

VINCENZO LORUBBIO*

POVERTÀ E MINORI: IL RUOLO (ATTUALE E POTENZIALE) DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Povertà e tutela internazionale dei diritti delle persone di età minore. – 3. Povertà e minori: la Carta Sociale europea e il Comitato europeo dei diritti sociali. – 3.1. Potenzialità e limiti del combinato disposto tra l'art. 17 e l'art. 30 CSER e l'interpretazione conforme alla CRC- 4. La povertà dei minori tra i limiti del “Sistema Carta Sociale” e l'Agenda 2030: la lunga strada verso l'effettività.

‘Poverty itself is a violation of numerous basic human rights’.

Mary Robinson

1. *Introduzione*

Quello relativo alla povertà è un concetto complesso e stratificato che fatica a trovare una definizione condivisa a livello internazionale: infatti, le notevoli variabili relative ai metodi di misurazione della stessa riflettono non solo approcci diversi nella raccolta e nell'analisi dei dati ma, anche e soprattutto, “concezioni” differenti di povertà, che determinano divergenze teoriche e pratiche nell'elaborazione di politiche e normative volte al contrasto di tale fenomeno¹.

Invero, le definizioni di povertà più strutturate rifuggono dal limitarsi alle risultanze di rigidi calcoli finanziari e sono propense a valutare la stessa in relazione a fenomeni sociali come la deprivazione e la disuguaglianza. In modo particolare, il Comitato ONU per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (CESCR), già nel 2001, definiva la povertà come una condizione umana caratterizzata da una privazione continuativa o cronica di risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per il godimento di un livello di vita adeguato e per l'esercizio di altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali²: una concezione di

* Ricercatore TD (b) in Diritto internazionale, Università del Salento.

¹ Come ha correttamente affermato il sociologo John Veit-Wilson in un discorso innanzi al Comitato ristretto per gli affari scozzesi del Parlamento britannico: “Poverty is a contested concept, and there is no agreement on how to define the word more precisely. Perceptions, contexts, meanings and usages differ between societies and observers, and change over time. The word is used indiscriminately for the concepts, definitions, signs or experiences of the condition, expressed by some as the characteristics of other people suffering it (“the poor”) and by poor people in terms of their experience. It is used for disparate measurement methods as well as for their findings. It is often identified in the condition of lacking resources, necessities, or opportunities for participation, or suffering damage to human dignity or being socially excluded, as well as their deleterious concomitants and consequences. Many incompatible discourses are separately but simultaneously used in discussing its forms, scale, causes, consequences and cures, within and between industrialised societies and developing nations, often with little attempt to integrate the approaches”. V. SELECT COMMITTEE ON SCOTTISH AFFAIRS, *Memorandum submitted by Professor John Veit-Wilson, University of Newcastle upon Tyne*, luglio 2006, disponibile su <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmsscota/ucxxx/00103.htm>.

² COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant*

povertà che non si limita, pertanto, ad analizzare la mera redditualità e il potere di acquisto di un soggetto ma si focalizza sull'analisi di elementi non materiali come la mancanza di opportunità, le vulnerabilità e l'esclusione sociale³.

Invero, una simile comprensione del fenomeno risente dell'influenza di un impianto teorico riconducibile principalmente ad Amartya Sen⁴ e successivamente approfondito da Martha Nussbaum⁵, in particolare per ciò che riguarda l'identificazione della povertà come "privazione delle capacità": secondo questa visione, le "funzioni" che un individuo può svolgere - e di conseguenza anche la sua esposizione alla povertà - sono soggette a una vasta gamma di contingenze eterogenee, comprese le caratteristiche personali dell'individuo, l'ambiente fisico, il clima sociale e le prospettive relazionali⁶. Sebbene, infatti, le misurazioni puramente economiche possano facilitare analisi e confronti intergovernativi, la povertà risulta descritta e definita in modo più completo solo quando si tengono in considerazione le esperienze umane nella loro integralità⁷.

on Economic, Social and Cultural Rights, 10 maggio 2001, UN Doc E/C.12/2001/10, par. 8.

³ Cfr. UNITED NATIONS, *Rethinking Poverty Report on the World Social Situation 2010*, New York, 2009, pp. 63-82, disponibile su <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>.

⁴ L'economista e filosofo indiano Amartya Kumar Sen ha proposto un approccio innovativo alla povertà attraverso l'utilizzo del concetto di "capacità" (capabilities). In sintesi, secondo Sen, la povertà non dovrebbe essere misurata esclusivamente sulla base del reddito o della mancanza di beni materiali, ma piuttosto come una privazione delle capacità fondamentali che permettono alle persone di vivere una vita soddisfacente e dignitosa. Nella sua visione, le "capacità" rappresentano le libertà e le opportunità che gli individui hanno per realizzare il loro potenziale e perseguire gli obiettivi che ritengono importanti. Ad esempio, avere accesso all'istruzione, alla salute, alla partecipazione sociale e alla sicurezza personale sono ritenute tutte capacità essenziali. La povertà si verifica quando le persone sono private di queste capacità e, quindi, limitate nella loro libertà di scelta e nella possibilità di vivere una vita che possano considerare significativa. Sen ritiene, pertanto, che il focus sulle capacità debba andare oltre i meri indicatori economici e tenere conto di una gamma più ampia di fattori, inclusi gli aspetti sociali e politici, che possono limitare le opportunità di una persona. Questo approccio ha influenzato vari ambiti della politica sociale e dello sviluppo, ispirando, per esempio, l'Indice di Sviluppo Umano (HDI) delle Nazioni Unite, che integra misure di salute, istruzione e reddito per valutare il benessere complessivo di una popolazione. In sintesi, per Sen, affrontare la povertà significa migliorare le "capacità" degli individui, permettendo loro di superare le limitazioni che impediscono il raggiungimento una qualità di vita dignitosa e autonoma. Non è questa la sede per approfondire adeguatamente il pensiero di Sen in relazione al suo distintivo *capabilities approach* e al suo rilievo in relazione ad una nuova ed olistica concezione di povertà. Pertanto, si rinvia ai suoi lavori principali sul tema. V. *ex multis*, A. SEN, *Equality of What?* in McMurrin S. *Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1, Cambridge, 1980; A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, 1985; A. SEN, *Development as Capability Expansion* in *Journal of Development Planning*, 1989, n. 19, pp. 41-58; A. SEN, *Development as Freedom*, Oxford, 1999; A. SEN, *Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation in Feminist Economics*, 2004, n. 3: 77-80; A. SEN, *Human Rights and Capabilities* in *Journal of Human Development*, 2005, n. 6, pp.151-166.

⁵ Cfr. M. NUSSBAUM, *Women and Human Development*, Cambridge, 2001; M. NUSSBAUM, *On Hearing Women's Voices: A Reply to Susan Okin* in *Philosophy and Public Affairs*, 2004, n. 2, pp. 193-205; M. NUSSBAUM, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge, 2011.

⁶ Sul punto, cfr. S. EGAN, *Poverty and human rights – a multidimensional concept in search of multidimensional collaboration* in S. EGAN – A. Chadwick (eds.), *Poverty and Human Rights. Multidisciplinary Perspectives*, Cheltenham and Camberley, 2021, p. 3.

⁷ M. DAVIS, *Introduction to the Research Handbook on Human Rights and Poverty* in M. DAVIS, M. KJAERUM, A. LYONS (eds.), *Research handbook on Human rights and Poverty*, Cheltenham & Northampton, 2021, xxxvii. L'autore in questa sede sottolinea anche che: «Examining poverty through a human rights lens directly challenges these myths and contributes new insights. A human rights perspective on poverty raises important questions regarding the role of governmental entities – particularly nation States and international institutions – in perpetuating poverty by failing to meet their obligations to prevent and alleviate it and to respect, protect and fulfil human rights. At the same time, the human rights perspective, which brings together civil, political, economic, social and cultural rights, illuminates the myriad ways in which this failure affects the opportunities of both individuals and groups to live with dignity, autonomy and meaning. Human rights-based approaches also have the potential to identify

Proprio questa concezione olistica della povertà risulta centrale nella configurazione della struttura del primo tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*SDGs - Goal 1: End poverty in all its forms everywhere*): in relazione a questo, infatti, pur fornendo una definizione anche economica della povertà (considerando “estrema” la condizione di chi vive con meno di 2,15 \$ al giorno), l’Agenda 2030 specifica che le cause del fenomeno sono ricollegabili, oltre che alla disoccupazione, anche all’esclusione sociale e all’alta vulnerabilità di alcune popolazioni a disastri, malattie e altri fenomeni che ne limitano la produttività⁸. Gli *SDGs* riconoscono, infatti, come la “tirannia” della povertà sia un fenomeno multidimensionale che si manifesta sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, e la sua eradicazione rappresenta la «più grande sfida globale e il requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile»⁹.

Date tali premesse si comprende come in questo processo possa risultare opportuno affrontare il fenomeno della povertà tramite gli strumenti di tutela internazionale dei diritti umani: come già specificato all’interno dei principi guida ONU su povertà estrema e diritti umani del 2012, infatti, «la povertà è di per sé un problema urgente che attiene alla sfera dei diritti umani. Insieme causa e conseguenza di violazioni dei diritti umani, essa è una condizione che porta ad altre violazioni»¹⁰.

Pertanto, anche se un tale approccio ha iniziato ad affermarsi solo negli ultimi decenni¹¹

new sites and strategies for interventions that address root causes, empower rights-holders and hold duty bearers accountable».

⁸ Cfr. UNITED NATIONS, *Goal 1: End Poverty in all its Forms Everywhere* disponibile su www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/.

⁹ UNITED NATIONS, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN doc. A/RES/70/1, 21.10.2015.

