituto della tutela e della curatela: tutore o curatore è colui che deve rappresentare il soggetto incapace e che ne deve amministrare il



patrimonio. Ma tutta la disciplina della tutela e curatela è finalizzata alla conservazione del patrimonio, quasi che il tutore non rappresenti tanto gli interessi dell'incapace quanto gli interessi dei futuri destinatari, degli eredi. Così si assiste spesso a situazioni paradossali in cui ci sono anziani che si trovano in istituti dove non hanno indumenti adeguati e non possono soddisfare esigenze fondamentali e invece si accumulano le loro pensioni, che pur piccole, mese dopo mese presso gli economati degli istituti formano un patrimonio notevole, che potrebbe essere utilizzato appunto a favore di questi soggetti. Questo è un problema da risolvere, riformando la tutela e la curatela: ed emerge così la problematica del pubblico tutore.

### 3. *Salute ed assistenza*

Il discorso principale riguarda, come ho detto, la dicotomia salute ed assistenza: già sono stati evidenziati i riferimenti agli articoli 2 e 3 della Costituzione, tutela dei diritti fondamentali dell'individuo da un lato, impegno a rimuovere ostacoli che impediscono lo sviluppo e l'arricchimento della personalità dell'individuo, che valgono per tutti i cittadini ed a maggior ragione per i cittadini più deboli: diritti fondamentali garantiti all'anziano non autosufficiente nella famiglia, nella comunità, nelle case protette. Ci sono poi più specificamente i due artt. 32 e 38 della Costituzione. Già nella prospettiva costituzionale un diritto come quello alla salute è più chiaro e più specifico, non comporta problemi e vale per tutti i cittadini indistintamente: domani potrebbe essere esteso a tutti gli individui, anche agli immigrati. Più complessi diventano i problemi relativi all'assistenza perché bisogna definire chi siano i soggetti inidonei al lavoro, chi siano coloro che non hanno mezzi di sussistenza.

Dobbiamo poi dire che dei due diritti, quello alla salute ha una tradizione che lo ha reso molto più forte. Tutti conosciamo la legge n. 833 (istituzione del Servizio sanitario nazionale): ma anche prima esistevano indicazioni specifiche e strumenti che garantivano maggiormente il diritto alla salute che non quello più generico all'assistenza. Già precedentemente si individuano ad esempio particolari standard per le strutture pubbliche e private, ciò che ancora oggi non accade per l'assistenza; venivano indicati con precisione mansionario, abilitazioni, che spesso non esistono nell'assistenza; da un lato vi è il principio di una tendenziale gratuità - che in

qualche modo oggi sembra messo in discussione – della tutela della salute, laddove invece nell'ambito dell'assistenza vi è la prassi di richiedere un contributo da parte dell'assistito e spesso da parte della famiglia dell'assistito. Indubbiamente da una situazione di certezza e sicurezza si passa ad una situazione di maggiore incertezza.

Anche per quello che riguarda gli anziani non autosufficienti l'aspetto sanitario trova una garanzia normativa maggiore rispetto all'assistenza. Vi è una serie di leggi. Fin dal 1955, in una situazione estremamente diversa dalla presente, la n. 692 parlava di assistenza per malattia senza limiti di durata ai pensionati di invalidità e vecchiaia; un successivo decreto ministeriale individuava malattie specifiche della vecchiaia e si parlava di assistenza ospedaliera – anche se non veniva usato il termine diritto – quando la cura non fosse praticabile a domicilio. La legge ospedaliera del 1968 prevedeva il ricovero ospedaliero non necessariamente legato alla situazione ed alla durata della malattia; la riforma sanitaria parla di diagnosi e cura indipendentemente dalla causa e dalla durata della malattia. C'è tutto un complesso di indicazioni che attribuiscono maggior rilevanza alla tutela della salute rispetto alla tutela dell'assistenza.

In questo quadro si inserisce il noto decreto dell'8 agosto 1985 del Capo del Governo, che trasferisce relevantissime attività (guarda caso proprio quelle relative ai soggetti più deboli, handicappati, malati di mente, tossicodipendenti ed anziani) dal settore sanitario a quello socio-assistenziale, da un terreno sicuro e certo (dove – come si diceva – le prestazioni ed i destinatari sono esattamente individuati e le violazioni dei diritti possono essere fatte valere davanti al giudice) ad uno assolutamente fluido ed incerto.

Ma se è condannabile in generale la «ideologia» del decreto, esso presta il fianco a gravi critiche anche da un punto di vista tecnico-giuridico. Il decreto richiama l'art. 30 della legge 27 dicembre 1983 n. 730, cui sembra voler dare attuazione: tale norma precisa che per l'esercizio delle proprie competenze, nelle attività di tipo socio-assistenziali, gli enti locali e le Regioni possono avvalersi delle U.S.L., facendosi carico del relativo funzionamento: sono a carico del Fondo sanitario nazionale gli oneri delle attività di rilievo sanitario connesse con quelle socio-assistenziali. Tale disposizione, nella sostanza condivisibile (in assenza ancora di una legge quadro sull'assistenza), cerca, alla meno peggio, di trovare un coordinamento tra settore sanitario e sociale.

Al contrario, il decreto 8 agosto 1985 fa rientrare tra le attività socio-assistenziali (seppur di rilievo sanitario) attività sicuramente «sanitarie», svolte nelle c.d. strutture protette, come riabilitazione e rieducazione funzionale degli handicappati, cura e recupero fisio-psichico dei malati mentali e dei tossicodipendenti, cura degli anziani relativamente agli stati morbosi non curabili a domicilio. È evidente il contrasto rispetto alla norma cui il decreto dovrebbe dare attuazione. Le innovazioni e la delicatezza della materia disciplinata dal decreto avrebbero, inoltre, richiesto comunque un intervento legislativo. Va ancora osservato che le Regioni, di solito pronte in altri settori a contrastare gli interventi del potere centrale, hanno stavolta accettato senza discutere, anzi apparentemente con molto entusiasmo, il decreto ed hanno provveduto di conseguenza, con molte delibere, convenzioni, ecc. In ogni caso il decreto, per quanto si è detto, parrebbe illegittimo e dunque il giudice, che si trovasse nel corso di una controversia a doverlo applicare, potrebbe sicuramente non tenerne conto, dichiarandone appunto l'illegittimità (seppur limitatamente al caso in esame).

#### *4. Tutela dei diritti e prevenzione delle violazioni*

Ho parlato finora di diritti, ma pure delle loro violazioni: esistono questi diritti, ma esistono anche la violazione e la negazione. Quali le possibilità di tutela e di garanzia di tali diritti quando appunto essi vengono violati e negati? In effetti l'organo istituzionalmente tenuto a pronunciarsi sulle violazioni dei diritti nel nostro ordinamento è il giudice. Quindi quando ad es. ci rivolgiamo ad un ente erogatore di prestazioni e questo rifiuta, ci si potrà allora rivolgere all'autorità gerarchica superiore, dopo di che bisognerà rivolgersi al giudice. Il problema, nel settore assistenziale, è che spesso non si sa esattamente a chi bisogna rivolgersi e quindi tutto diventa più difficile, perché di fronte al giudice si dovrà convenire un certo ente, che cercherà di trincerarsi dietro una presunta incompetenza a provvedere. Ci sarà una specie di gioco delle parti, per sottrarsi a precise responsabilità e questo naturalmente allungherà i tempi di un procedimento che di per sé è già abbastanza lungo.

Dunque la via per la tutela del cittadino e in particolare dell'anziano non autosufficiente incontra gravi difficoltà: c'è un problema di spesa, un problema di lungaggine procedurale e anche per l'anziano la difficoltà

personale di rivolgersi ad un avvocato. Si tratta di questioni più generali di accesso alla giustizia e non riguardano soltanto l'anziano non autosufficiente. Ma, se il problema della spesa in qualche modo si potrà risolvere con la riforma del gratuito patrocinio, quello della lungaggine procedurale con uno snellimento delle procedure, il problema dell'iniziativa, della possibilità di rivolgersi all'avvocato, che deve patrocinare il soggetto davanti al tribunale, potrebbe essere per l'anziano un ostacolo insormontabile.

Qui le strade anche culturalmente sono due; forse sono praticabili entrambe, perché potrebbero integrarsi vicendevolmente: la figura del difensore civico e il pubblico tutore in prospettiva potrebbero garantire il soggetto non autosufficiente, potendo anche agire, sostituendolo proceduralmente; e dunque agire direttamente in giudizio per ottenere una prestazione che gli è stata negata. L'altra possibilità è data dal potenziamento delle associazioni di volontariato; forse, in prospettiva, con la possibilità di ammettere la legittimazione processuale di queste associazioni. Già oggi, per esempio, nell'ambito del nuovo codice di procedura penale, c'è, rispetto al passato, una maggiore apertura in questo senso: alcuni giudici già avevano ammesso questa possibilità, ma si trattava solo di una interpretazione; adesso vi è qualche indicazione normativa in più.

Resta il lungo periodo della durata del processo e determinate esigenze richiedono invece una tutela tempestiva; l'azione davanti al giudice presuppone che già ci sia stata una violazione dei diritti.

C'è un diritto, c'è una sua violazione e ci si rivolge al giudice per tentare di essere soddisfatti nei propri interessi. Il problema più importante diventa allora quello della prevenzione. Prevenire ogni tipo di violazione: può sembrare una cosa banale, ma vale la pena di evidenziarlo. La prevenzione si attua attraverso gruppi di pressione, con l'attività di associazioni di volontariato: agire sulla classe politica, sugli organi amministrativi per cercare di prevenire le violazioni dei disabili e non soltanto intervenire dopo di esse. Non si deve, in tal senso, dimenticare che i principi costituzionali, più volte ricordati, e in particolare l'impegno a rimuovere ogni ostacolo allo sviluppo della personalità dell'individuo, non devono soltanto essere tenuti presente dal giudice nell'interpretazione della legge, quando il diritto è violato, ma ancor prima devono indirizzarsi alla classe politica, all'amministrazione pubblica, ai privati e all'intera società, per la realizzazione effettiva dei diritti fondamentali di tutti i cittadini.

QUALE STATO SOCIALE PER LA PROMOZIONE UMANA  
NELLA PROSPETTIVA DELL'UNIVERSALITÀ  
DEI DIRITTI FONDAMENTALI

di ACHILLE ARDIGÒ (\*)

*Premessa*

1. L'interrogativo: «quale Stato sociale ai fini di una promozione universalistica dei diritti fondamentali dell'uomo?», sollecita una pluralità di linee di risposta.

Mi limiterò a proporre tre, fra loro interconnesse. Rispondo:

a) uno Stato sociale che garantisca, non solo in termini di legislazione ma di prassi, diritti fondamentali ad una condizione umana di vita essenziale, *secondo standards storicamente evolutivi*;

b) un sistema di garanzie per i cittadini che abbia una gestione plurale, nel senso di un tendenziale bilanciamento su tre dimensioni anziché su una (Stato) o su due (Stato e mercato). La terza dimensione è quella del «privato sociale» (organizzazioni di volontariato, mutualistiche senza oneri per lo Stato, associazioni di famiglie, gruppi di *self help*, cooperative di solidarietà, ecc.). Il bilanciamento dovrebbe riguardare non la programmazione né il controllo da affidarsi allo Stato, con partecipazioni di privati non mercantili, ma la gestione specie nel campo dei servizi alla persona;

c) una Carta sociale europea delle garanzie essenziali di Stato sociale,

---

(\*) Professore ordinario di Sociologia e Direttore del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna.

da essere omologata in ognuno dei 12 Paesi della Comunità europea alle soglie dell'unificazione del mercato del lavoro, dei capitali e delle merci.

L'esposizione che segue riguarderà ciascuna delle tre linee di risposta.

2. La prima linea di risposta è che le garanzie fondamentali dei diritti di cittadinanza vanno colte come prodotti di un continuo processo evolutivo che può conoscere cadute e avanzamenti accelerati come pure periodi di crisi-ristrutturazione come l'attuale. La realtà di tale processo evolutivo, che non segue determinismi, è iscritta nella storia stessa degli Stati dell'Europa comunitaria, lungo gli ultimi secoli.

Analiticamente, sono state enucleate tre fasi definibili come: dello Stato assistenziale, dello Stato previdenziale (o della sicurezza sociale) e, infine, dello Stato del benessere (*welfare state*). Solo quest'ultimo può dirsi orientato alla promozione delle garanzie fondamentali di vita della gente in senso universalistico. È propriamente il *welfare state* che, a partire dall'immediato secondo dopoguerra in Gran Bretagna e nei paesi scandinavi, trasforma le due fasi precedenti nella nuova forma euro-occidentale postbellica dello Stato sociale pieno.

In Italia, stando alla legislazione, siamo entrati pienamente nel *welfare state* solo a partire dalla seconda metà degli anni settanta, sia attraverso l'ampio riconoscimento e decentramento statale alle autonomie regionali e locali, sia per l'avvio della riforma sanitaria universalistica (alla fine del 1978), ma non ancora della legge quadro sull'assistenza.

Con gli anni ottanta e con le leggi finanziarie anche il nostro Paese conosce, però, una corposa revisione delle recentissime garanzie legislative di universalità per la cura della salute, di fronte all'allarmante deficit del bilancio pubblico. Nelle prassi, esistevano da tempo e in parte permangono, sempre nel nostro Paese, consistenti dislivelli inter- ed infra-regionali, malgrado la stessa normativa, un crescente numero di misure standard nella distribuzione delle risorse e gli indubbi progressi recenti compiuti nella organizzazione socio-sanitaria pubblica, e nella previdenza sociale, pur a fronte di enormi disfunzioni e inefficienze.

Ora, siamo entrati in una quarta fase dello Stato sociale (non solo in Italia) accompagnata da processi di avanzamento del *welfare* mercantile oltre che da tagli alle garanzie pubbliche di benessere e da una consistente crescita dei servizi forniti dalla terza dimensione o *privato sociale*.