¹⁰ OHCHR, *The Guiding Principles on extreme poverty and human rights*, p. 2. Il percorso che ha portato ad una tale elaborazione è iniziato nel 2001, quando la Commissione per i Diritti Umani (ora Consiglio per i Diritti Umani) evidenziò la necessità di sviluppare Principi sull’attuazione delle norme sui diritti umani nella lotta contro la povertà estrema. La Sotto-Commissione delle Nazioni Unite affidò a un gruppo di esperti il compito di preparare una bozza di Principi Guida sulla Povertà Estrema e i Diritti Umani (DGP’s). I DGP’s furono presentati al Consiglio dei Diritti Umani (CDU) nel 2007. Nel 2008, il CDU chiese all’Ufficio dell’Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) di avviare una consultazione e organizzare un seminario (che si tenne a Ginevra nel gennaio 2009) per raccogliere i pareri degli Stati, delle agenzie ONU e delle ONG. Contestualmente, sempre nel 2008, il CDU decidendo di estendere per ulteriori tre anni il mandato dell’esperto indipendente sull’estrema povertà, chiese allo stesso di approfondire ulteriormente la relazione tra il godimento dei diritti umani e il fenomeno dell’estrema povertà. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Human rights and extreme poverty*, p. 2 (a), A/HRC/RES/8/1. Nel settembre 2009, il Consiglio invitò il Relatore Speciale sulla povertà estrema a continuare il lavoro sui Principi Guida e a presentare un rapporto con raccomandazioni entro il 2010, per consentire una possibile adozione entro il 2012. Il Relatore condusse consultazioni con Stati, agenzie ONU e società civile. Il rapporto, presentato alla quindicesima sessione del Consiglio, descriveva le motivazioni e le principali sfide per chi vive in povertà estrema, offrendo una base concettuale per i Principi Guida. L’allora relatrice Speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, Magdalena Sepúlveda, presentava una bozza finale dei principi guida revisionati al Consiglio nella sua 21ª sessione. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, A/HRC/21/39. Il 27 settembre, il Consiglio dei Diritti Umani adottava per consenso i “Principi Guida sulla povertà estrema e i diritti umani” con la risoluzione 21/11. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, A/HRC/RES/21/11.

¹¹ *Ibidem*, p. 6. Thomas Pogge, per esempio, sostiene che il collegamento tra la povertà e diritti umani sia costituito dal diritto a un livello di vita adeguato, dal momento che la violazione di tale diritto determina sovente il mancato godimento di altri diritti umani. Quello di Pogge è un approccio “istituzionale ai diritti”, secondo il quale governi e individui devono promuovere un ordine istituzionale che garantisca l’accesso a tali diritti per tutti. Cfr. T. POGGE, *Are We Violating the Human Rights of the World’s Poor?* In *Yale Human Rights & Development*, 2014, n. 1, 74-87; T. POGGE, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge, 2008, 52-69. Polly Vizard propone, invece, un quadro delle capacità basato sui diritti umani, in cui gli standard internazionali dovrebbero servire sia a definire un elenco preciso di capacità e sia a stabilire precisi doveri per chi detiene obblighi riconosciuti a livello internazionale. Secondo Vizard, concepire il diritto a un livello di vita

non vi è dubbio che la povertà possa essere considerata a pieno titolo una violazione dei diritti umani, dal momento che le persone che vivono in condizioni di povertà sono private non solo delle risorse economiche, ma anche della libertà e della possibilità di vivere con dignità: per questo, come suggerito in dottrina, l'integrazione tra privazione materiale, fallimento delle "capacità" e standard dei diritti umani consente di affrontare aspetti della povertà che altre definizioni non riescono a cogliere¹².

Approcciare la povertà attraverso la lente dei diritti umani solleva, inoltre, rilevanti questioni sul ruolo degli enti governativi – in particolare Stati nazionali e istituzioni internazionali – nel contrasto alla povertà, in relazione ai propri obblighi di prevenzione del fenomeno: di conseguenza, la prospettiva dei diritti umani fa emergere le modalità con cui questo fallimento influisce sulle opportunità degli individui e dei gruppi di vivere con dignità e autonomia e consente di identificare nuovi ambiti e strategie di intervento che affrontano le cause profonde della povertà, rafforzando la posizione dei titolari di diritti e richiamando alle proprie responsabilità i soggetti istituzionali obbligati¹³.

Orbene, se quanto affermato risulta di particolare rilievo per la tutela di qualsiasi persona che vive uno stato transitorio o perdurante di indigenza, l'importanza dello *human rights approach* è ancora più determinante quando, in capo a un soggetto, si somma allo stato di povertà, un'ulteriore condizione di particolare vulnerabilità, come, per esempio, la minore età.

Come sottolineato dall'UNICEF, infatti, soprattutto in quest'epoca di gravi crisi economiche, pandemiche, belliche e climatiche risulta indispensabile garantire a tutti i bambini l'accesso ai servizi essenziali, tra cui l'istruzione, l'alimentazione, l'assistenza sanitaria e la protezione sociale, affrontando al contempo le cause profonde della povertà estrema¹⁴.

Date tali premesse, con il presente contributo, dopo una breve analisi teorica relativa all'attuale apparato normativo internazionale esistente in tema di contrasto alla povertà, si procederà ad una mappatura delle norme volte al contrasto diretto e indiretto della povertà dei minori (sezione 2); successivamente verrà posto l'accento sul ruolo (attuale e potenziale) svolto dalla Carta Sociale Europea, così come interpretata dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), con particolare riferimento al combinato disposto tra l'art. 17 "Diritto dei minori ad una tutela sociale, giuridica ed economica" e l'art. 30 "Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale" (sezione 3). Tale analisi verterà anche sulla verifica della relazione esistente tra l'interpretazione di dei due diritti posta in essere dal CEDS e gli obblighi imposti agli Stati e alle altre Organizzazioni internazionali dal maggiore strumento di tutela internazionale per la tutela dei diritti delle persone di età minore, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, il rispetto dei cui principi risulta fondamentale per il perseguimento dell'obiettivo di eradicazione della povertà minorile, come richiesto dai target legati al perseguimento dell'Obiettivo 1 di Sviluppo Sostenibile. In tal modo, sarà più agevole verificare l'effettiva idoneità della Carta Sociale europea a svolgere un ruolo decisivo per il

adeguato in termini di capacità, inoltre, rafforza il contenuto di alcuni diritti, come il diritto all'abitazione e al cibo, e specifica i requisiti necessari affinché ciascun governo renda questi diritti disponibili e accessibili per i propri cittadini. Cfr. P. VIZARD, *Specifying and Justifying a Basic Capability Set: Should the International Human Rights Framework be Given a More Direct Role?* in *Oxford Development Studies*, 2007, n. 3, 225-249; P. VIZARD, *Poverty and Human Rights*, Oxford, 2006, 140-194.

¹² S. EGAN, *Poverty and human rights – a multidimensional concept in search of multidimensional collaboration*, cit., p. 5.

¹³ Cfr. M. DAVIS, *Introduction to the Research Handbook on Human Rights and Poverty*, cit., p. xxv.

¹⁴ D. SALMERON-GOMEZ – S. ENGLBERTSDOTTIR – J. ANTONIO CUESTA LEIVA – D. NEWHOUSE – D. STEWART, *Global Trends in Child Monetary Poverty According to International Poverty Lines* in World Bank Group - Policy Research Working Paper, n. 10525, Washington DC, 2023, 1-11.

contrasto alla povertà delle persone di età minore (sezione 4).

2. Povertà e tutela internazionale dei diritti delle persone di età minore

Già la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) che parla della libertà dal timore e dal bisogno come «la più alta aspirazione dell'uomo»¹⁵, si pone come una rilevante base normativa per tutelare gli individui da ogni forma di povertà. L'art. 25 della UDHR stabilisce, poi, il diritto a un livello di vita adeguato volto a garantire salute e benessere, inclusi alimentazione, vestiario, alloggio, cure mediche e sicurezza economica in situazioni di bisogno e di vulnerabilità, come quelle legate allo stato di disoccupazione o alla malattia¹⁶.

Inoltre, esistono una serie di trattati internazionali sui diritti umani, in ambito globale, che si riferiscono direttamente o indirettamente alla povertà¹⁷. Si pensi, soprattutto, al Patto sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR)¹⁸, ma anche al Patto sui diritti civili e politici (ICCPR)¹⁹, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CEAFRD)²⁰, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW)²¹, alla Convenzione sui diritti delle persone di età minore (CRC)²² e alla Convenzione sui diritti delle persone disabili (CRPD)²³.

Le norme ivi contenute creano obblighi internazionali giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, impegnandoli ad attuare progressivamente i diritti umani alla vita, a un'alimentazione e nutrizione adeguate, ad acqua potabile e servizi igienici sicuri, all'accesso a strutture sanitarie adeguate e all'istruzione, sia individualmente sia collettivamente tramite assistenza e cooperazione internazionali²⁴.

¹⁵ UDHR, Preambolo.

¹⁶ UDHR, Art. 25 co. 1: «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà». Il secondo comma dello stesso articolo, invece, è specificamente destinato alla tutela della maternità e dell'infanzia. V. UDHR, Art. 25 co. 2: «La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale». Interessante la discussione occorsa durante i lavori preparatori della UDHR sulla necessità di inserire all'interno del testo definitivo dell'articolo 25 tutte le specificazioni relative alla consistenza del diritto ad una vita adeguata, soprattutto in relazione al cibo e al vestiario. Cfr. W. A. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*. Volume I, Cambridge, 2013, pp. 1874-1880.

¹⁷ Cfr. C. CHINKIN, *The United Nations decade for the elimination of poverty: what role for international law: What Role for International Law??* in *x Current Legal Problems*, 1-2001, pp. 555-564.

¹⁸ ICESCR, Art. 6 (Diritto al lavoro), art. 7 (Diritto ad eque condizioni di lavoro), art. 9 (Diritto alla sicurezza sociale), art. 11 (Diritto ad un livello di vita adeguato).

¹⁹ ICCPR, Art. 1 (Diritto alla vita), art. 17 (Diritto alla vita privata e familiare).

²⁰ CEAFRD, art. 5 co. 1 lett. e (Parità di trattamento nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali).

²¹ CEDAW, art. 11 (Diritto al lavoro, alla libera scelta della professione, alla parità di remunerazione, alla sicurezza sociale, alla salute), art. 12 (Diritto all'accesso ai servizi sanitari), art. 13 co. 1 lett. a (Diritto agli assegni familiari), art. 13 co. 1 lett. b (Diritto ad ottenere prestiti bancari); art. 14 (Parità di trattamento nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali per le donne che vivono in zone rurali).

²² CRC, art. 24 (Diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione), art. 27 (Diritto del minore ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale).

²³ CRPD, art. 28 (Diritto ad un adeguato livello di vita e protezione sociale).