## Parte prima

3. Il *welfare state* specificamente inteso è stato il frutto del compromesso postbellico tra le forze che hanno guidato la grande espansione dello sviluppo economico keynesiano di mercato e le forze politiche e sociali per la democrazia redistributiva e sociale. (Specie per l'impegno dei partiti popolari e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti. Nell'epoca, ormai al tramonto, dell'operaio massa).

Il *welfare state* è, come s'è detto, la forma più compiuta sinora di universalismo nell'evoluzione storica dello Stato sociale. È stato introdotto a partire dalla Gran Bretagna, dalla fine della seconda guerra mondiale (per impulso di Lord Beveridge e poi dei laburisti, nel contesto dell'innovazione keynesiana in politica economica) e poi in Svezia, indi via via in tutti gli Stati euro-occidentali a sviluppo economico avanzato. Esso è penetrato solo in parte, con gli anni sessanta, negli Stati Uniti e in Giappone. Alcune delle prestazioni del *welfare state* sono legislativamente estese, in vari Stati, anche agli stranieri domiciliati.

Esso *welfare state* non ha però mai completamente omologato a sé le due forme di Stato sociale precedenti: e precisamente lo *stato assistenziale* e lo *stato previdenziale* (o della sicurezza sociale).

Come era avvenuto sin dal Settecento, lo Stato nazionale fattosi Stato di polizia e perciò anche di assistenza e ricovero ai poveri e ai vagabondi, aveva inteso soppiantare (anche confiscando patrimoni di opere pie ecclesiastiche) le gestioni chiesastiche e corporative locali dell'assistenza e del ricovero dei malati, degli inabili, dei derelitti. Ma l'opera delle Chiese come delle forme mutualistiche e cooperative succedute alle corporazioni medievali (le Società operaie di mutuo soccorso, agli albori della rivoluzione industriale) non si interruppe mai completamente.

Lo Stato previdenziale, volto a promuovere, mediante assicurazioni obbligatorie (dapprima solo per alcune categorie di operai industriali) garanzie minime di pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, e poi anche di cura della salute, di assistenza economica e sociale di fronte alla disoccupazione, ha assorbito, ma anche in questo caso mai completamente, iniziative associative e benefiche di lavoratori e di imprenditori. Nell'insieme, lo Stato assistenziale e previdenziale, durato più a lungo in Italia che nei Paesi anglosassoni, non è per sé fondatore di garanzie universalistiche. Esso tende a selezionare la popolazione assistibile vuoi sulla base della povertà

(assistenza) vuoi sulla base dei contributi assicurativi pagati (previdenza) anche se con diseguali integrazioni pubbliche. Perciò vi è ora chi propugna una revisione dello Stato previdenziale o della sicurezza sociale che possa assorbire anche le funzioni dello Stato assistenziale, ma per assicurare garanzie universalistiche del tipo del reddito minimo garantito a tutti, o del salario di sussistenza, assorbenti ogni precedente forma previdenziale e assistenziale. Il che peraltro richiede una organizzazione dello Stato fiscale che è ancora lontana dalla realtà, nel nostro Paese. In ogni caso, agire sulla occupazione e sul reddito minimo garantito – al posto della eterogenea legislazione assistenziale e previdenziale – è quanto mai necessario ma non sufficiente. Vi sono categorie di cittadini e di abitanti non integrati o marginali per i quali è indispensabile anche una moderna legge quadro dell'assistenza, specie per i servizi sociali alla persona.

Anche in altri Paesi della Comunità europea esistono parzialità e limiti nelle legislazioni e nelle prassi rispetto all'ideale universalistico del *welfare state*. Ciò per ritardi storici ma anche, dalla fine degli anni settanta, per effetto delle parziali inversioni di tendenza introdotte, ad iniziare dalla patria del *welfare state*, la Gran Bretagna, e negli USA, con la legislazione recente di privatizzazione, di tagli al bilancio del Servizio socio-sanitario, di *deregulation*.

4. Come già accennato, nella sua espressione piena, il *welfare state* presenta caratteri fortemente innovativi, rispetto alle forme di Stato sociale precedenti.

Tre caratteri, in particolare, vanno sottolineati:

- il largo e crescente ventaglio dei servizi e delle prestazioni pubbliche, che non comportano segregazione degli assistiti in istituzioni totali ghettizzanti;

- il passaggio da prestazioni selettive, solo verso categorie sociali residuali nell'assistenza o solo verso lavoratori regolarmente assicurati, a prestazioni tendenzialmente universalistiche ed egualitarie. In prospettiva, a ciascuno secondo le sue necessità e da ciascun contribuente un prelievo fiscale e contributivo in ragione, spesso progressiva, del suo reddito;

- le garanzie di assistenza e di previdenza vanno considerate come una estensione dei diritti di cittadinanza, come parti dei diritti sociali di cittadinanza. Ciò significa che il cittadino assistito o assicurato mantiene ed esercita i diritti civili e politici. Perciò l'organizzazione del *welfare state* è



stata progettata per tutti i cittadini, ricchi e poveri, per non dividere sulla base del censo l'organizzazione dei servizi, come avveniva prima quando alle strutture pubbliche si rivolgevano solo i poveri.

5. Di che tipi di servizi è composto un moderno Stato del benessere?

Di almeno cinque consolidati, distinguibili in due gruppi, cui se ne va aggiungendo un terzo, con tre servizi emergenti e precisamente:

*Primo gruppo*

a) servizi di istruzione, di formazione e di aggiornamento professionali pubblici, di orientamento al lavoro dei giovani, ecc., per consentire ad ogni cittadino di essere socializzato alla civiltà e alle opportunità di vita e di lavoro offerti da una data società. Va da sé che non tutta l'istruzione può essere inclusa nel *welfare state*, a totale carico dello Stato;

b) servizi per la sanità pubblica, ambulatoriale e ospedaliera, e di sanità ambientale e zootecnica, nei luoghi di vita e di lavoro. L'assistenza sanitaria in forme terapeutica ambulatoriale od ospedaliera o a domicilio del malato si è accresciuta; anche se ancora non in forme adeguate, in molti Paesi, di servizi per la prevenzione delle malattie e delle cause di morte e di servizi riabilitativi agli abitanti esposti, dalla malattia o da eventi traumatici, o dalla tarda età, a invalidità motorie e d'altro tipo;

c) servizi di assistenza sociale (o socio-assistenziali) erogati nella forma di servizi sociali personali per poveri e miseri, per handicappati fisici e psichici, per inabili, per tossicodipendenti, per minori ed anziani privi di famiglia o non autosufficienti, da assistere in istituzioni residuali *ad hoc* o a domicilio dell'assistito o in forme miste.

Vengono poi servizi che si manifestano in forme prevalenti di allocazione di risorse economiche pubbliche o di risorse private ma frutto di norme pubbliche aventi cogenza per tutti, e riguardano:

*Secondo gruppo*

d) prestazioni e servizi dello *Stato previdenziale* per pensioni di invalidità, vecchiaia, disoccupazione, superstiti e inabilità anche temporanee, contributi per maternità e per l'allevamento dei figli (assegni familiari), ecc.;

e) assistenza pubblica economica diretta, a singoli e a famiglie non abbienti o povere e misere, mediante integrazioni di reddito, anche in forma apparentemente previdenziale (ad es. le pensioni sociali) oppure mediante mutui agevolati ed erogazioni dirette finanziarie pubbliche per la

costruzione, il riattamento, l'assegnazione di case popolari, o con contributi per speciali eventi della vita dei non abbienti, per riscaldamento invernale, ecc.

È per riferimento soprattutto alle due voci di questo secondo gruppo che si è auspicata di recente anche in Italia l'alternativa di forme sintetiche di *integrazione garantita del reddito minimo*, nella forma detta del salario sociale personale o familiare, ecc..

*Terzo gruppo*

f) servizi e interventi urbanistici e di igiene pubblica per *la difesa ecologica*, rivolti all'ambiente fisico abitato (*habitat*), per combattere l'inquinamento e prevenire o correggere le insalubrità che producono stati di malattia e cause di morte degli abitanti;

g) servizi e interventi tra *ricreativi e socio-culturali*, di tempo libero e di tempo di lavoro protetto, e di benessere psichico, rivolti alla vita di relazione delle categorie non privilegiate, povere anche di vita di relazione, oltre che di risorse economiche: vacanze organizzate per anziani e inabili, spettacoli, ma anche occasioni di lavoro protetto per handicappati e anziani, ecc.;

h) servizi di *informazione civica* al cittadino, in tempo reale o differito, anche in rete telefonica con supporti telematici, per quanto concerne le opportunità di servizi offerte, le modalità e le procedure da espletare per l'accesso, da parte delle istituzioni pubbliche agli abitanti.

6. A malgrado la presenza di tratti universalistici come distintivi dello Stato del benessere, rilevanti sono stati, nell'attuazione, gli influssi differenziatori delle situazioni cultural-politiche nazionali.

Nell'ambito del *welfare state*, le funzioni dello Stato, possono essere di tre tipi, almeno: programmazione, gestione, controllo di efficacia e di efficienza dei risultati.

In ragione delle tre principali funzioni dello Stato del benessere, vi sono peraltro almeno due modelli di organizzazione, specie per quanto riguarda la gestione:

– quello *svedese* (e quello britannico prima dei governi Thatcher) di completa programmazione, gestione e controllo statali.

Pure all'interno di questo modello di Stato del benessere – modello cui si sono ispirate le riforme italiane della fine degli anni settanta – vi sono differenze che riguardano:

– il grado di decentramento agli enti locali nella gestione dei servizi veri e propri, cioè dei servizi sanitari, socio-assistenziali, di educazione (istruzione, formazione, aggiornamento), di edilizia popolare, di tempo libero organizzato, ecc.;

– la presenza o meno, e in che intensità e forma, della attività di volontariato e di semivolontariato (cooperative di servizio sociale).

Sotto questi due profili, c'è una netta differenza tra il modello pre-Thatcher britannico e quello svedese. Quello britannico si è caratterizzato, specie negli anni sessanta e settanta, per forte accentramento ministeriale e per forte volontariato e mutuo aiuto. A differenza di quello svedese con massimo decentramento agli enti locali e carenza e assenza di volontariato co-gestionario;

– quello olandese e in parte quelli belga e tedesco-occidentale, ove il *welfare state* è largamente delegato, per la gestione, sulla scorta delle indicazioni dei contribuenti, a sistemi di *welfare* per grandi aree culturali-religiose e/o sindacali e politiche (cattoliche, protestanti, socialdemocratiche).

7. Vengono, poi, sistemi misti in parte a *welfare state* e in parte fondati sulle assicurazioni private, con differenti composizioni di pubblico, di mercato e di privato sociale o *terzo settore*, quanto alla gestione dei servizi.

Con una valutazione sintetica, che indubbiamente pecca di arbitrarietà, possiamo dire che il nostro Paese a livello legislativo nazionale si è avvicinato più al modello britannico pre-Thatcheriano mentre a livello di singole regioni presenta prassi molto diseguali. Vi è una notevole tendenza, in alcune delle regioni più avanzate nel *welfare* pubblico, a seguire – per quanto possibile – il modello olandese con largo decentramento di gestioni a cooperative e a organizzazioni di volontariato. In altre regioni il peso degli istituti di ricovero e cura privati convenzionati produce squilibranti conseguenze sull'intera immagine del *welfare* pubblico.

È comunque problema empirico – non riducibile a confronti di normative – quello di valutare quale dei tipi e dei sottotipi di *welfare state* sia più favorevole alla promozione della dignità umana.

Si può in astratto ritenere che meno discriminazione nel trattamento, meno accentramento burocratico, più bilanciamento efficiente delle gestioni fra le tre dimensioni (Stato, mercato, «privato sociale») con meno assistenzialismo e clientelismo, significhino più universalismo nelle garanzie

dei diritti sociali, e viceversa. Né va trascurata la importanza della presenza o meno, anche in forma di sperimentazioni avviate del terzo gruppo di garanzie emergenti di Stato sociale, di cui al § 5 di questo saggio.

### Parte seconda

8. Ma è ora il tempo di argomentare la terza delle linee di risposta, anticipate all'inizio. Quella secondo cui appare oggi come priorità necessaria l'integrazione dei 12 Stati della Comunità europea, anche in termini di legislazione, e di prassi di dialogo per le relazioni industriali, e ciò nella forma di *un nuovo Stato sociale europeo*.

L'attuazione del grande mercato interno europeo all'inizio del 1993, che la CEE ha progettato sin dal 1985, con l'apporto delle parti sociali, apre speranze e timori assai rilevanti e sollecita uno sforzo armonizzatorio non di *routine*. Alla fine del 1992, dai 12 paesi che compongono la Comunità europea dovrà formarsi un mercato unico «paragonabile, per le sue dimensioni, alla "superficie" economica degli Stati Uniti» <sup>(1)</sup>. Diverranno superflui i controlli di frontiera interni, ciascun cittadino europeo potrà vivere dove desidera e sarà garantita libertà di circolazione dei lavoratori e degli scambi commerciali nonché dei movimenti di capitali.

Senza uno sforzo di omologazione legislativa amministrativa e di prassi di dialogo sociale, per assicurare garanzie essenziali a tutti i cittadini in ciascun stato della Comunità, è prevedibile che possano nascere gravi scompensi insieme con le maggiori opportunità. Legislazioni nazionali che permangono diseguali, quanto a protezione dei lavoratori e ad altre garanzie di *welfare state*, possono provocare qui molta disoccupazione e là un esubero di impieghi malpagati e/o malprotetti rispetto ai primi. È il pericolo prospettato dal Ministro italiano del Lavoro, on. Formica, alla riunione comunitaria di Siviglia del 6-7 marzo 1989; il pericolo di «dumping sociale». Dumping sull'esportazione che potrebbe essere esercitato da un Paese a basse garanzie di sicurezza sociale e di diritti sindacali e di debole

---

<sup>(1)</sup> Cfr. G. MUHR, *Il grande mercato europeo e la politica sociale. E se si pensasse ai lavoratori?*, in «Notiziario del Bit», Genn.-Febbr. 1989.

dialogo sociale tra le parti, a danno di altri Paesi più garantisti nei diritti sociali dei lavoratori (dipendenti) e nel dialogo tra le parti.