²⁴ Cfr. P. VIZARD, *Poverty and Human Rights*, Oxford, 2006, p. 8. Come specificato in CESCR, *General Comment No. 19*, E/C.12/GC/19, 4.02.2008, par. 40, infatti, sebbene il Patto preveda una realizzazione progressiva e riconosca le limitazioni dovute alle risorse disponibili, impone anche agli Stati parti vari obblighi ad effetto

In particolare, in ambito ICESCR, il Comitato ha avuto modo di sottolineare come, per esempio, il diritto a un'alimentazione adeguata essendo indissolubilmente legato alla dignità intrinseca della persona umana ed essendo, quindi, indispensabile per la realizzazione di altri diritti umani, richiede l'adozione di adeguate politiche economiche, ambientali e sociali, a livello nazionale e internazionale, finalizzate all'eradicazione della povertà e alla realizzazione dei diritti umani per tutti²⁵. In relazione al diritto alla sicurezza sociale, lo stesso Comitato ha, inoltre, riconosciuto come sia necessario attribuire la giusta priorità a tale diritto nella legislazione e nelle politiche nazionali, anche se la realizzazione di quest'ultimo implica sforzi finanziari significativi per gli Stati parti: gli sforzi, infatti, sarebbero giustificati a causa dell'importanza fondamentale che assume la sicurezza sociale per la piena realizzazione della dignità umana²⁶.

Da quanto precede, non vi è dubbio sul rilievo accordato, sul piano internazionale, ai diritti economici e sociali ritenuti strumentali alla riduzione dello stato di povertà di uomini e donne e sui relativi doveri insistenti in capo agli Stati ai fini della loro implementazione («the obligation to respect, the obligation to protect and the obligation to fulfil»²⁷): tuttavia, non è altrettanto chiaro quale sia il valore riconosciuto alla specifica posizione dei minori in relazione alla povertà all'interno del ICESCR e degli strumenti normativi internazionali sopra citati²⁸.

Infatti, se l'obiettivo di combattere progressivamente la povertà, sfruttando risorse economiche e sociali specifiche, è presente in molti strumenti normativi internazionali sui diritti umani, è necessario constatare che il riferimento ai minori all'interno degli stessi è piuttosto debole: i pochi accenni, infatti, si limitano a ricomprendere la minore età tra le altre tipologie di vulnerabilità senza, peraltro, alcun tipo di specificazione o obbligo particolare per gli Stati²⁹, considerando il sostegno all'infanzia come conseguenza del sostegno rivolto alle famiglie³⁰.

D'altra parte, se è evidente che non sia né auspicabile né possibile proteggere i diritti dei minori isolandoli dalle loro famiglie e comunità di riferimento³¹, è pur vero che la povertà

immediato. Gli Stati parti hanno obblighi immediati in relazione al diritto alla sicurezza sociale, come la garanzia che tale diritto sia esercitato senza discriminazioni di alcun tipo (articolo 2, paragrafo 2), assicurando pari diritti a uomini e donne (articolo 3), e l'obbligo di adottare misure (articolo 2, paragrafo 1) per la piena realizzazione degli articoli 11, paragrafo 1, e 12. Tali misure devono essere deliberate, concrete e mirate alla piena realizzazione del diritto alla sicurezza sociale.

²⁵ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*, E/C.12/1999/5, 12.05.1999, par. 4.

²⁶ CESCR, *General Comment No. 19*, cit., par. 41.

²⁷ *Ibidem*, par. 43.

²⁸ Per un approfondimento dettagliato relativo alle fonti del diritto internazionale convenzionale, in tema di povertà dei minori, si rinvia al quadro sintetico delineato da D. KRIMPHOVE – S. BARTH, *Child Poverty in fundamental rights*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2015, n. 3, 401-406

²⁹ Cfr., per esempio, CESCR, *General Comment No. 12*, cit., para 14, in cui in relazione all'accessibilità del diritto al cibo si specifica solamente che: «Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill».

³⁰ Cfr. CESCR, *General Comment No. 19*, cit., para 18: in cui si specifica che «Benefits for families are crucial for realizing the rights of children and adult dependents to protection under articles 9 and 10 of the Covenant».

³¹ G. VAN BUEREN KC, *Combating Child Poverty--Human Rights Approaches in Human Rights Quarterly*, 1999, 681. Anche A. NOLAN, K. PELLIS, *Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play in International Journal of Children's Rights*, 2020, p. 121-122 affermano che «A further complex area is the relationship between child and adult poverty. A children's rights approach has been critiqued for a focus on the individual child detached from the familial relations and circumstances in which they are living. This is not to say that there

minorile necessita di una trattazione a sé stante, dal momento che, a parità di condizioni, il numero delle persone di età minore che vive una condizione di povertà è quasi il triplo di quello relativo alle persone adulte³².

Come noto, tuttavia, è discutibile che il diritto internazionale fornisca alle persone di età minore un diritto autonomo contro la povertà³³: infatti, se è vero che manca uno studio sistematico relativo alle modalità con cui il diritto internazionale dei diritti umani possa contribuire a combattere la povertà, traducendo le norme in azioni concrete all'interno dei singoli Stati nazionali, questo è ancor più evidente con specifico riferimento alla povertà minorile³⁴.

L'unica eccezione normativa sul piano del diritto internazionale è offerta dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC): infatti, se è incontestabile che neanche la CRC includa un diritto specifico che garantisca la libertà dalla povertà, è pur vero che la stessa offre un «concrete set of responses to specific facets of child poverty»³⁵.

Tutti i diritti sanciti nella CRC – che, come noto, è il trattato sui diritti umani più ratificato della storia, potendo contare su 196 Stati parte³⁶ – sono, infatti, essenziali per i minori in condizione di povertà, sebbene con rilievo e impatti differenti. Ad esempio, in virtù dell'Articolo 27 della Convenzione, gli Stati hanno l'obbligo di riconoscere il diritto di ogni bambino a un livello di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale³⁷: a tal riguardo, i genitori o altre persone responsabili della persona minore, hanno la

should not be a focus on children [...] but rather this has the potential to separate out children and adults, which can then be misappropriated in the services of either neoliberal agenda that sees poverty as an individual failing or greater surveillance of poorer families».

³² D. STEWART, *Global Trends in Child Monetary Poverty According to International Poverty Lines*, cit., p. 5 in cui si legge che: «[...] children remain disproportionately affected by extreme poverty, with 15.9 percent of children living in extremely poor households compared to 6.6 percent of adults. Furthermore, the share of the extreme poor who are children is continuing to increase. In 2022, children comprised 52.5 percent of the extreme poor, up from 47.3 in 2013».

³³ D. KRIMPHOVE – S. BARTH, *Child Poverty in fundamental rights*, cit., p. 408.

³⁴ G. VAN BUEREN KC, *Combating Child Poverty--Human Rights Approaches in Human Rights Quarterly*, 3-1999, 681.

³⁵ *Ibidem*. Per completezza, è il caso di sottolineare che alcuni possibili “appigli” normativi sono presenti anche in altre convenzioni internazionali. Sul piano globale, si può fare riferimento innanzitutto all'art. 10 par. 3 ICCPR: «Speciali misure di protezione e di assistenza devono essere prese in favore di tutti i fanciulli e gli adolescenti senza discriminazione alcuna [...]». I fanciulli e gli adolescenti devono essere protetti contro lo sfruttamento economico e sociale [...]»; poi ancora v. CEDAW, art. 5 par. 1 lett. b); CMW, art. 30 e art. 45; CRPD, art. 7; art. 16 par. 5; art. 23 par.3; art. 24 par. 2 lett. a); art. 25 par. 1 lett. B; art. 30 par. 5 lett. b).

³⁶ I contributi di commento alla CRC sono ormai sterminati. Di seguito, alcuni tra i titoli più recenti. W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELI, S. LEMBRECHTS, *Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols* (2 ed.), Cheltenham, 2024; E. MARRUS, P. LAUFER-UCHELES (eds), *Global Reflections on Children's Rights and the Law. 30 Years After the Convention on the Rights of the Child*, London, 2022; S. SCHMAHL, *United Nations Convention on the Rights of the Child: Article-by-Article Commentary*, London, 2021; J. TOBIN, *The UN Convention on the Rights of the Child: a commentary*, Oxford, 2019; T. LIEFAARD, J. SLOTH-NIELSEN, (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2017.

³⁷ CRC, Art. 27 par. 1: «States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development». In relazione a questo articolo è stato sottolineato come lo standard di adeguatezza non possa essere valutato secondo parametri puramente economici. Come sottolinea, infatti, S. SCHMAHL, *United Nations Convention on the Rights of the Child. Article-by-Article Commentary*, New York, 2021, 376-377: «The assessment as to the adequacy of children's standard of living under Article 27 para. 1 CRC cannot be reduced to exclusively economic indicators. Instead, it includes all features of the child's living conditions that are adequate for the child's development Article 27 para. 1 CRC implies as a minimum that adequate nutrition, clothing and housing must fall under the umbrella of the child's right to an adequate standard of living. The CRC Committee also integrates the child's right to water and

responsabilità primaria di garantire, nei limiti delle loro capacità e risorse economiche, le condizioni di vita necessarie per lo sviluppo del bambino³⁸ ma, al contempo, gli Stati sono obbligati a prendere misure adeguate per assistere coloro che sono responsabili del minore nel realizzare questo diritto³⁹.

Il Comitato sui Diritti dell'Infanzia si è concentrato ampiamente sul concetto di povertà, utilizzando il diritto a un livello di vita adeguato sancito dall'Articolo 27 come fulcro del suo lavoro in questo ambito⁴⁰: tuttavia, è stato osservato che la relazione tra i diritti umani dei minori e la povertà è ancora concettualmente vaga e necessiterebbe di ulteriori chiarimenti⁴¹. Di conseguenza, la mancanza di acquisizione di condivisi standard, e dell'applicazione di tali standard nella definizione della povertà infantile e nelle metodologie di misurazione della stessa, determina la persistenza di una certa incapacità ad affrontare la complessità dei diritti dei minori in questo ambito⁴².

A riprova di ciò, sia i redattori della CRC sia il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia (Comitato CRC), pur riconoscendo l'estrema rilevanza dell'approccio olistico presente nella Convenzione, sottolineano come per i governi che non versano in condizioni economiche ottimali sia fortemente difficoltoso l'effettivo rispetto dei diritti ivi contenuti: l'ampio ventaglio dei diritti direttamente o indirettamente ascrivibili ai minori che vivono in povertà, infatti, può risultare controproducente anche per i governi più socialmente impegnati⁴³.