È pertanto comprensibile che sia la CEE come il Parlamento di Strasburgo operino – ed occorre ancor più stimolarli – perché una popolazione di 320 milioni di cittadini europei, tra cui oltre 130 milioni in condizione di lavorare, non siano lasciati in balia di particolarismi e dislivelli legislativi e amministrativi, in presenza di un forte dinamismo economico e finanziario internazionale.

9. Di tale sforzo è stato un segno assai apprezzabile il parere espresso a grande maggioranza dal Comitato economico e sociale della CEE (d'ora in poi: CES), in data 22 febbraio 1989, con 132 voti favorevoli, 22 contrari e 8 astensioni. Non molto dopo, l'11 aprile dello stesso anno, la Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo ha approvato, su relazione Karel De Gucht, un progetto di Dichiarazione dei diritti e delle libertà garantiti nell'ambito del diritto comunitario, al quale le altre istituzioni comunitarie e gli Stati membri sono invitati ad aderire formalmente.

Sia il parere del CES sia il progetto di Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali sono preziosi strumenti normativi in vista di una Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del cittadino europeo, con sperabili ricadute positive sul resto della umanità. Il parere del CES si sofferma soprattutto su quelle garanzie del cittadino che meglio concorrono alla eguaglianza delle opportunità e alla effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale della società, con particolare attenzione alle norme in materia di mercato del lavoro, nonché dei rapporti e delle condizioni di lavoro. Il progetto di Dichiarazione dei diritti si pronuncia sui diritti e sulle libertà giuridico-politiche dei cittadini, con aperture in direzione della famiglia, dei consumatori e della preservazione, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente.

Ma ovviamente non poche sono le corrispondenze che sollecitano verso un'unica Carta comunitaria europea dei diritti del cittadino.

Carta dei diritti che, secondo le indicazioni scritte nel 1963 dal sociologo inglese T.H. Marshall <sup>(2)</sup>, deve esprimere il continuo processo evolutivo

---

(2) T.H. MARSHALL, *Sociology at the Crossroad*, Heinemann, 1963. L'ed. it. è edita dall'UTET di Torino, 1976, col titolo: *Cittadinanza e classe sociale*.

che, per via di legislazione stimolata dai partiti politici, e di contrattazione collettiva tra le forze sociali, allarghi le garanzie del cittadino dai diritti civili a quelli politici, a quelli sociali <sup>(3)</sup> (questi ultimi sinora assicurati attraverso lo Stato sociale), sino ai diritti ad un ambiente salubre e alla informazione civica.

Il parere del CES, a differenza del progetto di Dichiarazione dei diritti e delle libertà della commissione per gli affari istituzionali di Strasburgo, dà per acquisiti i diritti civili e giuridico-politici e le libertà connesse (di proprietà privata e di tutela della *privacy* e dell'integrità della persona, con accenni innovativi per quanto concerne l'utilizzo dei mezzi informatici e delle banche dati), e per la pari dignità indipendentemente dal sesso, e contro ogni forma di discriminazione.

L'attenzione del CES è però troppo concentrata sulle garanzie essenziali di benessere sociale e di dialogo sociale tra le parti delle cosiddette relazioni industriali. Anche se con alcune aperture ai nuovi diritti sociali del consumatore, del bambino, della madre e della famiglia, come dell'abitante che chiede la protezione dell'ambiente.

L'obiettivo di tale statuizione comunitaria in termini di diritti civili, politici e sociali di cittadinanza, viene peraltro condizionato, in certi ambienti, dall'esigenza di operare un certo livellamento su valori medi internazionali di garanzie pubbliche di benessere diffuso. Ciò per non squilibrare la condizione dei costi del fattore lavoro nell'Europa comunitaria, rispetto ai costi ed ai prezzi internazionali, stanti i ritmi di competizione e di accumulazione in corso con Stati Uniti e Giappone.

Ulteriori maggiori livelli di garanzie da Stato sociale e da dialogo sociale, si teme, potrebbero indebolire la CEE sul mercato mondiale e sospingerla a rincorrere poi chiusure protezionistiche da fortezza assediata.

10. Che l'apertura dell'unico mercato rischi, se lasciata a se stessa, di accentuare squilibri territoriali e settoriali e non prometta solo aumenti di opportunità di mercato e quindi di occupazione (così necessaria quest'ultima in una realtà di oltre 130 milioni di lavoratori attivi ma per più del 12% disoccupati) appare indubbio. Donde l'esigenza di concertazioni e di interazioni tra governi e tra forze sociali produttive. Tali concertazioni tra

---

<sup>(3)</sup> *Ivi*, ed. it. cit., v. pp. 23 ss.

organismi dei 12 Paesi europei dovrebbero essere attivate anche dai movimenti associativi di privato sociale, sia ciascuno nel proprio ambito che in concertazioni e dialoghi sociali interassociativi.

In ogni caso appare sin d'ora opportuno che l'Italia – come ogni altro Stato membro – dovrebbe, anche in vista delle prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, sottrarre i propri interventi (sia quelli volti al ridurre che quelli all'accrescere le proprie garanzie legislative ed amministrative in materia di Stato sociale) alla stretta delle mere contingenze finanziarie pubbliche, per finalizzarle alla piattaforma in formazione di uno Stato sociale comunitario.

11. Nella logica di tale prospettiva europea, sia ogni Stato facente parte della CEE come anche le regioni, dovrebbero stimolare allo sforzo fondativo di uno Stato sociale europeo, anche con riferimento ad alcuni criteri generali che nascono dalle crisi e dal travaglio in atto dei *welfare states* euro-occidentali che sono stati tra i primi e i più avanzati del mondo.

A titolo indicativo, alcuni criteri in proposito possono essere i seguenti:

- occorre generalizzare – come già detto – non solo nelle norme ma nelle prassi, entro la Comunità, un sistema di garanzie di diritti civili, politici e sociali di cittadinanza (inclusivi delle fondazioni dello Stato sociale europeo) che vedano il ruolo dello Stato, a tutti i livelli di responsabilità legislative ed amministrative, più programmatore e controllore della spesa pubblica e meno gestore diretto;

- per l'attuazione delle garanzie di cui sopra, occorre prevedere un sistema attuativo auto-organizzativo, pur tra inevitabili conflitti e dialettiche, non affidato solo al legislatore ed all'esecutivo ma anche al dialogo sociale tra le forze sociali in rapporti di produzione, e alla partecipazione e al controllo delle componenti associative del «privato sociale» o non mercantile, per la solidarietà, per la tutela del consumatore, del risparmiatore e del contribuente, dell'utente di servizi pubblici e dell'abitante;

- l'attuazione delle garanzie di benessere anzidette deve coinvolgere una pluralità di attori sociali da integrare per quanto possibile, anche solo in termini di comunicazioni, alla scala comunitaria: da politici e dagli attori dei poteri dello stato centrale, regionale e locale, al *management* e al lavoro dipendente ed autonomo, nelle imprese operanti sul mercato, agli operatori delle iniziative di «privato sociale» per la solidarietà ai meno favoriti, per la

tutela dell'ambiente, la promozione delle componenti culturali e spirituali del benessere.

In particolare sotto il profilo italiano, appare auspicabile che la strutturazione a livello propriamente comunitario non sia limitata ai portatori di legittimi interessi delle parti maggiori impegnate nelle relazioni industriali (sindacati dei lavoratori dipendenti, degli imprenditori e dei dirigenti), sia per le imprese private che pubbliche.

In altro contesto e secondo altre modalità le sollecitazioni a concorrere, anche attraverso il dialogo sociale o in altre forme partecipatorie – a livello propriamente comunitario – deve valere per i lavoratori autonomi, gli artigiani e le piccole imprese. Deve cioè estendersi il dialogo sociale comunitario che vede già i rappresentanti europei dei sindacati dei lavoratori dipendenti (CES), degli imprenditori privati (UNICE) e pubblici (CEEP) <sup>(4)</sup> aver avviato un «gruppo di pilotaggio».

12. In tale prospettiva, ci si augura che la predisposizione del cosiddetto «zoccolo comune» di diritti fondamentali di cittadinanza vada oltre gli ambiti definiti dal parere del CES, pur con attenzione alla comparabilità internazionale occidentale degli *standards*. C'è, al riguardo degli *standards* sulle garanzie di diritti-doveri del cittadino europeo, un bisogno di progettualità alta – per la società post-industriale o dell'informazione, in cui siamo entrati – che non può essere ristretta al pur importante neo-contrattualismo delle relazioni industriali.

I diritti sociali di cittadinanza, specie a partire dal parere del CES, sono certamente *in primis* i diritti storicamente acquisiti, spesso con sacrifici e lotte pesanti, dai lavoratori dipendenti. Ciò soprattutto per quanto attiene alla sicurezza sociale, alla libertà di scelta e di esercizio del lavoro e delle professioni, ai diritti di associazione sindacale e solidaristica, di formazione professionale, di protezione in caso di licenziamento, di diritto all'informazione e alla consultazione in caso di ristrutturazione e di fusione di imprese, ecc.

Legittima è la preoccupazione al riguardo che non si abbia – nella

---

<sup>(4)</sup> Alle relazioni industriali nella prospettiva europea è stato dedicato un recente convegno tenutosi al Cnel il 16 marzo 1989, da parte dell'Intersind.



Carta sociale europea – un abbassamento dei livelli di garanzia, a partire da quanto attiene alla parità uomo-donna.

Al contrario, andrà per quanto possibile definita la priorità dell'obiettivo occupazionale, tenendo conto delle caratteristiche che presenta l'attuale disoccupazione prolungata europea ma anche la necessità di competere con il modello giapponese di *management* industriale volto a privilegiare la qualità delle risorse umane interne all'azienda.

Aperture rispetto al parere del CES, e nella prospettiva di un nuovo spirito di cooperazione delle parti sociali, sarebbero da configurare, nella promozione della qualità della vita pur entro i dinamismi più acuti delle continue innovazioni tecnologiche e ciò anzitutto mediante la «formazione professionale permanente».

L'obiettivo della coesione economica e sociale tra le parti sociali andrebbe precisato e disarticolato anche con riferimento al miglioramento della qualità della vita sul luogo di lavoro, con problematizzazione flessibile di temi tradizionali quali l'orario e l'organizzazione del lavoro. Il tutto in rapporto e per molti versi in dipendenza dalle innovazioni tecnologiche.

13. Ma i diritti sociali di cittadinanza europea debbono essere precisati e garantiti, anche per quanto concerne la difesa dei consumatori e degli abitanti rispetto al loro ambiente fisico e alla vita urbana e associata, in via di degrado. I colossali progressi manipolativi delle tecnoscienze e il crescere della densità dell'urbanizzazione e della viabilità in terra, in cielo, in acqua, richiedono che sia affermata con forza, anche in relazione agli obiettivi ecologici perseguiti dal governo e dalle regioni del nostro Paese, l'esigenza del rispetto dei valori dell'ambiente secondo norme standard da rendere vincolanti a livello comunitario e internazionale, sopra le stesse logiche produttive in ogni settore.

Per il consumo, il riferimento è all'impostazione della Commissione europea della CEE «per la realizzazione del mercato interno dei prodotti alimentari e dei beni di consumo, con norme comunitarie per la tutela e la sicurezza dei consumatori, la qualità dei prodotti, la protezione contro la truffa, l'informazione, l'istruzione e la consulenza dei consumatori»<sup>(?)</sup>.

---

(?) Cfr. CEE, Comitato economico e sociale, Parere del Ces sui diritti sociali comunitari, Bruxelles, 22.2.89, Ces 270/89; v. p. 10.

14. È pur vero che il quadro dei diritti sociali di cittadinanza e dell'impiego differenziato degli strumenti disponibili, rileva, al suo interno, differenti livelli di maturazione. Sarebbe pertanto astratto e improduttivo voler operare subito una analitica precisazione su un fronte tanto vasto di ricerca di garanzie, col rischio di velleità e di dispersione.

Occorre individuare delle priorità sia per maturità politico-legislativa e culturale degli obiettivi e dei metodi, sia per più diretta fruibilità degli strumenti. Propongo cinque priorità.

La priorità iniziale, tra i diritti sociali delle persone in condizione professionale, dovrebbe essere quella del diritto al lavoro e alla formazione e aggiornamento professionale specie in settori di maggiore innovazione tecnologica.

La seconda priorità dovrebbe riguardare le garanzie essenziali di solidarietà e di protezione sociale verso le categorie più vulnerabili della popolazione; garanzie che sono accennate nel parere CES con riferimento agli handicappati e inabili, ai migranti, alle minoranze incluse quelle etniche, ai gruppi emarginati, alle persone anziane non autosufficienti che non vanno private delle garanzie della piena assistenza sanitaria, anche se affette da malattie croniche. Il tutto con considerazioni che non si limitino all'assistenza sociale e sanitaria ma chiamino in causa i diritti alla casa dell'abitante, con riferimento all'organizzazione dei trasporti, alle garanzie di non ghettizzazione, al diritto al lavoro di handicappati, ecc. E ciò per evitare che, nel cuore della terza rivoluzione tecnologica e di un accresciuto benessere diffuso, si formino – nell'Europa comunitaria – sacche di famiglie (di lavoratori, non solo extracomunitari, di futuri o già attuali cittadini) che ricordino gli squallori sociali della prima rivoluzione industriale.

Una terza priorità di garanzia da assicurare in ogni parte della Comunità dovrebbe riguardare lo zoccolo essenziale comune di diritti sociali fondamentali per i lavoratori delle fasce già garantite e già sindacalmente forti ma nei confronti delle quali molte sono le tentazioni della controparte di liberarsi dai vincoli del dialogo sociale e da nuovi sviluppi neo-contrattualistici. Solo, v'è da auspicare che la formazione di un dialogo sociale neo-contrattualistico, a livello propriamente comunitario in tema di relazioni industriali non pregiudichi gli spazi di diritti che concernono le difese ecologiche e le categorie di abitanti senza poteri contrattuali o senza efficacia di voce pubblica.

Una quarta priorità deve concernere la nuova estensione dei diritti

sociali di cittadinanza all'ambiente fisico e all'habitat. In direzione di norme efficacemente uniformi per una produzione ecologica, sia agricola che industriale, per un impiego graduale di risorse energetiche di locomozione e di riscaldamento che non contribuiscano, come invece il carbone e il petrolio, ad accelerare l'«effetto serra», le piogge acide e la riduzione delle protezioni dell'atmosfera, il diritto all'ambiente salubre si incontra con il diritto alla salute e alla protezione dei consumatori.

Una quinta priorità, strettamente collegata alla precedente, va assegnata alle garanzie di preservazione e di crescita della qualità dello spazio sociale rurale, non limitato al settore del lavoro agricolo dipendente od autonomo, ma aperto alla salvaguardia e al miglioramento della qualità di forme di vita e di attività le più eterogenee quanto a settori e a tipi produttivi di beni e servizi. La preservazione e il potenziamento della qualità della vita delle aree di spazio sociale rurale sono di grande importanza nelle dieci regioni europee (situate in Grecia, Italia e penisola iberica) ove l'occupazione agricola rappresenta il 30% dell'occupazione complessiva.

15. Anche in considerazione del fatto che una parte crescente degli sviluppi economici e della produttività dipende dalla ricerca e sviluppo nelle tecnoscienze, a partire da quella di base prevalentemente finanziata dai pubblici poteri, ma con crescenti, opportuni, interfacciamenti tra pubblico e privato mercantile, è da raccomandare che siano fissati alcuni principi e obiettivi fondamentali e garanzie, per ricerca scientifica universitaria o di base in ogni paese della CEE. La formazione adeguata di ricercatori va assicurata sin dai livelli universitari e pre-universitari e vanno pure previste garanzie, anche al fine di ridurre la fuga di scienziati dall'Europa comunitaria, per la tutela dei diritti del ricercatore e dello scienziato alla valorizzazione dei frutti brevettabili delle sue ricerche.



## ALLEGATI



PATTO INTERNAZIONALE  
SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI\*

*Preambolo*

*Gli Stati del presente Patto,*

*Considerando* che, in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;

*Riconosciuto* che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana;

*Riconosciuto* che, in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'ideale dell'essere umano libero, che goda della libertà dal timore e dalla miseria può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici;

*Considerato* che lo Statuto delle Nazioni Unite impone agli Stati l'obbligo di promuovere il rispetto e l'osservanza universale dei diritti e delle libertà dell'uomo;

*Considerato* infine che l'individuo, in quanto ha dei doveri verso gli altri e verso la collettività alla quale appartiene, è tenuto a sforzarsi di promuovere e di rispettare i diritti riconosciuti nel presente Patto;

*Hanno convenuto quanto segue:*

PARTE PRIMA

*Articolo 1*

1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo

---

\* Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 16 dicembre 1966; entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale.

2. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale. In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza.

3. Gli stati parti del presente Patto, ivi compresi quelli che sono responsabili dell'amministrazione di territori non autonomi e di territori in amministrazione fiduciaria, debbono promuovere l'attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, in conformità alle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite.

## PARTE SECONDA

### *Articolo 2*

1. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto.

2. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

3. I paesi in via di sviluppo, tenuto il debito conto dei diritti dell'uomo e delle rispettive economie nazionali, possono determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto.

### *Articolo 3*

Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto.



*Articolo 4*

Gli Stati parti del presente Patto riconoscono che, nell'assicurare il godimento dei diritti in conformità del presente Patto, lo Stato potrà assoggettarli esclusivamente a quei limiti che siano stabiliti per legge, soltanto nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura di tali diritti e unicamente allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica.

*Articolo 5*

1. Nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata nel senso di implicare un diritto di qualsiasi Stato, gruppo o individuo di intraprendere attività o di compiere atti miranti a sopprimere uno dei diritti o delle libertà riconosciuti nel presente Patto.

2. Nessuna restrizione o deroga a diritti fondamentali dell'uomo, riconosciuti o vigenti in qualsiasi Paese in virtù di leggi, convenzioni, regolamenti o consuetudini, può essere ammessa con il pretesto che il presente Patto non li riconosce o li riconosce in minor misura.

## PARTE TERZA

*Articolo 6*

1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto.

2. Le misure che ciascuno degli Stati parti del presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardano le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui.

*Articolo 7*

Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare:

- a) la remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori, come minimo:
  - i) un equo salario ed una uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere; in particolare devono essere garantite alle donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle godute dagli uomini, con una eguale remunerazione per un eguale lavoro;
  - ii) un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie in conformità delle disposizioni del presente Patto;
- b) la sicurezza e l'igiene del lavoro;
- c) la possibilità uguale per tutti di essere promossi, nel rispettivo lavoro, alla categoria superiore appropriata, senza altra considerazione che non sia quella dell'anzianità di servizio e delle attitudini personali;
- d) il riposo, gli svaghi, una ragionevole limitazione delle ore di lavoro, e le ferie periodiche retribuite, nonché la remunerazione per i giorni festivi.

#### Articolo 8

1. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire:
  - a) il diritto di ogni individuo di costituire con altri sindacati e di aderire al sindacato di sua scelta, fatte salve soltanto le regole stabilite dall'organizzazione interessata, al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali. L'esercizio di questo diritto non può essere sottoposto a restrizioni che non siano stabilite dalla legge e che non siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;
  - b) il diritto di sindacati di formare federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste di costituire organizzazioni sindacali internazionali o di aderirvi;
  - c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;
  - d) il diritto di sciopero, purché esso venga esercitato in conformità delle leggi di ciascun Paese.
2. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.
3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione del 1948 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, concernente la libertà sindacale e la tutela del diritto sindacale, ad adottare misure legislative che portino pregiudizio alle garanzie previste dalla menzionata Convenzione, o ad applicare le loro leggi in modo da causare tale pregiudizio.

*Articolo 9*

Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali.

*Articolo 10*

Gli stati parti del presente Patto riconoscono che:

1. La protezione e l'assistenza più ampia che sia possibile devono essere accordate alla famiglia, che è il nucleo naturale e fondamentale della società, in particolare per la sua costituzione e fin quando essa abbia la responsabilità del mantenimento e dell'educazione di figli a sua carico. Il matrimonio deve essere celebrato con il libero consenso dei futuri coniugi.

2. Una protezione speciale deve essere accordata alle madri per un periodo di tempo ragionevole prima e dopo il parto. Le lavoratrici madri dovranno beneficiare, durante tale periodo, di un congedo retribuito o di un congedo accompagnato da adeguate prestazioni di sicurezza sociale.

3. Speciali misure di protezione e di assistenza devono essere prese in favore di tutti i fanciulli e gli adolescenti senza discriminazione alcuna per ragione di filiazione o per altre ragioni. I fanciulli e gli adolescenti devono essere protetti contro lo sfruttamento economico e sociale. Il loro impiego in lavori pregiudizievoli per la loro moralità o per la loro salute, pericolosi per la loro vita, o tali da nuocere al loro normale sviluppo, deve essere punito dalla legge. Gli Stati devono altresì fissare limiti di età al di sotto dei quali il lavoro salariato di manodopera infantile sarà vietato e punito dalla legge.

*Articolo 11*

1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.

2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, fra queste anche i programmi concreti, che siano necessario:

a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribu-

zione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;

*b)* per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari.

### *Articolo 12*

1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire.

2. Le misure che gli Stati parti del presente Patto dovranno prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno quelle necessarie ai seguenti fini:

*a)* la diminuzione del numero dei nati-morti e della mortalità infantile, nonché il sano sviluppo dei fanciulli;

*b)* il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale;

*c)* la profilassi, la cura e il controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e d'altro genere;

*d)* la creazione di condizioni che assicurino a tutti servizi medici e assistenza medica in caso di malattia.

### *Articolo 13*

1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

2. Gli Stati parti del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che:

*a)* l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti;

*b)* l'istruzione secondaria nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione

secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita;

c) l'istruzione superiore deve essere resa accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita;

d) l'istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata nella misura del possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso;

e) deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante.

3. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, dove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni.

4. Nessuna disposizione di questo articolo sarà interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti di istruzione, purché i principi enunciati nel 1° paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti dallo Stato.

#### *Articolo 14*

Ogni Stato parte del presente Patto che, al momento di diventare parte, non sia stato ancora in grado di assicurare nel territorio metropolitano o in altri territori soggetti alla sua giurisdizione, l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria, si impegna a elaborare ed approvare, entro due anni, un piano particolareggiato di misure al fine di applicare progressivamente, in un ragionevole numero di anni fissato dal piano stesso, il principio dell'istruzione primaria obbligatoria e gratuita per tutti.

#### *Articolo 15*

1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo:

- a) a partecipare alla vita culturale;
- b) a godere dei beni del progresso scientifico e delle sue applicazioni;

c) a godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti da qualunque produzione scientifica, letteraria o artistica di cui egli sia l'autore.

2. Le misure che gli Stati parti del presente Patto dovranno prendere per conseguire la piena attuazione di questo diritto comprenderanno quelle necessarie per il mantenimento, lo sviluppo e la diffusione della scienza e della cultura.

3. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l'attività creativa.

4. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono i benefici che risulteranno dall'incoraggiamento e dallo sviluppo dei contatti e dalla collaborazione internazionale nei campi scientifico e culturale.

#### PARTE QUARTA

##### *Articolo 16*

1. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a presentare, in conformità alle disposizioni di questa parte del Patto, dei rapporti sulle misure che essi avranno preso e sui progressi compiuti al fine di conseguire il rispetto dei diritti riconosciuti nel Patto.

2. a) Tutti i rapporti sono indirizzati al Segretario generale delle Nazioni Unite, che ne trasmette copie al Consiglio economico e sociale per esame, in conformità alle disposizioni del presente Patto;

b) Il Segretario generale delle Nazioni Unite trasmette altresì agli istituti specializzati copie dei rapporti, o delle parti pertinenti di questi, inviati dagli Stati parti del presente Patto che siano anche membri di detti istituti specializzati, in quanto tali rapporti, o parti di rapporti, riguardino questioni rientranti nella competenza di quegli istituti ai sensi dei rispettivi statuti.

##### *Articolo 17*

1. Gli Stati parti del presente Patto debbono presentare i loro rapporti a intervalli di tempo, secondo un programma che verrà stabilito dal Consiglio economico e sociale entro un anno dall'entrata in vigore del presente Patto, dopo aver consultato gli Stati parti e gli istituti specializzati interessati.

2. I rapporti possono indicare i fattori e le difficoltà che influiscano sul grado di adempimento degli obblighi previsti nel presente Patto.

3. Qualora informazioni pertinenti siano già state fornite alle Nazioni Unite o ad un istituto specializzato da uno Stato parte del presente Patto, non

sarà necessario fornire nuovamente tali informazioni, ma sarà sufficiente un riferimento preciso alle informazioni già date.

#### *Articolo 18*

In virtù delle competenze ad esso conferite dallo Statuto delle Nazioni Unite nel campo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il Consiglio economico e sociale può concludere accordi con gli istituti specializzati, ai fini della presentazione da parte loro di rapporti sui progressi compiuti nel conseguire il rispetto alle disposizioni del presente Patto che rientrano nell'ambito delle loro attività. Questi rapporti possono includere ragguagli circa le decisioni e raccomandazioni adottate dagli organi competenti degli istituti specializzati in merito a tale attuazione.

#### *Articolo 19*

Il Consiglio economico e sociale può trasmettere alla Commissione dei diritti dell'uomo a fini di studio e perché formuli raccomandazioni di ordine generale o, eventualmente per informazione, i rapporti relativi ai diritti dell'uomo presentati dagli Stati in conformità agli articoli 16 e 17 e i rapporti concernenti i diritti dell'uomo, presentati dagli istituti specializzati in conformità all'art. 18.

#### *Articolo 20*

Gli Stati parti del presente Patto e gli istituti specializzati possono presentare al Consiglio economico e sociale osservazioni su qualunque raccomandazione d'ordine generale fatta in base all'art. 19 o su qualunque menzione di una raccomandazione d'ordine generale che figuri in un rapporto della Commissione dei diritti dell'uomo o in un documento menzionato in tale rapporto.

#### *Articolo 21*

Il Consiglio economico e sociale può presentare di quando in quando all'Assemblea generale rapporti contenenti raccomandazioni di carattere generale e un riassunto delle informazioni ricevute dagli Stati parti del presente Patto e dagli istituti specializzati sulle misure prese e sui progressi compiuti nel conseguire il rispetto generale dei diritti riconosciuti nel presente Patto.

*Articolo 22*

Il Consiglio economico e sociale può sottoporre all'attenzione di altri organi delle Nazioni Unite, dei loro organi sussidiari e degli istituti specializzati competenti a prestare assistenza tecnica, qualsiasi questione risultante dai rapporti menzionati in questa parte del presente Patto, che possa essere utile a tali organismi per decidere, ciascuno nel proprio ambito di competenza, sull'opportunità di misure internazionali idonee a contribuire all'efficace progressiva attuazione del presente Patto.

*Articolo 23*

Gli stati parti del presente Patto convengono che le misure di ordine internazionale miranti all'attuazione dei diritti riconosciuti nel Patto stesso comprendono, in particolare, la conclusione di convenzioni, l'adozione di raccomandazioni, la prestazione di assistenza tecnica e l'organizzazione, di concerto con i governi interessati, di riunioni regionali e di riunioni tecniche a fini di consultazione e di studio.

*Articolo 24*

Nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata in senso lesivo delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite e degli statuti specializzati che definiscono le funzioni rispettive dei vari organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati riguardo alle questioni trattate nel presente Patto.

*Articolo 25*

Nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata in senso lesivo del diritto inerente a tutti i popoli di godere e di disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali.

## PARTE QUINTA

*Articolo 26*

1. Il presente Patto è aperto alla firma di ogni Stato membro delle Nazioni Unite o membro di uno qualsiasi dei loro istituti specializzati, di ogni Stato parte dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, nonché di qualsiasi



altro Stato che sia invitato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a divenire parte del presente Patto.