Ecco perché, se anche, in linea di principio, si potrebbe sostenere che i diritti economici e sociali delle persone di età minore siano diventati parte del diritto consuetudinario internazionale, in realtà, l'argomento relativo alla mancanza di risorse consente agli Stati di disattendere di frequente i propri obblighi⁴⁴.

sanitation into its statements on Article 27 CRC. Furthermore, there is obviously a close correlation between living in poverty and being denied an adequate standard of living. The CRC Committee has, on various instances, expressed concern that the living conditions of children in situations of extreme poverty massively impede the holistic development of children's capacities, as envisaged by Article 27 CRC». Per un commento esaustivo all'articolo si rinvia a A. NOLAN, *Article 27 The Right to a Standard of Living Adequate for the Child's Development* in J. TOBIN (ED.) *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford, 2019, pp. 1021-1055.

³⁸ CRC, Art. 27 par. 2.

³⁹ CRC, Art. 27 par. 3. Sul punto v. A. ARKADAS-THIBERT, G. LANSDOWN, *Article 27: The Right to a Standard of Living Adequate for Physical, Mental, Spiritual, Moral, and Social Development* in *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. An Analysis of Attributes*, Cham, 2022, p. 229.

⁴⁰ Cfr. CRC COMMITTEE, *Concluding Observations on Sudan*, 22.10.2010, UN Doc. CRC/C/SDN/CO/3-4, par. 60 in cui si sottolinea che: «The Committee is concerned that the living conditions of children and their families in situations of extreme poverty massively impede the holistic development of children's capacities, as set out in article 27, paragraph 2, of the Convention». O ancora, CRC COMMITTEE, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Georgia*, UN Doc. CRC/C/GEO/CO/3 (2008), par. 55: «The Committee urges the State party to mainstream children and prioritize their needs in a separate chapter its poverty reduction strategy, the "Programme on Economic Growth and Elimination of Poverty". This should ensure the implementation of programmes that specifically promote the full development of children and protect them against detrimental effects of growing up in poverty and extreme poverty. The Committee further recommends that the State party monitor the poverty situation of children regularly and take urgent measures to address all negative indicators».

⁴¹ W. VANDENHOLE, *Child Poverty and Children's Rights: An Uneasy Fit?* in *Michigan State International Law Review*, 2-2013, p. 612.

⁴² A. NOLAN – K. PELLIS, *Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play*, in *International Journal of Children's Rights*, 28 (2020), p. 118.

⁴³ G. VAN BUEREN KC, *Combating Child Poverty--Human Rights Approaches* in *Human Rights Quarterly*, 3-1999, 703.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 692.

In questo senso, un grande passo in avanti è stato compiuto grazie al Commento Generale n. 19 della CRC (2016) sul “bilancio pubblico per la realizzazione dei diritti dei minori”⁴⁵ relativo agli obblighi previsti dall’art. 4 CRC⁴⁶. Nel Commento si sottolinea l’importanza relativa al fatto che un bilancio pubblico sia equo, trasparente e sostenibile per garantire i diritti dei bambini, in particolare quelli che vivono in condizione di povertà⁴⁷.

Altro tema trattato dal Comitato riguarda il ruolo del debito sovrano, il cui impatto sui diritti delle persone di età minore andrebbe valutato nel concreto: infatti, se la gestione sostenibile del debito da parte degli Stati potrebbe aiutare a mobilitare risorse utili per l’implementazione dei diritti dei minori, un debito sovrano insostenibile, a lungo termine, potrebbe ostacolare questa capacità, determinando politiche fiscali che rischiano di vanificare gli sforzi necessari per contrastare la povertà dei minori⁴⁸.

Il Comitato evidenzia, infine, il ruolo cruciale della cooperazione internazionale, raccomandando che gli Stati collaborino tra loro per mobilitare risorse globali a favore dei diritti dell’infanzia⁴⁹: in relazione a ciò, già in precedenza lo stesso Comitato aveva sottolineato che anche le agenzie internazionali, come la Banca Mondiale, il FMI e l’OMC, devono garantire che le loro attività relative alla cooperazione internazionale e allo sviluppo economico diano priorità al superiore interesse del minore e promuovano la piena attuazione della Convenzione⁵⁰.

In definitiva, appare evidente da quanto precede che lo *human rights approach* appena delineato non implica il mancato riconoscimento dell’importanza degli aspetti economico-finanziari in relazione al contrasto alla povertà minorile: viceversa, questi ultimi – in particolare la gestione del bilancio pubblico e del debito sovrano - dovrebbero essere piuttosto “funzionalizzati” al rispetto di quei diritti che consentono alle persone di età minore un’effettiva emancipazione dallo stato di povertà.

Nelle pagine che seguono si tenterà di verificare se e in che misura l’approccio seguito in ambito CRC venga ricalcato anche nel contesto regionale europeo e quale sia l’ambito geneticamente più funzionale alla tutela di quei diritti strettamente correlati alla dinamica della povertà, con particolare riferimento ai minori.

⁴⁵ CRC COMMITTEE, *General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children’s rights (art. 4)*, UN Doc. CRC/C/GC/19 (2016). In merito a questo General Comment, e più in generale sulla relazione tra CRC e il tema della povertà v. si veda A. NOLAN, *Poverty and Children’s Rights* in J. TODRES, S. M. KING (eds.), *The Oxford Handbook of Children’s Rights Law*, Oxford, 2020, 410-414.

⁴⁶ Art. 4 CRC: «Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell’ambito della cooperazione internazionale». Per un commento all’articolo si rinvia, da ultimo, a W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children’s Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols*, Cheltenham, 2024, 85-90.

⁴⁷ CRC COMMITTEE, *General Comment No. 19*, cit. par. 1.

⁴⁸ CRC COMMITTEE, *General Comment No. 16*, cit. par. 78. La soluzione proposta dal Comitato che prevede che le valutazioni dell’impatto sui diritti dei bambini dovrebbero essere effettuate anche in relazione agli accordi sul debito, si pone in linea con l’approccio perseguito dal principale attore delle Nazioni Unite in questo campo, l’Esperto Indipendente delle Nazioni Unite sul debito estero e i diritti umani. Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, “Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights,” UN Doc. A/HRC/37/54 (2017).

⁴⁹ *Ibidem*, par. 36-37.

⁵⁰ Cfr. CRC COMMITTEE, *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5 (2003), par. 64.

3. Povertà e minori: la Carta Sociale europea e il Comitato Europeo dei diritti sociali

Quello della povertà minorile è un fenomeno globale che non riguarda solo gli Stati in via di sviluppo ma anche le zone del mondo più sviluppate, ivi compreso il contesto europeo⁵¹.

Quasi un bambino su quattro nei 27 Paesi dell'UE - pari ad oltre 20 milioni di bambini in totale - è a rischio povertà ed esclusione sociale: inoltre, in seguito alla crisi pandemica da COVID-19 il numero degli stessi è aumentato di quasi un milione, sfiorando i 21 milioni nel 2022⁵².

Allargando il campo di analisi a tutti i 46 Stati membri del Consiglio d'Europa (CoE) si nota come la situazione sia addirittura peggiore e solo in parte addebitabile alla crisi sanitaria globale, poiché, sebbene esacerbata dal COVID, la povertà minorile, in questo contesto, non è né originata da esso né terminata con esso: negli ultimi due decenni, infatti, la povertà delle persone di età minore è aumentata anche in quei Paesi in cui c'è stata una significativa ripresa post-crisi economica, e questo a riprova della natura sistemica e strutturale della povertà dei minori anche nei Paesi del CoE⁵³.

Dal punto di vista giurisprudenziale, la problematica relativa alla povertà in generale è stata posta al vaglio della Corte EDU sin dalla fine degli anni Settanta dello scorso secolo⁵⁴ e, in tempi più recenti, la stessa Corte si è pronunciata anche con specifico riferimento a minori, in relazione all'art. 2⁵⁵ (diritto alla vita), all'art. 3⁵⁶ (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e all'art. 8⁵⁷ (diritto alla vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

⁵¹ Cfr. UNICEF, *The State of the World's Children 2024. The Future of Childhood in a Changing World*, Firenze, 2024, p. 32, disponibile su <https://www.unicef.org/media/165156/file/SOWC-2024-full-report-EN.pdf>. (ultimo accesso: 20 novembre 2024) Come sottolinea opportunamente R. MERAYO FERNANDEZ, *A Study of the case law of the European Court of human rights on poverty. Conceptualisation, the Human Rights Approach, and Case Analysis*, in *MPIL Research Series*, 07-2024, p. 35: «In a continent such as Europe, which is characterised by a high level of economic and social development on a global scale, there are still people who are deprived of their most basic and essential skills and needs. In this context, legal doctrine has already demonstrated its potential for adapting and specifying human rights to the social reality in which they live, albeit at a minimally adequate level. The defence and upholding of human dignity is deeply embedded in the normative framework and discourse of human rights. Consequently, there is an imperative today to advocate for the equal consideration and respect of all individuals in an effort to address one of the most formidable challenges facing our democracies: poverty».

⁵² Cfr. UNICEF, *The State of Children in the European Union 2024. Addressing the needs and rights of the EU's youngest generation*, disponibile su <https://www.unicef.org/eu/reports/report-state-children-european-union> (ultimo accesso 20 novembre 2024).

⁵³ A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, Strasbourg, 2019, p. 7

⁵⁴ V., *inter alia*, ECtHR, *Airey v. Ireland*, Judgment of 9 October 1979, Application No. 6289/73, in cui la Corte, in relazione al diritto ad un equo processo, ha stabilito che gli Stati hanno obblighi positivi nel garantire un accesso effettivo alla giustizia, non limitandosi a evitare interferenze, ma intervenendo laddove vi siano situazioni di bisogno, anche economico. V. anche il celebre caso, ECtHR, *M. S. S. v. Greece and Belgium*, Judgment of 21 January 2011 (Grand Chamber), application no. 30696/09.

⁵⁵ V., ECtHR, *Nencheva and Others v. Bulgaria*, Judgment of 18 September 2013, application no. 48609/06.

⁵⁶ V. ECtHR, *V. M. and Others v. Belgium*, Judgment of 7 July 2015, application no. 60125/11. R.R. and Others v. Hungary, Judgment of 05 July 2021, application no. 36037/17. In relazione all'art. 3 è stato segnalato in dottrina che la nozione di atto "degradante" ivi contenuta, viene considerata esclusivamente come conseguenza di una relazione tra persone e non come scaturite direttamente da condizioni o da situazioni, come per esempio la povertà estrema. Sul punto P.H. IMBERT, *Rights of the Poor, Poor Rights?: Reflections on Economic, and Cultural Rights*, in *International Commission of Jurists (ICJ)*, 1995, p. 91;

⁵⁷ V. ECtHR, *Wallóvá and Walla v. Czech Republic*, Judgment of 26 October 2006, application no. 23848/04; ECtHR, *R. M. S. v. Spain*, Judgment of 18 June 2013, application no. 28775/12.

È necessario, tuttavia, sottolineare che la CEDU – oltre a non prevedere la tutela espressa dei diritti dei minori⁵⁸ - non contenga alcuna disposizione che tuteli in via diretta gli uomini e le donne in situazioni di indigenza: la stessa Corte, infatti, pur ribadendo a più riprese la necessità di una tutela integrata dei diritti, non ha mai riconosciuto - neanche in via interpretativa - un diritto contro la povertà in relazione alle disposizioni presenti all'interno della Convenzione e dei suoi protocolli addizionali⁵⁹, evitando di intervenire direttamente nelle scelte nazionali di politica economica e sociale e concedendo agli Stati un ampio margine di apprezzamento, specialmente in situazioni che riguardano l'allocazione di risorse limitate⁶⁰.

Contrariamente a quanto evidenziato rispetto alla CEDU, sempre restando nel contesto CoE, l'ambito normativo che maggiormente si presta – almeno dal punto di vista teorico - ad una tutela organica della condizione di povertà dei minori è, senza dubbio, la Carta sociale europea (CSE)⁶¹. Probabilmente, sarebbe più opportuno fare riferimento, in questo caso, al c.d. “Sistema Carta Sociale”, intendendo con questa espressione il complesso di quelle norme costituite da un primo testo «[...] risalente al 1961, successivamente integrato da una serie di Protocolli, riveduto interamente nel 1996 [Carta Sociale Europea Riveduta – CSER], e reso strumento vivente dalle procedure di controllo e dalla giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali [CEDS]»⁶²: esso viene infatti considerato nel complesso, come «lo strumento giuridico europeo più ampio e completo di protezione dei diritti sociali»⁶³, nonché «the fundamental European human rights treaty relating more specifically to young people»⁶⁴.

Effettivamente, pensando alla specifica posizione dei minori in condizione di povertà, sono numerose le previsioni che possono venire in rilievo sia all'interno della CSE⁶⁵ sia della

⁵⁸ È necessario, tuttavia, sottolineare come la stessa Corte abbia sviluppato negli anni copiosa e consolidata giurisprudenza a presidio dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Per una dettagliata disamina dei casi trattati dalla Corte EDU in relazione ai diritti dei minori, si veda, su tutti, U. KILKELLY, *The Child and the European Convention on Human Rights* (2nd Ed.), London, 2023; v. anche C. FENTON-GLYNN, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford, 2021; C. O'MAHONY, *Child Protection and the ECHR. Making Sense of Positive and Procedural Obligations in The International Journal of Children's Rights*, 4-2019, pp. pp. 660-693.

⁵⁹ Cfr. R. MERAYO FERNANDEZ, *A Study of the case law of the European Court of human rights on poverty. Conceptualisation, the Human Rights Approach, and Case Analysis*, cit. p. 15.

⁶⁰ A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, Strasbourg, 2019, p. 23.

⁶¹ La Carta sociale europea costituisce insieme alla CEDU la base fondativa della protezione dei diritti umani in Europa. Da oltre 60 anni, la Carta Sociale Europea risulta uno strumento fondamentale per il raggiungimento della missione enunciata nello Statuto del Consiglio d'Europa, ovvero quella di «raggiungere una maggiore unità tra i suoi membri allo scopo di salvaguardare e realizzare gli ideali e i principi che costituiscono il loro patrimonio comune e facilitare il loro progresso economico e sociale». Non è questa la sede per approfondire la storia e i presupposti relativi all'introduzione della CSE così come quelli relativi al suo funzionamento e alla sua interconnessione con la CEDU. Per tutti questi aspetti, si rinvia, su tutti, a S. ANGELERI- C. NIVARD (eds.), *The European Social Charter: A Commentary. Cross-cutting Themes (Volume 1)*, Leiden-Boston, 2022.

⁶² G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022, p. 13.

⁶³ G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit., 13. È necessario specificare che 42 Stati su 46 hanno ratificato almeno una carta (27 la CSE e 35 la CSER; solo Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera non hanno ratificato né CSE né CSER) e che tutti i 27 Stati UE hanno ratificato sia la CSE sia la CSER.

⁶⁴ L. J. QUESADA, *Rights of young people and the European Social Charter in Studies on Labour Law and Social Policy* 1-2021, p. 2. V. anche J-P. MARGUENAUD, J. MOULY, *Le Comité européen des droits sociaux, un laboratoire d'idées sociales méconnu in Revue du droit public*, 3-2011, p. 685, che parlano della Carta Sociale come «the most striking binding legal source for young people's social rights».

⁶⁵ Si può fare riferimento almeno ai seguenti articoli della CSE: Diritto al lavoro (articolo 1); Accesso all'assistenza sanitaria (articolo 11); Diritto alla sicurezza sociale (articolo 12); Diritto all'assistenza sociale e

CSER⁶⁶ ma non vi è dubbio che quest'ultima offra una tutela maggiore perché, come è stato osservato, essa amplia notevolmente l'ambito della Carta originale per quanto riguarda il contrasto alla povertà e, in particolare, alla povertà dei minori⁶⁷.

A riprova di ciò, di seguito, si porrà attenzione a due disposizioni in particolare, ovvero l'art. 17 CSER (Diritti dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica⁶⁸) e, soprattutto, l'art. 30 CSER (Art. 30: Diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale)⁶⁹.

3.1. *Potenzialità e limiti del combinato disposto tra l'art. 17(1) e l'art. 30 CSER e l'interpretazione conforme alla CRC*

L'art. 30 CSER che garantisce la protezione contro la povertà e l'esclusione sociale è una disposizione unica ed esclusiva a livello internazionale⁷⁰. Secondo questo articolo, il Comitato chiede agli Stati parti di adottare un approccio globale e coordinato, che includa un quadro analitico adeguato, insieme a priorità e misure specifiche per prevenire e rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso ai diritti sociali fondamentali, prevedendo anche meccanismi di monitoraggio che coinvolgano tutti gli attori rilevanti, tra cui la società civile e le persone direttamente colpite dalla povertà e dall'esclusione sociale⁷¹. A tal proposito, gli

medica (articolo 13); Diritto a beneficiare dei servizi di assistenza sociale (articolo 14); Diritto alla protezione sociale, giuridica ed economica della famiglia (articolo 16).

⁶⁶ Si può fare riferimento almeno ai seguenti articoli della CSER: Diritti delle persone con disabilità (articolo 15); Diritti dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica (articolo 17); Diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale (art. 30); Diritto all'alloggio (articolo 31); Clausola di non discriminazione (articolo E - parte 5).

⁶⁷ A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 26.

⁶⁸ CSER, art. 17: «Per assicurare ai bambini ed agli adolescenti l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali, le Parti s'impegnano a prendere sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche o private tutte le misure necessarie e appropriate miranti: 1. a. a garantire ai bambini ed agli adolescenti, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine; b. c. a proteggere i bambini e gli adolescenti dalla negligenza, dalla violenza o dallo sfruttamento; ad assicurare una speciale protezione e l'aiuto dello Stato nei confronti del bambino o dell'adolescente, temporaneamente o definitivamente privato del suo sostegno familiare; 2. ad assicurare ai bambini ed agli adolescenti un insegnamento primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica». Per un commento organico all'art. v. C. PERARO, *The Right of Children and Young Persons to Social, Legal and Economic Protection* in S. ANGELERI, K. CASLA, S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *The European Social Charter: A Commentary (Volume 3)*, Leiden-Boston, 2023, pp. 165-196. È necessario rilevare che vi è anche un'altra disposizione della carta relativa ai minori, ovvero l'art. 7 – «Diritto alla protezione dei bambini e degli adolescenti». Tuttavia, questa norma si occupa essenzialmente della protezione di minori in ambito lavorativo, ragione per la quale si è deciso di tralasciarne la trattazione in questa sede.

⁶⁹ CSER, art. 30: «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie; a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso. Per approfondire i contenuti dell'art. 30 si v. K. LUKAS, L. BOLTZMANN, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Cheltenham, pp. 322-327.

⁷⁰ R. MERAYO FERNANDEZ, *A Study of the case law of the European Court of human rights on poverty. Conceptualisation, the Human Rights Approach, and Case Analysis*, cit., 30.

⁷¹ Cfr. CEDS, Article 30 - Conclusions 2003 (France).

Stati parti dovranno anche adottare misure specificamente dedicate a categorie di persone vulnerabili, come disabili⁷², nomadi⁷³ e ROM⁷⁴.

In relazione all'art. 17(1), che richiede la tutela sociale, giuridica ed economica dei minori, il CEDS ha avuto molte occasioni di esprimersi⁷⁵. Con specifico riguardo alle persone di età minore che vivono in condizioni di povertà, il Comitato ha mostrato di ispirarsi ai Principi Guida delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani⁷⁶: tali principi evidenziano come anche periodi brevi di privazione ed esclusione possano avere conseguenze gravi e irreversibili sui diritti dei minori alla sopravvivenza e allo sviluppo, e richiedono agli Stati parti di agire senza indugi, impegnando le risorse necessarie per attuare strategie e programmi di protezione dell'infanzia, con un'attenzione particolare ai bambini e agli adolescenti più vulnerabili e marginalizzati⁷⁷.

Il CEDS ha sottolineato, inoltre, a più riprese, lo strettissimo legame esistente tra l'effettività propria del diritto riconosciuto dall'articolo 30 CSER e il godimento dei diritti riconosciuti da altre disposizioni, tra cui proprio l'art. 17(1)⁷⁸.