2. Il presente Patto è soggetto a ratifica. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

3. Il presente Patto sarà aperto all'adesione di qualsiasi Stato fra quelli indicati al paragrafo 2 del presente articolo.

4. L'adesione sarà effettuata mediante deposito di uno strumento di adesione presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

5. Il Segretario generale delle Nazioni Unite informerà tutti gli Stati che abbiano firmato il presente Patto, o che vi abbiano aderito, del deposito di ogni strumento di ratifica o di adesione.

#### *Articolo 27*

1. Il presente Patto entrerà in vigore tre mesi dopo la data del deposito presso il Segretario generale delle Nazioni Unite del trentacinquesimo strumento di ratifica o di adesione.

2. Per ognuno degli Stati che ratificheranno il presente Patto o vi aderiranno successivamente al deposito del trentacinquesimo strumento di ratifica o di adesione, il Patto medesimo entrerà in vigore tre mesi dopo la data del deposito, da parte di tale Stato, del suo strumento di ratifica o di adesione.

#### *Articolo 28*

Le disposizioni del presente Patto si applicano, senza limitazione o eccezione alcuna, a tutte le unità costitutive degli Stati federali.

#### *Articolo 29*

1. Ogni Stato parte del presente Patto potrà proporre un emendamento e depositarne un testo presso il Segretario generale delle Nazioni Unite. Il Segretario generale comunicherà quindi le proposte di emendamento agli Stati parti del presente Patto, chiedendo loro di informarlo se sono favorevoli alla convocazione di una conferenza degli Stati parti per esaminare dette proposte e metterle ai voti. Se almeno un terzo degli Stati parti si dichiarerà a favore di tale convocazione, il Segretario generale convocherà la conferenza sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Ogni emendamento approvato dalla maggioranza degli Stati presenti e votanti alla conferenza sarà sottoposto all'approvazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

2. Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e accettati, in conformità alle rispettive procedure costituzionali, da una maggioranza di due terzi degli Stati parti del presente Patto.

3. Quando gli emendamenti entreranno in vigore, essi saranno vincolanti per gli Stati parti che li abbiano accettati, mentre gli Stati parti rimarranno vincolati dalle disposizioni del presente Patto e da qualsiasi emendamento anteriore che essi abbiano accettato.

### *Articolo 30*

Indipendentemente dalle notifiche effettuate ai sensi del paragrafo 5 dell'articolo 26, il Segretario generale delle Nazioni Unite informerà tutti gli Stati indicati al paragrafo 2 di detto articolo:

a) delle firme apposte al presente Patto e degli strumenti di ratifica e di adesione depositati in conformità all'art. 26;

b) della data in cui il presente Patto entrerà in vigore, in conformità all'articolo 27, e della data in cui entreranno in vigore gli emendamenti ai sensi dell'articolo 29.

### *Articolo 31*

1. Il presente Patto, di cui i testi cinese, francese, inglese, russo e spagnolo fanno egualmente fede, sarà depositato negli archivi delle Nazioni Unite.

2. Il Segretario generale delle Nazioni Unite trasmetterà copie autentiche del presente Patto a tutti gli Stati indicati all'articolo 26.

## CARTA SOCIALE EUROPEA\*

### *Preambolo*

*I Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa,*

*Considerando* che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una unione più stretta tra gli Stati membri per salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale, specialmente per la difesa e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

*Considerando* che ai termini della Convenzione per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo aggiuntivo, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno convenuto di assicurare ai loro popoli i diritti civili e politici e le libertà specificate in questi strumenti;

*Considerando* che il godimento dei diritti sociali deve essere assicurato senza alcuna discriminazione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione pubblica, l'ascendenza nazionale e l'origine sociale;

*Decisi* a fare in comune tutti gli sforzi per migliorare il livello di vita e per promuovere il benessere di tutte le categorie delle loro popolazioni, tanto rurali, quanto urbane, mediante adeguate istituzioni e realizzazioni;

*Hanno convenuto quanto segue:*

### PARTE PRIMA

Le Parti contraenti riconoscono come obiettivi di una politica che esse perseguiranno con ogni mezzo idoneo, sul piano nazionale e sul piano internazionale, la realizzazione di condizioni adatte ad assicurare l'esercizio effettivo dei diritti e dei principi seguenti:

---

\* Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 luglio 1961.

1. Ogni persona deve avere la possibilità di guadagnarsi la vita con una occupazione liberamente accettata.
2. Tutti i lavoratori hanno diritto ad eque condizioni di lavoro.
3. Tutti i lavoratori hanno diritto alla sicurezza ed all'igiene nel lavoro.
4. Tutti i lavoratori hanno diritto ad una equa remunerazione, che assicuri loro, come pure alle loro famiglie, un livello di vita soddisfacente.
5. Tutti i lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto di associarsi liberamente in seno ad organizzazioni nazionali ed internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali.
6. Tutti i lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto di stipulare contratti collettivi.
7. I fanciulli e gli adolescenti hanno diritto ad una protezione speciale contro i pericoli fisici e morali ai quali essi sono esposti.
8. Le lavoratrici, in caso di maternità, e le altre lavoratrici, nei casi che lo richiedano, hanno diritto ad una protezione speciale nel loro lavoro.
9. Ogni persona ha diritto a mezzi adeguati di orientamento professionale, che l'aiutino a scegliere una professione conformemente alle sue attitudini personali e ai suoi interessi.
10. Ogni persona ha diritto a mezzi adeguati di formazione professionale.
11. Ogni persona ha diritto di beneficiare di tutte le misure che le consentano di godere del migliore stato di salute che essa possa raggiungere.
12. Tutti i lavoratori e i loro aventi diritto hanno diritto alla sicurezza sociale.
13. Ogni persona sprovvista di risorse sufficienti, ha diritto alla assistenza sociale e medica.
14. Ogni persona ha il diritto di beneficiare di servizi sociali qualificati.
15. Ogni persona invalida ha diritto alla formazione professionale ed alla rieducazione professionale e sociale, qualunque sia l'origine e la natura della sua invalidità.
16. La famiglia, in quanto cellula fondamentale della società, ha diritto ad una protezione sociale, giuridica ed economica adeguata per assicurare il suo pieno sviluppo.
17. La madre ed il fanciullo, indipendentemente dalla situazione matrimoniale e dai rapporti familiari, hanno diritto ad una protezione sociale ed economica adeguata.
18. I cittadini di una delle Parti contraenti hanno il diritto di esercitare sul territorio di un'altra parte ogni attività lucrativa, a condizioni di parità con i cittadini di quest'ultima, ferme restando le restrizioni fondate su serie ragioni di carattere economico e sociale.
19. I lavoratori migranti cittadini di una delle Parti contraenti e le loro famiglie hanno diritto alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte contraente.

## PARTE SECONDA

Le Parti contraenti si impegnano a considerarsi vincolate agli obblighi che nascono dagli articoli e dai paragrafi segnati, come previsto nella Parte III.

Articolo 1. *Diritto al lavoro*

Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

1. a riconoscere come uno dei loro principali obiettivi e responsabilità la realizzazione ed il mantenimento di un livello di occupazione più elevato e più stabile possibile, per la realizzazione della piena occupazione;
2. a proteggere in modo efficace il diritto del lavoratore a guadagnarsi la sua vita in una occupazione liberamente accettata;
3. ad organizzare o mantenere servizi gratuiti di collocamento per tutti i lavoratori;
4. a garantire o a favorire un orientamento, una formazione ed un riadattamento professionale adeguati.

Articolo 2. *Diritto ad eque condizioni di lavoro*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto ad eque condizioni di lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

1. a fissare una durata ragionevole al lavoro giornaliero e settimanale, la settimana lavorativa dovendo essere progressivamente ridotta, per quanto lo consentano l'aumento della produttività e gli altri fattori in gioco;
2. a prevedere dei giorni festivi pagati;
3. ad assicurare la concessione di ferie annuali pagate, della durata minima di due settimane;
4. ad assicurare ai lavoratori impiegati in determinate occupazioni dannose o insalubri sia una riduzione della durata del lavoro, sia ferie supplementari pagate;
5. ad assicurare un riposo settimanale che coincida per quanto possibile con il giorno della settimana riconosciuto come giorno di riposo, secondo la tradizione e gli usi del paese o della regione.

### Articolo 3. *Diritto alla sicurezza e all'igiene del lavoro*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza e all'igiene nel lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad emanare regolamenti di sicurezza e di igiene;
2. ad emanare misure di controllo sull'applicazione di questi regolamenti;
3. a consultare, allorché ve ne sia l'opportunità, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sulle misure volte a migliorare la sicurezza e l'igiene del lavoro.

### Articolo 4. *Diritto ad un'equa retribuzione*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti contraenti si impegnano:

1. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad un retribuzione sufficiente per assicurare loro, così come alle loro famiglie, un livello di vita decoroso;
2. a raggiungere il diritto dei lavoratori ad un tasso di retribuzione maggiorato per le ore di lavoro straordinario, eccezione facendo per certi casi particolari;
3. a riconoscere il diritto dei lavoratori e delle lavoratrici ad una retribuzione uguale per un lavoro di eguale valore;
4. a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un periodo ragionevole di preavviso in caso di cessazione dal lavoro;
5. a non autorizzare ritenute sui salari che alle condizioni e nei limiti previsti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale o stabiliti da contratti collettivi o da sentenze arbitrali.

L'esercizio di questi servizi deve essere assicurato per mezzo di contratti collettivi liberamente conclusi, per mezzo di metodi legali di determinazione dei salari, e con ogni altro mezzo adeguato alle condizioni nazionali.

### Articolo 5. *Diritto sindacale*

Per garantire o per promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la difesa dei loro interessi economici e sociali, e di aderire a queste organizzazioni, le Parti contraenti si impegnano a fare in modo che la legislazione nazionale non leda questa libertà, né sia applicata in modo da ledere. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla politica sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio della applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in

cui esse possono applicarsi a questa categoria di persone sono ugualmente determinate dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale.

#### Articolo 6. *Diritto di negoziazione collettiva*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto di negoziazione collettiva, le Parti contraenti si impegnano:

1. a favorire la consultazione paritetica tra lavoratori e datori di lavoro;
2. a promuovere, quando ciò sia necessario ed utile, la istituzione di procedure di trattative volontarie tra i datori di lavoro e le organizzazioni dei datori di lavoro, da una parte, e le organizzazioni dei lavoratori, dall'altra, per regolare le condizioni di impiego per mezzo di contratti collettivi;
3. a favorire l'istituzione e l'utilizzazione di procedure adatte di conciliazione e di arbitrato volontario per regolare i conflitti di lavoro; e riconoscono:
4. il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro ad azioni collettive in caso di conflitto di interesse, ivi compreso il diritto di sciopero, fermi restando gli obblighi che potrebbero derivare dai contratti collettivi in vigore.

#### Articolo 7. *Diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione, le Parti contraenti si impegnano:

1. a fissare a 15 anni l'età minima per l'ammissione al lavoro, pur essendo ammesse deroghe per i fanciulli impiegati in determinati lavori leggeri, che non presentino il pericolo di arrecare danno alla loro salute, alla loro moralità e alla loro educazione;
2. a fissare una età minima più elevata di ammissione al lavoro per alcune occupazioni determinate considerate come dannose o insalubri;
3. a vietare che i fanciulli sottoposti ancora all'obbligo scolastico siano impiegati in lavori che impediscano loro di beneficiare pienamente di questa istruzione;
4. a limitare la durata del lavoro dei lavoratori al disotto dei 16 anni in modo che essa corrisponda alle esigenze del loro sviluppo e, più particolarmente, ai bisogni della loro formazione professionale;
5. a riconoscere il diritto dei giovani lavoratori ed apprendisti ad una retribuzione equa o ad un'indennità adeguata;
6. a prevedere che le ore consacrate dai giovani alla loro formazione professionale durante la durata normale del lavoro, con il consenso del datore di lavoro, siano considerate come comprese nella giornata lavorativa;

7. a fissare ad un minimo di tre settimane la durata delle ferie annuali retribuite per i lavoratori al disotto dei 18 anni;

8. a vietare l'impiego dei lavoratori al disotto dei 18 anni in lavori notturni, eccezione fatta per alcuni lavori determinati dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale;

9. a prevedere che i lavoratori al disotto dei 18 anni occupati in alcuni lavori determinati dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale debbano essere sottoposti ad un controllo medico regolare;

10. ad assicurare una protezione speciale contro i danni fisici e morali ai quali i fanciulli e gli adolescenti sono esposti, e specialmente contro quelli che derivano in maniera diretta o indiretta dal loro lavoro.

#### Articolo 8. *Diritto delle lavoratrici alla protezione*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto delle lavoratrici alla protezione, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad assicurare alle donne, prima e dopo il parto, un riposo di una durata totale di almeno 12 settimane, mediante congedi pagati, mediante prestazioni adeguate di sicurezza sociale, o mediante prestazioni finanziate con fondi pubblici;

2. a considerare come illegale per un datore di lavoro di notificare il suo licenziamento ad una donna durante l'assenza per maternità o in una data tale che il periodo di preavviso termini durante detta assenza;

3. ad assicurare alle madri che allattano i loro bambini riposi intermedi sufficienti a questo scopo;

4. a) a regolamentare l'impiego della manodopera femminile nel lavoro notturno nelle occupazioni industriali;

b) a vietare l'impiego di manodopera femminile nei lavori di sottosuolo nelle miniere o, se è il caso, in tutti i lavori che non siano adatti a questa manodopera, per il loro carattere dannoso, insalubre o fastidioso.

#### Articolo 9. *Diritto all'orientamento professionale*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto all'orientamento professionale, le Parti contraenti si impegnano a procurare o promuovere, per quanto è necessario, un servizio che aiuterà tutte le persone, ivi comprese quelle minorate a risolvere i problemi relativi alla scelta di una professione o al miglioramento professionale tenuto conto delle caratteristiche dell'interessato e del rapporto esistente fra queste e le possibilità di impiego del mercato del



lavoro; questo aiuto dovrà essere prestato gratuitamente, tanto ai giovani, ivi compresi fanciulli in età di obbligo scolastico, quanto agli adulti.

#### Articolo 10. *Diritto alla formazione professionale*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla formazione professionale, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad assicurare o a favorire, per quanto è necessario, la formazione tecnica e professionale di tutte le persone, ivi comprese quelle che sono minorate, sentite le organizzazioni professionali dei datori di lavoro e dei lavoratori, e ad accordare i mezzi che permettono l'accesso all'insegnamento tecnico superiore ed all'insegnamento universitario secondo il solo criterio dell'attitudine individuale;

2. ad assicurare o a favorire un sistema di apprendistato e di altri sistemi di formazione dei giovani ragazzi e ragazze, nei loro diversi impieghi;

3. ad assicurare o a favorire, per quanto è necessario:

a) misure adeguate e facilmente accessibili per la formazione dei lavoratori adulti;

b) misure speciali per la riqualificazione professionale dei lavoratori adulti resa necessaria dalla evoluzione tecnica o da un nuovo orientamento del mercato del lavoro;

4. ad incoraggiare la piena utilizzazione dei mezzi previsti con disposizioni adeguate, come:

a) la riduzione o l'abolizione di tutti i diritti e contributi;

b) la concessione di una assistenza finanziaria nei casi che la richiedono;

c) l'inclusione, nelle ore normali di lavoro, del tempo dedicato ai corsi supplementari di formazione, seguiti dal lavoratore durante l'impiego, a richiesta del suo datore di lavoro;

d) la garanzia, per mezzo di un controllo adeguato, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, dell'efficacia del sistema di apprendistato e di ogni altro sistema di formazione per giovani lavoratori e, in generale, della adeguata protezione dei giovani lavoratori.

#### Articolo 11. *Diritto alla protezione della salute*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla protezione della salute, le Parti contraenti si impegnano a prendere, sia direttamente, sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, misure adeguate, che si propongano specialmente:

1. di eliminare, nella misura del possibile, le cause di una salute imperfetta;
2. di prevedere servizi di consultazione e di educazione per il miglioramento della salute e lo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute;
3. di prevenire, nella misura del possibile, le malattie epidemiche, endemiche ed altre.

#### Articolo 12. *Diritto alla sicurezza sociale*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale, le Parti contraenti si impegnano:

1. a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale;
2. a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello necessario per la ratifica della Convenzione Internazionale del Lavoro n. 102, concernente le norme minime di sicurezza sociale;
3. a sforzarsi di portare progressivamente il regime di sicurezza sociale ad un livello più alto;
4. a prendere, mediante accordi bilaterali o multilaterali adeguati o con altri mezzi, e con la riserva delle condizioni stabilite in questi accordi, le misure necessarie per assicurare:
  - a) l'uguaglianza di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti contraenti ed i cittadini delle altre Parti per ciò che riguarda i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi accordati dalle legislazioni di sicurezza sociale, quali che possono essere gli spostamenti che le persone protette potrebbero effettuare nell'ambito dei territori delle Parti contraenti;
  - b) la concessione, il mantenimento ed il ristabilimento dei diritti alla sicurezza sociale con dei mezzi quali la totalizzazione dei periodi di assicurazione o di impiego, compiuti conformemente alla legislazione di ciascuna delle Parti contraenti.

#### Articolo 13. *Diritto all'assistenza sociale e medica*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla assistenza sociale e medica, le Parti contraenti si impegnano:

1. a sorvegliare che ogni persona, che non disponga di risorse sufficienti e che non sia in grado di procurare con i propri mezzi o di riceverle da un'altra fonte, soprattutto con prestazioni che risultano da un regime di sicurezza

sociale; possa ottenere una assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure rese necessarie dal suo stato;

2. a sorvegliare che le persone che beneficiano di una tale assistenza non abbiano per questa ragione a soffrire di una diminuzione dei loro diritti politici o sociali;

3. a prevedere che ciascuno possa ottenere, da parte dei servizi competenti di carattere pubblico o privato, tutti i consigli e tutto l'aiuto personale necessario per prevenire, per far cessare o per diminuire lo stato di bisogno personale e familiare;

4. ad applicare, su un piede di parità, con i nazionali le disposizioni contemplate ai paragg. 1, 2 e 3 del presente articolo ai cittadini delle altre Parti contraenti che si trovino legalmente sul proprio territorio, in conformità degli obblighi che esse assumono in virtù della Convenzione Europea di Assistenza Sociale e Medica, firmata a Parigi l'11 dicembre 1953.

#### Articolo 14. *Diritto a beneficiare dei servizi sociali*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto a beneficiare dei servizi sociali, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad incoraggiare od organizzare i servizi che utilizzano i metodi propri del servizio sociale che contribuiscono al benessere ed allo sviluppo degli individui e dei gruppi della Comunità come pure il loro adattamento all'ambiente sociale;

2. ad incoraggiare la partecipazione delle persone e delle organizzazioni volontarie e di altre organizzazioni alla creazione o al mantenimento di questi servizi.

#### Articolo 15. *Diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale, le Parti contraenti si impegnano:

1. a prendere misure adatte per mettere a disposizione degli interessati mezzi di formazione professionale, ivi compresi, se è il caso, istituti specializzati di carattere pubblico o privato;

2. a prendere misure adeguate per il collocamento delle persone fisicamente minorate, specialmente per mezzo di servizi specializzati di collocamento, di possibilità di impiego protetto o di misure atte ad incoraggiare i datori di lavoro ad assumere persone fisicamente minorate.

Articolo 16. *Diritto della famiglia ad una posizione sociale ed economica*

Per realizzare le condizioni di vita indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti contraenti si impegnano a promuovere la protezione economica e sociale della vita familiare, specialmente per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali, di incoraggiamento alla costruzione di alloggi adeguati ai bisogni delle famiglie, di aiuti ai nuovi focolari, e di ogni altra misura idonea.

Articolo 17. *Diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica, le Parti contraenti prenderanno tutte le misure necessarie ed adeguate a questo fine, ivi compresa la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi idonei.

Articolo 18. *Diritto all'esercizio di un'attività lucrativa nel territorio delle Parti contraenti*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto all'esercizio di una attività lucrativa sul territorio di ogni altra Parte contraente, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad applicare i regolamenti esistenti con spirito liberale;
2. a semplificare le formalità in vigore ed a ridurre o a sopprimere i diritti di cancelleria e le altre tasse dovute dai lavoratori stranieri o dai datori di lavoro;
3. a rendere elastici, su un piano individuale e collettivo, i regolamenti che disciplinano l'impiego dei lavoratori stranieri;  
e riconoscono:
4. il diritto di emigrazione dei loro cittadini desiderosi di esercitare una attività lucrativa sul territorio delle altre Parti contraenti.

Articolo 19. *Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e alla assistenza*

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto dei lavoratori e delle loro famiglie alla protezione ed alla assistenza, sul territorio di ogni altra Parte contraente, le Parti contraenti si impegnano:

1. a mantenere o ad assicurarsi che esistano adeguati servizi gratuiti incaricati di aiutare questi lavoratori e soprattutto di fornire loro informazioni precise, e a prendere, per quanto la legislazione e la regolamentazione nazionali lo permettano, tutte le misure utili contro qualsiasi propaganda ingannatrice riguardante l'emigrazione e l'immigrazione;

2. ad adottare, nei limiti della loro giurisdizione, misure adatte per facilitare la partenza, il viaggio e l'accoglienza di questi lavoratori e delle loro famiglie, e ad assicurare loro nei limiti della loro giurisdizione, durante il viaggio i servizi sanitari e medici necessari come pure buone condizioni igieniche;

3. a promuovere la collaborazione, secondo i casi tra i servizi sociali pubblici, o privati dei paesi di emigrazione e di immigrazione;

4. a garantire a questi lavoratori che si trovano legalmente sul territorio, se e in quanto queste materie siano regolate dalla legislazione o dalla regolamentazione o siano sottoposte al controllo delle Autorità amministrative, un trattamento non meno favorevole di quello dei loro cittadini per ciò che riguarda le seguenti materie:

a) la retribuzione e le altre condizioni di impiego e di lavoro;

b) l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e il godimento dei vantaggi offerti dai contratti collettivi;

c) l'alloggio;

5. ad assicurare a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per ciò che concerne le imposte, le tasse e i contributi relativi al lavoro, che si esigono dal lavoratore;

6. a facilitare per quanto possibile la riunione della famiglia del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi egli stesso nel territorio;

7. ad assicurare a questi lavoratori che si trovano legalmente nel loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per le azioni giudiziarie relative alle questioni menzionate nel presente articolo;

8. a garantire a questi lavoratori, residenti regolarmente sul loro territorio, che essi non potranno essere espulsi a meno che non minaccino la sicurezza dello Stato o contravvengano all'ordine pubblico o ai buoni costumi;

9. a permettere, nei limiti fissati dalla legislazione, il trasferimento di ogni parte dei guadagni e delle economie dei lavoratori migranti che questi desiderino trasferire;

10. ad estendere la protezione e l'assistenza previste dal presente articolo ai lavoratori migranti che lavorano per proprio conto, se ed in quanto le misure in questione siano applicabili a questa categoria.

## PARTE TERZA

Articolo 20. *Impegni*

1. Ciascuna delle Parti contraenti si impegna:

a) a considerare la Parte I della presente Carta come una dichiarazione che determina gli obiettivi di cui Essa perseguirà la realizzazione con ogni mezzo utile, conformemente alle disposizioni del paragrafo introduttivo di detta parte;

b) a considerarsi obbligata a seguire almeno cinque dei sette articoli seguenti della Parte II della Carta artt. 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19;

c) a considerarsi obbligata a seguire un numero supplementare di articoli o paragrafi numerati della Parte II della Carta che essa sceglierà, a condizione che il numero totale degli articoli e dei paragrafi numerati che la vincolano non sia inferiore a dieci articoli o quarantacinque paragrafi numerati:

2. Gli articoli o paragrafi scelti conformemente alle disposizioni dei commi b) e c) del paragrafo 1 del presente articolo saranno notificati al Segretario generale del Consiglio d'Europa dalla parte contraente al momento del deposito del suo strumento di ratifica o di approvazione.

3. Ciascuna delle Parti contraenti potrà in qualsiasi momento successivo, dichiarare con una notificazione indirizzata al Segretario generale, che essa si considera obbligata ad osservare qualsiasi altro articolo o paragrafo numerato che figuri nella Parte II della Carta e che essa non abbia ancora accettato, conformemente alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo. Questi impegni ulteriori saranno considerati parte integrante della ratifica o dell'approvazione ed avranno il medesimo effetto a partire dal trentesimo giorno successivo alla data della notifica.

4. Il Segretario generale comunicherà a tutti i Governi firmatari ed al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ogni notifica ricevuta da lui conformemente alla presente parte della Carta.

5. Ciascuna Parte contraente disporrà di un sistema di ispezioni del lavoro adeguato alle proprie condizioni sociali.

## PARTE QUARTA

Articolo 21. *Rapporti relativi alle disposizioni accettate*

Le Parti contraenti presenteranno al Segretario generale del Consiglio d'Europa, in una forma da determinarsi dal Comitato dei Ministri, un rapporto biennale, sull'applicazione delle disposizioni della Parte II della Carta che esse hanno accettato.

#### Articolo 22. *Rapporti relativi alle ispezioni che non sono state accettate*

Le Parti contraenti presenteranno al Segretario generale del Consiglio d'Europa ad intervalli adeguati e su richiesta del Comitato dei Ministri, rapporti relativi alle disposizioni della Parte II della Carta che Esse non abbiano accettato né al momento della ratifica, o dell'approvazione né con una notifica ulteriore. Il Comitato dei Ministri stabilirà a intervalli regolari su quali disposizioni saranno richiesti questi rapporti e quale sarà la loro forma.

#### Articolo 23. *Comunicazioni e copie*

1. Ciascuna delle Parti contraenti indirizzerà copie dei rapporti, di cui agli articoli 21 e 22, a quelle delle sue organizzazioni nazionali che sono aderenti alle organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori che saranno invitate, conformemente all'articolo 27, paragrafo 2, a farsi rappresentare alle riunioni del Sottocomitato del Comitato sociale governativo.

2. Le Parti contraenti trasmetteranno al Segretario generale tutte le osservazioni sui detti rapporti, ricevute da parte di queste organizzazioni nazionali, qualora queste lo richiedano.

#### Articolo 24. *Esame dei rapporti*

I rapporti presentati al Segretario generale, in applicazione degli articoli 21 e 22, saranno esaminati da un Comitato di esperti, che sarà pure in possesso di tutte le osservazioni trasmesse al Segretario generale conformemente al paragrafo 2 dell'art. 23.

#### Articolo 25. *Comitato di esperti*

1. Il Comitato di esperti sarà composto di sette membri al massimo, designati dal Comitato dei Ministri su una lista di esperti indipendenti dalla massima integrità e di riconosciuta competenza nei problemi sociali e internazionali, che saranno proposti dalle Parti contraenti.

2. I membri del Comitato saranno nominati per un periodo di sei anni; il loro mandato potrà essere rinnovato. Tuttavia, i mandati di due dei membri designati al momento della prima nomina scadranno al termine di un periodo di quattro anni.

3. I membri il cui mandato finirà al termine del periodo iniziale di quattro

anni saranno designati mediante sorteggio da parte del Comitato dei Ministri immediatamente dopo che avrà avuto luogo la prima nomina.

4. Un membro del Comitato di esperti nominato in sostituzione di un membro il cui mandato non sia ultimato porta a termine il mandato del suo predecessore.

#### Articolo 26. *Partecipazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*

L'organizzazione Internazionale del Lavoro sarà invitata a designare un rappresentante per partecipare, a titolo consultivo, alle deliberazioni del Comitato di esperti.

#### Articolo 27. *Sottocomitato del Comitato sociale governativo*

1. I rapporti delle parti contraenti come pure le conclusioni del Comitato di esperti saranno sottoposti all'esame di un Sottocomitato del Comitato sociale governativo del Consiglio d'Europa.