Quest'ultima specificazione, apparentemente priva di conseguenze, in realtà è molto significativa in relazione al potenziale ruolo della CSER nella tutela dei diritti dei minori in condizione di indigenza: infatti, i sedici Stati che non hanno ancora accettato di vincolarsi all'Articolo 30 – opzione prevista dal c.d. sistema *à la carte*⁷⁹ - sono comunque soggetti ad almeno alcuni tra gli obblighi in qualche misura ricollegabili alla povertà minorile previsti

⁷² CEDS, *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18/03/2013, par. 197.

⁷³ CEDS, *FIDH v. Belgium*, Complaint No 62/2010, decision on the merits of 21/03/2012, par. 113-20.

⁷⁴ CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19/10/2009, par. 47, 93 e 99; CEDS, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18/10/2006, par. 35.

⁷⁵ Sul punto, si rimanda all'approfondimento specifico realizzato da H. CULLEN, *Is the European Social Charter a Charter for Children?* in *Irish Jurist (NS)*, 2018, pp. 65–85; Cfr. anche A. NOLAN, *Children's Economic and Social Rights*, in U. KILKELLY- T. LIEFAARD (eds.), *International Human Rights of Children*, Singapore 2019, pp. 239–258.

⁷⁶ M. SEPÚLVEDA CARMONA, *Guiding principles on extreme poverty and human rights*, Human Rights Council, 27.09.2012, UN doc. A/HRC/21/39.

⁷⁷ Cfr. K. LUKAS, L. BOLTZMANN, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, p. 230

⁷⁸ CEDS, Statement of Interpretation on Article 30, Conclusions 2013.

⁷⁹ Quello della Carta Sociale Europea è un cosiddetto sistema “à la carte”, così come disciplinato nella Parte Terza, all'art. A della CSER (ma un sistema analogo era già previsto nella CSE). Precisamente, secondo il par. 1, lettere b) e c), dell'art. A ogni Stato deve impegnarsi al rispetto degli obblighi sanciti da almeno 6 dei 9 articoli della Parte Seconda considerati più essenziali, ossia: l'art. 1, diritto al lavoro; l'art. 5, diritto sindacale; l'art. 6, diritto di negoziazione collettiva; l'art. 7, diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione; l'art. 12, diritto alla sicurezza sociale; l'art. 13, diritto all'assistenza sociale e medica; l'art. 16, diritto della famiglia a una e all'assistenza; l'art. 20, diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione, senza discriminazioni basate sul sesso. Resta inteso che ogni Stato parte deve impegnarsi al rispetto di un numero ulteriore di disposizioni della Parte Seconda, tale che «il numero totale degli articoli o dei paragrafi non sia inferiore a 16 articoli o a 69 paragrafi numerati». Sulla “geometria variabile” determinata da questo genere di sistema, sempre G. Palmisano, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit., 46-52.

dalla CSER⁸⁰; inoltre, di questi sedici Stati, dodici hanno comunque accettato di vincolarsi all'Articolo 17(1)⁸¹.

Il dato certo che emerge da quanto precede è che i 43 Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno ratificato la Carta Sociale Europea – sia nella versione del 1961 che in quella del 1996 – sono vincolati a disposizioni normative che hanno implicazioni rilevanti sull'approccio da adottare in relazione al fenomeno della povertà minorile⁸².

È necessario, tuttavia, rilevare che al 2024, solo 16 Stati hanno ratificato il protocollo aggiuntivo alla CSE relativo alla procedura dei reclami collettivi e questa circostanza limita fortemente la possibilità di controllo dell'effettivo rispetto delle norme del sistema “Carta Sociale” da parte del Comitato: come puntualizzato in dottrina, infatti, solo con questa procedura è possibile «tradurre in termini concreti ciò che lo Stato deve effettivamente fare, o non fare, o sforzarsi di realizzare, al fine di garantire il godimento dei diritti sociali delle persone in una determinata situazione»⁸³.

Ad ogni modo, all'interno dei (relativamente pochi) reclami presentati innanzi al CEDS fino ad oggi, l'articolo 30 è stato analizzato nel merito solo in 14 circostanze⁸⁴. Di queste, ben

⁸⁰ *Ibidem*. Il CEDS specifica che i diritti in questione sono i seguenti: «the right to work (Article 1), access to health care (Article 11), social security allowances (Article 12), social and medical assistance (Article 13), the benefit from social welfare services (Article 14), the rights of persons with disabilities (Article 15), the social, legal and economic protection of the family (Article 16) as well as of children and young persons (Article 17), right to equal opportunities and equal treatment in employment and occupation without sex discrimination (Article 20), the rights of the elderly (Article 23) or the right to housing (Article 31), without forgetting the important impact of the non-discrimination clause (Article E), which obviously includes non-discrimination on grounds of poverty».

⁸¹ Solo quattro Stati non hanno ancora accettato di vincolarsi all'art. 17 (1) CSER, ovvero Albania, Azerbaijan, Bulgaria e Cipro.

⁸² Infatti, anche gli Stati che non hanno ancora ratificato la CSER hanno deciso comunque di vincolarsi a due disposizioni della CSE parimenti rilevanti, ovvero l'art. 16 “Diritto della famiglia alla protezione sociale, legale ed economica” e l'art. 17 CSE “Diritto delle madri e dei bambini alla protezione sociale ed economica”. Sul punto v. A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 28.

⁸³ G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 135. La procedura dei reclami collettivi è stata introdotta con un protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea del 1995, entrato in vigore il 1° luglio 1998, per migliorare l'efficacia dei diritti garantiti dalla Carta. L'obiettivo era rendere più rapida e incisiva l'attività di controllo sull'attuazione della Carta affiancando tale procedura a quella dei rapporti statali, già originariamente previsti. Questo sistema ha rafforzato il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative, consentendo loro di rivolgersi direttamente al Comitato Europeo dei Diritti Sociali per denunciare violazioni della Carta negli Stati che hanno accettato tale procedura. Le decisioni del Comitato, vincolanti per gli Stati, non sono direttamente eseguibili a livello nazionale, ma impongono agli Stati di adottare misure per conformarsi. Se il Comitato stabilisce che una legge o una prassi nazionale è incompatibile con la Carta, i tribunali nazionali possono disapplicarla. La procedura dei reclami collettivi è complementare al sistema giuridico della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma a differenza della Corte di Strasburgo, il Comitato non esamina ricorsi individuali. I reclami collettivi possono essere presentati solo da organizzazioni non governative o parti sociali, non da singoli cittadini, e devono riguardare questioni collettive di non conformità della legislazione o della prassi statale. Inoltre, i reclami possono essere presentati senza esaurire i rimedi nazionali e senza che l'organizzazione reclamante sia direttamente vittima della violazione. Le organizzazioni autorizzate a presentare reclami collettivi sono le parti sociali europee, alcune ONG con statuto partecipativo presso il Consiglio d'Europa e le parti sociali a livello nazionale. Al 2024 hanno ratificato il protocollo Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia. Per un approfondimento sul ruolo dei reclami collettivi si rinvia, su tutti, a G. Palmisano, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit. pp. 135-172; e a L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, Torino, 2022, pp. 121-128, pp. 169-190.

⁸⁴ CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Collective Complaint No. 61/2010, decision on the merits of 30/06/2011; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the*

13 riguardavano persone di età minore⁸⁵, sia come diretti titolari di diritti, sia come membri di un gruppo o comunità più ampia (per esempio ROM). In otto di questi casi, il Comitato ha riscontrato violazioni dell'articolo 30, da solo o congiuntamente all'articolo E (non discriminazione)⁸⁶: tuttavia, è necessario sottolineare che in nessuno di questi casi il Comitato dei Ministri ha raccomandato allo Stato di adottare misure specifiche per affrontare i problemi legati alla povertà infantile e adolescenziale, individuati dal CEDS nelle sue conclusioni⁸⁷.

È pur vero che il CEDS non ha affrontato formalmente la questione della povertà dei minori nel contesto dell'Articolo 17(1) CSER sebbene tale articolo faccia chiaramente riferimento alla protezione economica, e nonostante gli obblighi degli Stati membri, volti a garantire che tutti i bambini ricevano assistenza, prevedano anche l'adozione di misure volte al miglioramento e all'eliminazione dell'indigenza minorile⁸⁸.

Appare evidente, pertanto, che il potenziale offerto dal combinato disposto dei due articoli oggetto di analisi sia ancora in gran parte inespresso e questo determina, inevitabilmente, una minore effettività di tutela per i minori in condizione di povertà.

Anche per tali ragioni, lo stesso CEDS, nelle proprie conclusioni generali del 2019, ha posto una "general question" proprio in relazione all'art. 17 (1) CSER: il Comitato, sottolineando come il grado di povertà delle persone di età minore in uno Stato Parte sia un indicatore importante dell'efficacia degli sforzi statali atti a garantire il diritto dei minori alla protezione (sociale, legale ed economica), afferma che l'obbligo degli stessi di adottare tutte le misure necessarie alla loro piena assistenza sia strettamente legato all'attuazione di misure

Netherlands, Collective Complaint No. 86/2012, decision on the merits of 02/07/14; *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19/10/09; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18/03/13; *International Movement ATD Fourth World v. France*, Collective Complaint No. 33/2006, decision on the merits of 05/12/2007; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Collective Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25/06/10; *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Collective Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23/10/2012; *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland*, Complaint No. 100/2013, decision on the merits of 01/12/2015; *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland*, Complaint No. 110/2014, decision on the merits of 12/05/2017; *Médecins du Monde - International v. France*, Collective Complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11/09/2012; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 62/2010, decision on the merits of 21/03/2010; *European Roma and Travellers; Forum (ERTF) v. France*, Collective Complaint No. 64/2011, decision on the merits of 24/01/2012; Decision on admissibility and the merits: *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, Complaint No. 82/2012, decision on the merits of 19/03/2013; *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, complaint No. 114/2015, decision on the merits of 24/01/2018.

⁸⁵ L'unico caso in cui non sono a tema minori è CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Collective Complaint No. 61/2010, decision on the merits of 30/06/2011.

⁸⁶ CEDS, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Collective Complaint No. 61/2010, decision on the merits of 30/06/2011; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Collective Complaint No. 86/2012, decision on the merits of 02/07/14; *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Collective Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19/10/09; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18/03/13; *International Movement ATD Fourth World v. France*, Collective Complaint No. 33/2006, decision on the merits of 05/12/2007; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Collective Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25/06/10; *Médecins du Monde - International v. France*, Collective Complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11/09/2012; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 62/2010, decision on the merits of 18/03/13.