2. Questo Sottocomitato sarà composto di un rappresentante di ciascuna delle Parti contraenti. Esso inviterà due Organizzazioni internazionali di datori di lavoro e due Organizzazioni internazionali di lavoratori, al massimo, ad inviare osservatori, a titolo consultivo, alle sue riunioni. Esso potrà inoltre nominare, a scopo consultivo, due rappresentanti al massimo di organizzazioni internazionali non governative dotate di statuto consultivo presso il Consiglio d'Europa su delle questioni per le quali esse siano particolarmente qualificate, come, per esempio, il benessere sociale e la protezione economica e sociale della famiglia.

3. Il Sottocomitato presenterà al Comitato dei Ministri un rapporto sulle sue conclusioni, accludendo il rapporto del Comitato di esperti.

#### Articolo 28. *Assemblea consultiva*

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa trasmetterà all'Assemblea Consultiva le conclusioni del Comitato di esperti. L'Assemblea consultiva comunicherà al Comitato dei Ministri il suo avviso su queste conclusioni.



### Articolo 29. *Comitato dei Ministri*

A maggioranza di due terzi dei membri aventi il diritto di parteciparvi, il Comitato dei Ministri, sulla base del rapporto del Sottocomitato e dopo aver sentito l'Assemblea consultiva, potrà indirizzare a ciascuna delle Parti contraenti tutte le raccomandazioni necessarie.

## PARTE QUINTA

### Articolo 30. *Deroghe in caso di guerra e di pericolo pubblico*

1. In caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, tutte le Parti contraenti possono prendere misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Carta, nella stretta misura in cui la situazione lo esige ed alla condizione che queste misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2. Tutte le Parti contraenti, che abbiano esercitato questo diritto di deroga, entro un termine ragionevole, debbono pienamente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa delle misure prese e dei motivi che le hanno suggerite. Esse devono ugualmente informare il Segretario generale della data in cui queste misure hanno cessato di essere in vigore ed alla quale le disposizioni della Carta che esse hanno accettato ricevono di nuovo piena applicazione.

3. Il Segretario generale informerà le altre Parti contraenti e il Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro di tutte le comunicazioni ricevute conformemente al paragrafo 2 del presente articolo.

### Articolo 31. *Restrizioni*

1. I diritti e i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente applicati, nonché il loro esercizio effettivo, come è previsto nella Parte II, non potranno essere oggetto di restrizione o limitazioni non specificate nelle Parti I e II ad eccezione di quelle previste dalla legge e che sono 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.

2. Le restrizioni che in virtù della presente Carta vengono apportate ai diritti ed agli obblighi in essa riconosciuti non possono essere applicate che per lo scopo per cui sono state previste.

Articolo 32. *Rapporti tra la Carta e il diritto interno e gli accordi internazionali*

Le disposizioni della presente Carta non devono ledere le disposizioni del diritto interno e dei trattati, delle convenzioni e degli accordi bilaterali o multilaterali che sono o entreranno in vigore e che fossero più favorevoli alle persone protette.

Articolo 33. *Applicazione per mezzo di contratti collettivi*

1. Negli Stati membri nei quali le disposizioni dei paragrafi, 1, 2, 3, 4 e 5 dell'art. 2, dei paragrafi 4, 6 e 7 dell'art. 7, e dei paragrafi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 10 della Parte II della presente Carta dipendono normalmente da contratti collettivi conclusi tra datori di lavoro o organizzazioni di datori di lavoro e organizzazioni di lavoratori, oppure sono normalmente applicate altrimenti che per via legale, le Parti contraenti possono prendere gli impegni corrispondenti e questi impegni saranno considerati assolti quando queste disposizioni saranno applicate alla grande maggioranza dei lavoratori interessati con questi contratti collettivi o con altri mezzi.

2. Negli Stati membri in cui queste disposizioni dipendono normalmente dalla legislazione, le Parti contraenti possono ugualmente prendere gli impegni corrispondenti e questi impegni saranno considerati assolti quando queste disposizioni saranno applicate per legge alla grande maggioranza dei lavoratori interessati.

Articolo 34. *Applicazione territoriale*

1. La presente Carta si applica al territorio metropolitano di ciascuna Parte contraente. Ciascun Governo firmatario può, al momento della firma o al momento del deposito dello strumento di ratifica, o di approvazione precisare, con dichiarazione fatta al Segretario generale del Consiglio d'Europa il territorio che è considerato metropolitano a questo fine.

2. Ciascuna Parte contraente può, al momento della ratifica o della approvazione della presente Carta o in qualunque altro momento successivo, dichiarare, con notificazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la Carta, in tutto o in parte, si applicherà a quello o a quelli dei territori non metropolitani designati in detta dichiarazione e di cui essa assicura le relazioni internazionali, o di cui essa assume la responsabilità internazionale. Essa specificherà in questa dichiarazione gli articoli o i paragrafi della Parte II della Carta che essa accetta come obbligatori per ciò che concerne ciascuno dei territori designati nella dichiarazione.

3. La Carta si applicherà nel territorio o nei territori designati nella dichiarazione di cui al paragrafo precedente a partire dal trentesimo giorno dopo la data in cui il Segretario generale avrà ricevuto la notifica di questa dichiarazione.

4. Ciascuna Parte contraente potrà, in qualunque momento successivo, dichiarare con notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa che, per ciò che riguarda uno o più territori nei quali la Carta viene applicata in virtù del paragrafo 2 del presente articolo, essa accetta come obbligatorio ciascun articolo o paragrafo numerato che essa non avesse accettato per ciò che riguarda quello o quei territori. Questi impegni ulteriori saranno ritenuti parte integrante della dichiarazione originale per ciò che concerne il territorio in questione ed avranno gli stessi effetti a partire dal trentesimo giorno dopo la data della notifica.

5. Il Segretario generale comunicherà agli altri Governi firmatari e al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ogni notifica che gli sarà stata trasmessa in virtù del presente articolo.

#### Articolo 35. *Firma, ratifica, entrata in vigore*

1. La presente Carta è aperta alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata o approvata. Gli strumenti di ratifica o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale.

2. La presente Carta entrerà in vigore il trentesimo giorno dopo la data del deposito del quinto strumento di ratifica o approvazione.

3. Per ciascun firmatario che la ratificherà ulteriormente, la Carta entrerà in vigore il trentesimo giorno dalla data del deposito del proprio strumento di ratifica o di approvazione.

4. Il Segretario generale notificherà a tutti i membri del Consiglio d'Europa ed al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro l'entrata in vigore della Carta, i nomi delle Parti contraenti che l'avranno ratificata o approvata e il deposito di ogni strumento di ratifica o di approvazione pervenuto successivamente.

#### Articolo 36. *Emendamenti*

Ciascun membro del Consiglio d'Europa può proporre emendamenti alla presente Carta mediante comunicazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio di Europa. Il Segretario generale trasmetterà agli altri membri del Consiglio d'Europa gli emendamenti così proposti, che saranno esaminati dal Comitato dei Ministri e sottoposti per conoscenza all'Assemblea Consultiva.

Ciascun emendamento approvato dal Comitato dei Ministri entrerà in vigore trenta giorni dopo che tutte le Parti contraenti avranno comunicato al Segretario generale la loro accettazione. Il Segretario generale notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro l'entrata in vigore di questi emendamenti.

#### Articolo 37. *Denuncia*

1. Nessuna Parte contraente può denunciare la presente Carta prima della scadenza di un periodo di cinque anni dalla data in cui la Carta è entrata in vigore per ciò che la concerne o alla scadenza di qualsiasi altro periodo ulteriore di due anni e, in ogni caso, mediante un preavviso di sei mesi notificato al Segretario generale del Consiglio d'Europa che ne informerà le altre Parti contraenti e il Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. Questa denuncia non infirma la validità della Carta nei confronti delle altre Parti contraenti, con la riserva che il loro numero non sia mai inferiore a cinque.

2. Ogni Parte contraente può, a termine delle disposizioni enunciate nel paragrafo precedente, denunciare qualsiasi articolo o paragrafo della Parte II della Carta che essa ha accettato con la riserva che il numero degli articoli o dei paragrafi ai quali questa Parte contraente è vincolata non sia mai inferiore a dieci nel primo caso e quarantacinque nel secondo e che questo numero di articoli o paragrafi continui a comprendere gli articoli scelti da questa Parte contraente tra quelli ai quali è fatto speciale riferimento nell'articolo 20, paragr. 1, (b).

3. Ciascuna Parte contraente può denunciare la presente Carta o qualsiasi articolo o paragrafo della Parte II della Carta alle condizioni previste nel paragrafo 1 del presente articolo, per ciò che riguarda tutto il territorio al quale essa si applica in virtù di una dichiarazione fatta conformemente al paragrafo 2 dell'art. 34.

#### Articolo 38. *Allegato*

L'allegato alla presente Carta fa parte integrante di questa.

In fede di ciò, i sottoscritti, debitamente autorizzati a questo scopo, hanno firmato la presente Carta.

Compilata a ..... il ..... in francese e inglese, facendo i due testi ugualmente fede, in un solo esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale ne consegnerà copie dichiarate conformi a tutti i firmatari.

## ALLEGATO ALLA CARTA SOCIALE

Portata alla Carta sociale per quanto concerne le persone protette:

1) Con riserva delle disposizioni dell'art. 12, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 4, le persone di cui agli articoli 1 e 17 non comprendono gli stranieri che nella misura in cui essi siano cittadini delle altre Parti contraenti residenti legalmente o lavoratori legalmente nel territorio della Parte contraente interessata, restando inteso che gli articoli suddetti saranno interpretati alla luce delle disposizioni degli articoli 18 e 19.

La presente interpretazione non esclude l'estensione di diritti analoghi ad altre persone da una qualsiasi delle Parti contraenti.

2) Ogni Parte contraente accorderà ai rifugiati che rispondano alla definizione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo statuto dei rifugiati, e che risiedano regolarmente sul suo territorio, un trattamento per quanto possibile favorevole, e in ogni caso non meno favorevole di quello al quale essa si è impegnata in virtù della Convenzione del 1951; come pure di tutti gli altri accordi internazionali esistenti ed applicabili ai rifugiati sopra citati.

PARTE I: paragrafo 18

PARTE II: articolo 18, paragrafo 1

Resta inteso che queste disposizioni non riguardano l'ingresso sul territorio delle Parti contraenti e non portano pregiudizio a quelle della Convenzione europea di stabilimento firmata a Parigi il 13 dicembre 1945.

PARTE II: articolo 1, paragrafo 2

Questa disposizione non potrà essere interpretata come vietante, né come autorizzante le clausole o pratiche di sicurezza sindacale.

Articolo 4, paragrafo 4

Questa disposizione sarà interpretata in modo da non impedire un licenziamento in tronco in caso di grave mancanza.

## Articolo 4, paragrafo 5

Resta inteso che una Parte contraente può prendere l'impegno richiesto in questo paragrafo se le ritenute sui salari sono vietate per la grande maggioranza dei lavoratori, sia dalla legge, sia dai contratti collettivi o dalle sentenze arbitrali, con la sola eccezione degli individui non previsti da questi strumenti.

## Articolo 6, paragrafo 4

Resta inteso che ciascuna Parte contraente, per quanto la riguarda, può disciplinare con legge il diritto di sciopero a condizione che ogni altra eventuale restrizione a questo diritto possa essere giustificata ai sensi dell'art. 31.

## Articolo 7, paragrafo 8

Resta inteso che una Parte contraente avrà soltanto assolto l'impegno richiesto in questo paragrafo se si uniformerà allo spirito di questo impegno, prevedendo nella sua legislazione che la grande maggioranza dei minori di 18 anni non sarà impiegata in lavori notturni.

## Articolo 12, paragrafo 4

Le parole «e con la riserva delle condizioni stabilite in questi accordi» che figurano nell'introduzione a questo paragrafo si interpretano nel senso che per quanto riguarda le prestazioni esistenti indipendentemente da un sistema di contribuzione, una Parte contraente può richiedere il compimento di un periodo di residenza prescritto, prima di concedere queste prestazioni ai cittadini delle altre Parti contraenti.

## Articolo 13, paragrafo 4

I Governi che non hanno aderito alla Convenzione Europea di assistenza sociale e medica possono ratificare la Carta sociale limitatamente a questo paragrafo, con la riserva che essi accordino ai cittadini delle altre parti contraenti un trattamento conforme alle disposizioni di detta convenzione.

## Articolo 19, paragrafo 6

Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, i termini «famiglia del lavoratore migrante» sono interpretati come comprendenti almeno la sposa del lavoratore e i suoi figli di età inferiore a 21 anni che siano a suo carico.

## PARTE III

Resta inteso che la Carta contiene degli imprevisti di carattere internazionale di cui l'applicazione è sottoposta al solo controllo previsto dalla Parte IV.

## Articolo 20, paragrafo 1

Resta inteso che i «paragrafi numerati» possono comprendere articoli contenenti un solo paragrafo.

## Parte IV: articolo 30

I termini «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico» saranno interpretati in modo da comprendervi ugualmente la minaccia di guerra.