⁸⁷ Cfr. A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 31.

⁸⁸ Cfr. C. PERARO, *The Right of Children and Young Persons to Social, Legal and Economic Protection*, cit., p. 189.

volte al miglioramento e all'eliminazione della povertà minorile⁸⁹. Per questo, il CEDS afferma che, da questo momento in poi, nell'esaminare gli obblighi degli Stati ai sensi dell'Art. 17(1) CSER, chiederà agli stessi di fornire informazioni puntuali sulle misure adottate per ridurre la povertà dei minori, incluse le misure non economiche: tra queste, si segnalano la garanzia di un accesso a servizi di qualità (nei settori della salute, dell'istruzione, dell'alloggio, ecc.), l'adeguatezza delle informazioni relative alle misure finalizzate a contrastare la discriminazione dei minori provenienti da gruppi particolarmente vulnerabili, e la diretta partecipazione di bambini e adolescenti nella predisposizione delle azioni finalizzate a combattere la povertà minorile e l'esclusione sociale⁹⁰.

Ad ogni modo, il rispetto degli obblighi previsti per gli Stati dagli artt. 17(1) e 30 CSER per il contrasto alla povertà minorile, non rileva solo in via "diretta" nel contesto dell'organizzazione regionale di riferimento; esso, infatti, assume valore anche come parametro indiretto di verifica della conformità dell'azione statale alle norme previste da un'altra convenzione internazionale - la CRC: tutti gli Stati a vario titolo aderenti al "Sistema Carta Sociale", infatti, sono anche parti della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia: appare allora del tutto giustificato, che quando il CEDS debba pronunciarsi sulla presunta violazione da parte di uno Stato di un diritto riconducibile ad una persona di età minore, stabilito dalla CSE o dalla CSER, tenga in debita considerazione le norme della CRC, così come interpretate dal Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia⁹¹. Il Comitato, infatti, riprendendo il contenuto della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, sottolinea l'assoluta rilevanza di interpretare le norme della Carta Sociale «in harmony with other relevant and applicable rules of international law⁹², including first and foremost the peremptory norms of general international law (*ius cogens*), which take precedence over all other international norms and from which no derogation is permitted⁹³»⁹⁴.

In particolare, il CEDS ha dichiarato ripetutamente che, quando si tratta di pronunciarsi in merito a situazioni in cui l'interpretazione della Carta riguarda i diritti di un bambino o di un adolescente, anche nei casi di povertà minorile, esso si considera vincolato al rispetto dei principi fondanti della CRC, e, in particolare, dal principio del *best interests of the child* (art. 3 CRC), ormai riconosciuto come parametro ineludibile a livello internazionale: riprendendo le parole del Comitato CRC nel Commento Generale n. 5 (CRC/GC/2003/5, §§ 45-47) il CEDS ricorda come anch'esso all'interno delle proprie decisioni debba sistematicamente considerare «[...] how children's rights and interests are or will be affected by their decisions and actions [...] including those which are not directly concerned with children, but indirectly affect children»⁹⁵.

A ben vedere, il combinato disposto degli artt. 17(1) e 30 CSER può essere considerato come la trasposizione "in senso materiale" del principio ideale sancito all'art. 3 della

⁸⁹ CEDS, Conclusions 2019 - General Introduction, March 2020, p. 7.

⁹⁰ *Ibidem*. Sul punto, v. C. PERARO, *The Right of Children and Young Persons to Social, Legal and Economic Protection*, cit. 189-190.

⁹¹ CEDS, *Defence for Children International (DCI) v the Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20/10/2009, par. 28.

⁹² VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES, 1969, Article 31, par. 1 e 3.

⁹³ *Ibidem*, art. 53

⁹⁴ CEDS, *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, cit., par. 29.

⁹⁵ Cfr. CEDS, *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, cit., par. 32; CEDS, *Defence for Children International (DCI) v. Netherlands*, cit., par. 29; CEDS, *Médecins du Monde - International v. France*, cit., par. 141; CEDS, *European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France*, cit. par. 70 V. anche, CEDS, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, complaint No. 114/2015, 24.01.2018, par. 136.

Convenzione ONU: infatti, mentre quest'ultimo stabilisce il principio del superiore interesse del minore in termini generali, gli articoli della Carta Sociale ne esplicitano gli aspetti concreti, come il diritto dei bambini e degli adolescenti a crescere in condizioni sicure, a ricevere supporto adeguato ai propri bisogni, e in particolare ad essere protetti dalla povertà e dallo sfruttamento⁹⁶.

4. La povertà dei minori tra i limiti del “Sistema Carta Sociale” e l’Agenda 2030: la lunga strada verso l’effettività

L’analisi svolta dimostra chiaramente come la Carta Sociale Europea, soprattutto nella sua versione riveduta, costituisca un riferimento autorevole per la definizione di misure volte a garantire una efficace protezione dei minori dalla povertà e dall’esclusione sociale. Gli articoli oggetto di trattazione, infatti, si pongono come una base normativa solida che assicura ai bambini e agli adolescenti «the effective exercise of the right to protection against poverty and social exclusion» (art. 30 CSER) e la possibilità di crescere in un ambiente che promuova «the full development of their personality and of their physical and mental capacities» (art. 17(1) CSER).

Anche il lavoro interpretativo del CEDS ha contribuito a conferire maggiore sostanza ai diritti premenzionati. Per esempio, in relazione al diritto alla protezione contro la povertà e l’esclusione sociale previsto all’art. 30 CSER non vi è dubbio che questo riguardi tutte le categorie di persone di condizione di vulnerabilità (compresi i minori) e che anche gli Stati non espressamente vincolati a questa previsione normativa siano comunque indirettamente vincolati dagli obblighi ivi contenuti: infatti, il Comitato ha sottolineato «the very close link between the effectiveness of the right recognized by Article 30 of the Charter and the enjoyment of the rights recognized by other provisions»⁹⁷, tra cui l’art. 17 CSER.

L’approccio *child oriented* del Comitato è confermato anche dal grande rilievo accordato dallo stesso alle norme e ai principi contenuti nella Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia, alla luce dei quali vengono lette e interpretate le disposizioni della Carta Sociale che riguardano tutti minori, inclusi coloro che vivono in condizione di povertà.

Ma nonostante un apparato normativo particolarmente favorevole e malgrado lo sforzo interpretativo del CEDS, assolutamente in linea con gli standard di protezione richiesti dalla CRC, permangono alcune criticità che non consentono al “Sistema Carta Sociale” di esprimere a pieno le proprie potenzialità.

⁹⁶ Sul contenuto dell’art. 17(1) CSER come una modalità di declinazione in “senso materiale” del principio del *best interests of the child* v. M. MIKKOLA, *Fundamental Rights of Children in Europe in Papers on the occasion the 60th anniversary of the European Social Charter*, 01.09.2021, pp. 3-23, disponibile su <https://rm.coe.int/matti-mikkola-fundamental-rights-of-children/1680a3aaac> (ultimo accesso: 30.11.2024). L’autore sostiene che: «[...] Article 17 of the ESC expresses extensively the principle of best interest of the child. In a substantive sense, it is in the best interests of every child to grow up in safe and just conditions, to be supported according to his or her needs, and to receive good care and an adequate upbringing offering understanding and affection. Moreover, it is in the best interests of every child to grow up free of poverty, to avoid corporal punishment and exploitation and to enjoy access to education appropriate to his or her abilities and aptitudes. The introductory phrase of Article 17 of the ESC expresses the best interests of the child in a material sense, as it aims to promote the “full development of the child’s personality and physical and mental capacities”». In generale, sulla storia, i presupposti teorici e le modalità applicative nella giurisprudenza internazionale del principio del *best interests of the child*, sia consentito il richiamo a V. LORUBBIO, *The best interests of the child. More than “a right, a principle, a rule of procedure” of International Law*, Napoli, 2022.

⁹⁷ CEDS, Statement of Interpretation on Article 30, Conclusions 2013, cit.

Sussistono, infatti, almeno quattro ordini di problematiche che ostano a una maggiore ed effettiva tutela delle persone di età minore.

Una prima criticità attiene al livello di interpretazione normativa del CEDS.

Infatti, il Comitato, pur avendo spesso richiamato disposizioni con implicazioni dirette e indirette sulla povertà minorile, ha dedicato pochi riferimenti specifici a questa condizione nelle sue conclusioni sull'Articolo 30⁹⁸. Come è stato giustamente osservato, questa omissione è sorprendente, data la rilevanza della problematica della povertà minorile negli Stati del Consiglio d'Europa e data la contemporanea grande attenzione rivolta ai minori all'interno della stessa CSER⁹⁹.

A tal riguardo, è necessario e urgente che il CEDS perfezioni ulteriormente il suo approccio relativo all'Articolo 30, rendendo anche più chiara l'entità degli obblighi imposti da tale disposizione agli Stati attualmente vincolati da esso, sia in generale sia con specifico riferimento all'art. 17(1): un tale impulso potrebbe, di riflesso, incentivare anche gli Stati che finora non hanno accettato di aderire all'Articolo 30 a valutare la sua applicabilità in termini di impegno necessario per la sua implementazione domestica¹⁰⁰.

Quest'ultima specificazione ci offre la possibilità di introdurre una seconda criticità che fa riferimento al numero, ancora esiguo, degli Stati che hanno accettato di vincolarsi ad entrambi gli articoli: al 2024, infatti, solo 12 Stati sono parimenti vincolati all'art. 31 e all'art. 17(1) CSER.

La terza problematica, strettamente connessa alla seconda, riguarda il numero di adesioni alla versione riveduta della CSER del 1996 e al Protocollo aggiuntivo del 1995 da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa: al 2024, 35 su 46 Stati hanno aderito alla revisione, e solo 16 di questi hanno ratificato il Protocollo sui reclami collettivi, rappresentando circa un terzo del totale degli Stati del CoE.