## CARTA COMUNITARIA DEI DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI DEI LAVORATORI

*I Capi di Stato o di governo degli Stati membri della Comunità europea riuniti a Strasburgo il 9 dicembre 1989,*

*considerando* che gli Stati membri convengono, ai sensi dell'articolo 117 del trattato CEE, sulla necessità di promuovere un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori che consenta la parificazione degli stessi nel progresso;

*considerando* che il Consiglio europeo di Madrid ha affermato, seguendo la linea delle conclusioni dei Consigli europei di Hannover e di Rodi, che nel quadro della costruzione del mercato unico europeo occorre conferire agli aspetti sociali la stessa importanza che agli aspetti economici, e che è pertanto opportuno svilupparli in modo equilibrato;

*considerando* le risoluzioni del Parlamento europeo del 15 marzo 1989, del 14 settembre 1989 e del 22 novembre 1989, nonché il parere del Comitato economico e sociale del 22 febbraio 1989;

*considerando* che la realizzazione del mercato costituisce il mezzo più efficace per creare posti di lavoro e per assicurare il massimo benessere nella Comunità; che lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro devono costituire l'obiettivo prioritario nella realizzazione del mercato interno; che spetta alla Comunità raccogliere le sfide del futuro sul piano della competitività economica tenendo conto in particolare degli squilibri regionali;

*considerando* che il consenso sociale concorre al rafforzamento della competitività delle imprese e dell'economia nel suo insieme, nonché alla creazione di posti di lavoro; che, sotto questo profilo, esso rappresenta una condizione imprescindibile per uno sviluppo economico duraturo;

*considerando* che la realizzazione del mercato interno deve favorire il ravvicinamento nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro, nonché la coesione economica e sociale della Comunità europea ed evitare, nel contempo, le distorsioni della concorrenza;

*considerando* che la realizzazione del mercato interno deve comportare, per i lavoratori della Comunità europea, miglioramenti in campo sociale, in



particolare sotto il profilo della libera circolazione, delle condizioni di vita e di lavoro, della salute e della sicurezza nell'ambiente di lavoro, della protezione sociale, dell'istruzione e della formazione;

*considerando* che, per assicurare la parità di trattamento, è necessario combattere ogni forma di discriminazione, in particolare quelle basate sul sesso, sul colore, sulla razza, sulle opinioni e sulle credenze e che, in uno spirito di solidarietà, si deve combattere l'emarginazione sociale;

*considerando* che spetta agli Stati membri garantire che i lavoratori dei paesi terzi e i loro familiari che soggiornano legalmente in uno Stato membro della Comunità europea possano beneficiare, per le loro condizioni di vita e di lavoro, di un trattamento comparabile a quello concesso ai lavoratori dello Stato membro interessato;

*considerando* che è opportuno ispirarsi alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro e alla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa;

*considerando* che il trattato, modificato dall'Atto unico europeo, contiene disposizioni che stabiliscono le competenze della Comunità relative, in particolare, alla libera circolazione dei lavoratori (artt. 7, 48-51), alla libertà di stabilimento (artt. 52-58), al campo sociale, nelle condizioni previste dagli artt. 117-122 – in particolare per quanto riguarda il miglioramento della sicurezza e della salute nell'ambiente di lavoro (art. 118 A), lo sviluppo del dialogo tra parti sociali a livello europeo (art. 118 B), la parità delle retribuzioni tra lavoratori e lavoratrici per lo stesso lavoro (art. 119) –, ai principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (art. 128), alla coesione economica e sociale (artt. 130 A-130 E) e, più in generale, al ravvicinamento delle legislazioni (artt. 100, 100 A e 235); che l'attuazione della Carta non può comportare un'estensione delle competenze della Comunità definite dai trattati;

*considerando* che la presente Carta è volta, da un lato, a sancire i progressi già realizzati nel settore sociale, attraverso l'azione degli Stati membri, delle parti sociali e della Comunità;

*considerando* che essa è intesa, dall'altro, ad affermare solennemente che nell'attuazione dell'Atto unico deve tenersi pienamente conto della dimensione sociale della Comunità e che in tale contesto è necessario garantire, ai livelli appropriati, lo sviluppo dei diritti sociali dei lavoratori della Comunità europea, in particolare dei lavoratori subordinati e di quelli autonomi;

*considerando* che, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Madrid devono essere stabiliti chiaramente i rispettivi ruoli delle norme comunitarie, delle legislazioni nazionali e delle relazioni contrattuali;

*considerando* che, in virtù del principio della sussidiarietà, la responsabilità delle iniziative da prendere per l'attuazione di tali diritti sociali incombe agli Stati membri e alle entità che li costituiscono e, nell'ambito delle sue

competenze, alla Comunità europea; che tale attuazione può assumere la forma di leggi, contratti collettivi o prassi esistenti ai vari, appropriati livelli e richiede in numerosi settori la partecipazione attiva delle parti sociali;

*considerando* che la proclamazione solenne dei diritti sociali fondamentali al livello della Comunità europea non può giustificare, in sede di attuazione, un regresso rispetto alla situazione attualmente esistente in ciascuno Stato membro,

*Hanno adottato la seguente Dichiarazione, costituente la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori»:*

## TITOLO I. DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI DEI LAVORATORI

### *Libera circolazione*

1. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, ogni lavoratore comunitario ha il diritto di circolare liberamente sull'intero territorio della Comunità europea.

2. Il diritto alla libera circolazione consente a qualsiasi lavoratore di esercitare qualsiasi professione o mestiere all'interno della Comunità, secondo i principi della parità di trattamento, per quanto riguarda l'accesso all'occupazione, le condizioni di lavoro e la protezione sociale del paese ospitante.

3. Il diritto alla libera circolazione implica altresì:

- l'armonizzazione delle condizioni di soggiorno in tutti gli Stati membri, con particolare riguardo al ricongiungimento delle famiglie;
- la rimozione degli ostacoli derivanti dal mancato riconoscimento di diplomi o di qualifiche professionali equivalenti;
- il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori frontalieri.

### *Occupazione e retribuzione*

4. Ogni persona ha diritto alla libertà di scelta e di esercizio di una professione, secondo le norme che disciplinano ciascuna professione.

5. Ogni lavoro deve essere retribuito in modo equo. A tal fine è necessario che, in base alle modalità proprie di ciascun paese:

- sia assicurata ai lavoratori una retribuzione equa, cioè una retribuzione sufficiente per consentire loro un decoroso tenore di vita;
- i lavoratori soggetti ad una regolamentazione del lavoro diversa dal contratto a tempo pieno e di durata indeterminata beneficino di un'equa retribuzione di riferimento;
- le retribuzioni non possono formare oggetto di trattenuta, pignoramento o cessione se non conformemente alle disposizioni nazionali; queste ultime

dovrebbero prevedere le misure atte a garantire al lavoratore i mezzi necessari per il proprio sostentamento e per quello della sua famiglia.

6. Ogni persona deve poter beneficiare gratuitamente dei servizi pubblici di collocamento.

#### *Miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro*

7. La realizzazione del mercato interno deve portare ad un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori nella Comunità europea. Tale processo avverrà mediante il ravvicinamento di tali condizioni, che costituisca un progresso, soprattutto per quanto riguarda la durata e l'organizzazione dell'orario di lavoro e le forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo indeterminato, come il lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro temporaneo e il lavoro stagionale.

Tale miglioramento deve consentire, dove necessario, di sviluppare taluni aspetti della regolamentazione del lavoro, come le procedure per il licenziamento collettivo o quelle concernenti i fallimenti.

8. Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite i cui periodi devono essere via via ravvicinati, in modo da ottenere un progresso, conformemente alle prassi nazionali.

9. Le condizioni di lavoro di ogni lavoratore dipendente della Comunità europea devono essere determinate nella legislazione, in un contratto collettivo o in un contratto di lavoro in base alle modalità proprie di ciascun paese.

#### *Protezione sociale*

Secondo le modalità specifiche di ciascun paese:

10. Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente.

Le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale.

#### *Libertà di associazione e contrattazione collettiva*

11. I datori di lavoro e i lavoratori della Comunità europea hanno il diritto di associarsi liberamente allo scopo di costituire le organizzazioni professionali o sindacali di loro scelta per la difesa dei loro interessi economici e sociali.

Ogni datore di lavoro ed ogni lavoratore ha la facoltà di aderire o di non aderire a queste organizzazioni senza che ne possa derivare a suo carico un danno personale o professionale.

12. I datori di lavoro o le organizzazioni dei datori di lavoro da un lato, e

le organizzazioni dei lavoratori dall'altro hanno il diritto, alle condizioni previste dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, di negoziare e concludere contratti collettivi.

Il dialogo che deve instaurarsi tra le parti sociali a livello europeo può giungere, se esse lo ritengono auspicabile, a rapporti contrattuali, soprattutto su scala interprofessionale e settoriale.

13. Il diritto di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive comprende il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi risultanti dalle regolamentazioni nazionali e dai contratti collettivi.

Onde favorire la composizione delle vertenze di lavoro, occorre incoraggiare, conformemente alle prassi nazionali, l'istituzione e l'impiego, ai livelli appropriati, di procedure di conciliazione, mediazione e arbitrato.

14. L'ordinamento giuridico degli Stati membri determina a che condizioni e in quale misura i diritti previsti dagli articoli 11, 12 e 13 siano applicabili all'esercito, alla polizia ed al pubblico impiego.

#### *Formazione professionale*

15. Ogni lavoratore della Comunità europea deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita attiva. Per quanto riguarda le condizioni di accesso alla formazione professionale non vi possono essere discriminazioni basate sulla nazionalità.

Le autorità pubbliche competenti, le imprese o le parti sociali, nelle loro rispettive sfere di competenza, dovrebbero predisporre sistemi di formazione continua e permanente che consentano a ciascuno di riqualificarsi, in particolare fruendo di congedi-formazione, di perfezionarsi ed acquisire nuove conoscenze tenuto conto in particolare dell'evoluzione tecnica.

#### *Parità di trattamento tra uomini e donne*

16. La parità di trattamento tra uomini e donne deve essere sviluppata.

A tal fine, occorre intensificare ovunque sia necessario le azioni volte a garantire l'attuazione dell'uguaglianza tra uomini e donne, in particolare in materia di accesso al lavoro, di retribuzioni, di condizioni di lavoro, di protezione sociale, d'istruzione, di formazione professionale e di evoluzione delle carriere.

È altresì opportuno sviluppare misure che consentano agli uomini e alle donne di conciliare meglio i loro obblighi professionali e familiari.

#### *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori*

17. Occorre sviluppare l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori, secondo modalità adeguate, tenendo conto delle prassi vigenti nei diversi Stati membri.

Ciò vale in particolare nelle imprese o nei gruppi che hanno stabilimenti o imprese situati in più Stati membri della Comunità europea.

18. L'informazione, la consultazione e la partecipazione devono essere realizzate tempestivamente, in particolare nei casi seguenti:

- al momento dell'introduzione nelle imprese di mutamenti tecnologici aventi incidenze notevoli per i lavoratori in ordine alle condizioni di lavoro e all'organizzazione del lavoro;
- in occasione di ristrutturazioni o fusioni di imprese che incidono sull'occupazione dei lavoratori;
- in occasione di procedure di licenziamenti collettivi;
- quando determinate politiche occupazionali seguite dall'impresa hanno ripercussioni sui lavoratori della stessa, in particolare su quelli trasfronterzi.

#### *Protezione sanitaria e sicurezza nell'ambiente di lavoro*

19. Ogni lavoratore deve beneficiare nell'ambiente di lavoro di condizioni di protezione sanitaria e di sicurezza soddisfacenti. Devono essere adottati provvedimenti adeguati al fine di progredire nell'armonizzazione delle condizioni esistenti in tale campo.

Queste misure terranno conto soprattutto della necessità di una formazione, di un'informazione, di una consultazione e di una partecipazione equilibrata dei lavoratori per quanto riguarda i rischi che corrono e le misure adottate per eliminare o ridurre questi rischi.

Le disposizioni relative all'attuazione del mercato interno devono contribuire a detta protezione.

#### *Protezione dell'infanzia e degli adolescenti*

20. Fatte salve le norme più favorevoli ai giovani, in particolare quelle che assicurano il loro inserimento professionale tramite la formazione, ed eccettuate deroghe limitate ad alcuni lavori leggeri, l'età minima per l'ammissione al lavoro non deve essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, né comunque ai 15 anni.

21. Ogni giovane che esercita un'attività professionale deve percepire una retribuzione equa, conformemente alle prassi nazionali.

22. Devono essere adottati i provvedimenti necessari per modificare le norme del diritto del lavoro relative ai giovani lavoratori, affinché rispondano alle esigenze dello sviluppo personale, della formazione professionale e dell'accesso al lavoro.

In particolare la durata del lavoro dei lavoratori di età inferiore a diciotto anni deve essere limitata - senza che tale limitazione possa essere aggirata con il ricorso al lavoro straordinario - ed il lavoro notturno vietato, escluse talune attività lavorative determinate dalle legislazioni o dalle normative nazionali.

23. I giovani devono poter beneficiare, alla fine della scuola dell'obbligo,

di una formazione professionale iniziale di durata sufficiente perché essi possano adeguarsi alle esigenze della loro futura vita professionale; per i giovani lavoratori siffatta formazione dovrebbe aver luogo durante l'orario di lavoro.

#### *Terza età*

Secondo le modalità specifiche di ciascun paese:

24. Ogni lavoratore della Comunità europea deve poter beneficiare al momento della pensione di risorse che gli garantiscano un tenore di vita dignitoso.

25. Ogni persona che ha raggiunto l'età del pensionamento, ma alla quale sia precluso il diritto alla pensione, e che non abbia altri mezzi di sostentamento, deve poter beneficiare di risorse sufficienti e di un'assistenza sociale e sanitaria commisurate alle sue specifiche necessità.

#### *Persone portatrici di handicap*

26. Ogni persona portatrice di handicap, a prescindere dall'origine e dalla natura dell'handicap, deve poter beneficiare di concrete misure aggiuntive intese a favorire l'inserimento sociale e professionale.

Tali misure devono riguardare la formazione professionale, l'ergonomia, l'accessibilità, la mobilità, i mezzi di trasporto e l'alloggio, e devono essere in funzione delle capacità degli interessati.

## TITOLO II

#### *Attuazione della Carta*

27. Gli Stati membri sono responsabili più particolarmente, nel quadro di una strategia di coesione economica e sociale, della garanzia dei diritti sociali fondamentali della presente Carta e dell'attuazione di provvedimenti di carattere sociale indispensabili al buon funzionamento del mercato interno, conformemente alle prassi nazionali, segnatamente sancite dalla normativa nazionale e dai contratti collettivi.

28. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare il più rapidamente possibile le iniziative che rientrano nell'ambito delle sue competenze previste nei trattati, ai fini dell'adozione di strumenti giuridici per la graduale, effettiva applicazione, in parallelo con la realizzazione del mercato interno, di quei diritti che rientrano nella sfera di competenza comunitaria.

29. La Commissione redigerà ogni anno, nel corso dell'ultimo trimestre, una relazione sull'applicazione della Carta da parte degli Stati membri e della Comunità europea.

30. La relazione della Commissione sarà trasmessa al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.