Alla luce di quanto detto, sarebbe invece auspicabile che tutti gli Stati membri adottino sia la CSER, sia il protocollo che istituisce la procedura dei reclami collettivi, in linea con il c.d. spirito del "Processo di Torino"¹⁰¹: una tale circostanza rappresenterebbe una preziosa

⁹⁸ Fanno eccezione negli ultimi anni CEDS, Conclusions 2017 (relative a Serbia, Turchia, Ucraina, Francia, Italia, Portogallo e Slovacchia) e CEDS, Conclusions 2021 (relative a Olanda, Estonia, Slovacchia, Slovenia, Lettonia, Ucraina e Svezia),

⁹⁹ A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 46. Negli ultimi anni, invece, il Comitato è sempre più propenso a trattare il tema della povertà minorile all'interno delle proprie conclusioni sull'art. 17. V. CEDS, Conclusions 2023 (relative a Romania, Spagna, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ucraina, Svezia, Turchia, Serbia, Moldavia, Macedonia del Nord, Malta, Ungheria, Montenegro, Paesi Bassi, Norvegia, Lituania, Lettonia, Bosnia ed Erzegovina, Armenia, Austria, Andorra, Georgia, Germania, Estonia); v. anche CEDS, Conclusions 2019 (relative a Belgio, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Moldova, Macedonia del Nord, Malta, Montenegro, Romania, Federazione Russa, Serbia, Repubblica Slovacca, Turchia, Ucraina, Grecia, Francia, Georgia, Bosnia ed Erzegovina, Estonia, Finlandia, Armenia, Austria, Andorra, Portogallo, Ungheria).

¹⁰⁰ A. NOLAN, *Protecting the Child from Poverty: The Role of Rights in the Council of Europe*, cit., p. 54. In questa sede l'autore specifica che: «The Committee also needs to focus more specifically on child poverty. Given that child poverty is recognised as a particularly serious, ongoing problem in Europe - and that children are acknowledged to be an especially socially, economically, politically and marginalised group – child poverty merits more than the ad hoc attention it currently receives in the Committee's conclusions, both in the context of Article 30 and more broadly».

¹⁰¹ Il Processo di Torino, avviato dal Consiglio d'Europa (CoE) nell'ottobre 2014, mira a rafforzare il sistema normativo della CSE all'interno del CoE in relazione al diritto dell'Unione Europea (UE). Il suo obiettivo principale è migliorare l'attuazione dei diritti sociali ed economici negli Stati membri del Consiglio d'Europa, parallelamente ai diritti civili e politici garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Cfr. L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., pp. 121-128; v. anche M. NICOLETTI,

fonte di buone pratiche per favorire l'accesso e l'esercizio dei diritti sociali da parte dei minori e un presidio effettivo contro la povertà¹⁰².

Un ultimo problema, dalla portata più ampia, è strettamente connesso alla considerazione della Carta Sociale Europea e al conseguente ruolo svolto dalla stessa all'interno degli Stati membri.

Purtroppo, storicamente, i diritti economici e sociali scontano una certa "debolezza" in termini di riconoscimento ed effettività rispetto ai diritti civili e politici, anche in ragione della loro stretta dipendenza dalla disponibilità finanziaria dei singoli Stati¹⁰³.

È sufficiente pensare alla differenza tra il rilievo accordato alla CEDU e alle sentenze della Corte EDU (organo giurisdizionale), rispetto a quello di cui godono la Carta Sociale e le pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali (organismo quasi giudiziale o *quasi-judicial body*)¹⁰⁴, anche all'interno di Stati dalla consolidata tradizione democratica e di *rule of law*¹⁰⁵.

High-level Conference on the European Social Charter. General Report, disponibile su <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048acf8> (ultimo accesso: 22.11.2024).

¹⁰² Cfr. L. J. QUESADA, *Rights of young people and the European Social Charter*, cit., 11.

¹⁰³ Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle corti costituzionali*, Giappichelli, Torino 1994, 79 ss.

¹⁰⁴ Da ultimo, A. NOLAN, *European Social Charter: more relevant than ever in Social Europe*, 21.06.2024, disponibile su <https://www.socialeurope.eu/european-social-charter-more-relevant-than-ever> (ultimo accesso: 30.11.2024), la quale sottolinea: «Yet far from this 'sister instrument' of the ECHR being accorded the attention and respect that would be expected, the charter (and its associated organs) has frequently been treated as a very distant cousin of the CoE human-rights 'family'—rarely invited to family events and ignored even when present».

¹⁰⁵ È emblematico il caso dell'Italia, dove a fronte di un'apertura considerevole della Corte costituzionale che ha riconosciuto alla Carta Sociale europea l'idoneità ad integrare la forma di parametro interposto (ex art. 117 co. 1 Cost.) alla stregua della CEDU, definendola come «il naturale completamento sul piano sociale» di quest'ultima (Corte costituzionale, Sentenza n. 120 del 11 aprile 2018, par. 10.1), si registra un forte freno in relazione alla possibilità di adeguare la legislazione interna in modo conforme alle pronunce interpretative del CEDS. Queste, infatti, sempre secondo la Consulta «[...] pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta» (Corte costituzionale, Sentenza n. 120, cit., par. 13.4; posizione ribadita anche in seguito. Cfr. Corte costituzionale, Sentenza 194 del 26 settembre 2018, par. 14). Numerosi commenti sono seguiti alle pronunce della Corte costituzionale in tema di rapporti tra normativa interna e CSE. Si v., tra i tanti, L. PANELLA, *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 Cost. Revirement della Corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?* In *Ordine internazionale e Diritti umani*, 1-2020, pp. 26-36. In particolare, l'Autrice, a p. 35, spiega che: «Dal punto di vista del diritto internazionale [...] la sentenza della CC sembra criticabile [...] in quanto non ha tenuto in nessun conto i principi relativi all'interpretazione dei trattati stabiliti nella Convenzione di Vienna del 1969 [...]». In base all'art. 31 di tale Convenzione un trattato deve essere interpretato «seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del Trattato nel loro contesto» in cui rientra anche «ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione con il trattato». Sempre sullo stesso tema, v., anche L. MOLA, *Oltre la CEDU: La rilevanza della Carta sociale europea e delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in G. PALMISANO (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Napoli, 2020, pp. 409-441; A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2-2019, pp. 490-511; D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1-2019, pp. 155-174; Solo in relazione alla prima pronuncia, v. L. BORLINI, L. CREMA, *Il valore delle pronunce del Comitato Europeo dei diritti sociali ai fini dell'interpretazione della Carta Sociale Europea nel diritto internazionale*, pp. 86-106 in AA.VV., *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, 28.06.2018, disponibile su <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/atti-convegno-jobs-act.pdf> (ultimo accesso: 30.11.2024). Più in generale, sugli effetti giuridici delle valutazioni del CEDS, v. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., pp. 194-213.

Infine, la particolare configurazione del “Sistema Carta Sociale”, con la contemporanea vigenza di due trattati differenti, sebbene in gran parte analoghi, e l’esistenza di una regolamentazione che consente agli Stati di vincolarsi ad un numero di norme “à la carte”, determina una geometria altamente variabile del funzionamento della stessa Carta, e la frequente elusione di numerosi obblighi in relazione a diversi (e importanti) diritti: una tale situazione «sin dall’inizio ha impedito, e ancora oggi impedisce, che la Carta sociale possa esprimere a pieno, e in modo omogeneo nei diversi Paesi europei, le sue potenzialità, rischiando di restare in molti casi uno strumento privo di reale efficacia per la protezione e l’attuazione dei diritti sociali»¹⁰⁶.

Eppure, stante le problematiche – genetiche e operative - appena delineate, quello della Carta Sociale europea appare ancora il sistema più funzionale al raggiungimento del primo, nonché più ambizioso, Obiettivo di Sviluppo Sostenibile delineato nell’introduzione, ovvero quello di porre fine alla povertà, anche in relazione alle persone di età minore.

Infatti, assumendo come *tertium comparationis* proprio la povertà minorile, la CSER offre maggiori garanzie rispetto ad altri trattati internazionali che non contemplano espressamente la tutela della condizione economica e sociale dei minori, come l’ICESCR (sul piano globale), e la CEDU (sul piano regionale europeo) o che, pur prevedendo espressamente il diritto dei minori ad essere protetti dalla povertà, difettano di carattere normativo veicolante, come l’EPSR¹⁰⁷ (sul piano dell’Unione europea).

Al contrario, il rispetto delle norme contenute nella CSER e principalmente dell’art.

¹⁰⁶ G. PALMISANO, *L’Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, cit. p. 30.

¹⁰⁷ È l’acronimo di European Pillar of Social Rights (Pilastro europeo dei diritti sociali). All’interno del punto 11 del Pilastro europeo dei diritti sociali (Assistenza all’infanzia e sostegno ai minori) lett. b, si legge che «I minori hanno il diritto di essere protetti dalla povertà. I bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità». Il Pilastro europeo dei diritti sociali, Nel 2017, istituito nel 2017 dalla è composto da 20 principi e diritti fondamentali suddivisi in tre aree principali: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Durante il Social Summit di Göteborg nel 2017, il pilastro è stato proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Esso funge da riferimento per valutare le politiche sociali e occupazionali degli Stati membri, promuovendo un’integrazione delle priorità sociali nelle politiche europee. Nel 2021, durante il Social Summit di Porto, la Commissione ha adottato un piano d’azione con tre obiettivi da raggiungere entro il 2030, ovvero 1) occupazione per almeno il 78% delle persone tra i 20 e i 64 anni; 2) partecipazione annuale ad attività di formazione per almeno il 60% degli adulti; 3) riduzione di almeno 15 milioni di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Il piano prevede azioni mirate per migliorare occupazione, competenze, parità, protezione sociale e inclusione. Per un approfondimento analitico sui contenuti del Pilastro e sulla relazione tra lo stesso e la Carta Sociale europea si rinvia a O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the European Union legal order*, Strasbourg, 2019, disponibile su <https://rm.coe.int/the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-european-soci/1680966149> (ultimo accesso: 30.11.2024) Tuttavia, la natura giuridica di questo strumento è dubbia; come spiega bene P. GARGIULO, *Il futuro dell’Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali* in *La Comunità internazionale*, 2-2019, pp. 245-247, infatti: «[...] La Commissione ha chiarito, sin dall’inizio, che lo stesso [il Pilastro] sarebbe stato diretto a rafforzare l’acquis sociale dell’Unione soprattutto attraverso strumenti di soft law. Anche gli strumenti scelti per l’istituzione del PEDS sono atti di soft law [...]. Questa volontà di farne uno strumento giuridico vincolante manca del tutto rispetto al PEDS. Anzi, se si guarda al preambolo di questo atto, è chiaramente indicato che i principi e i diritti in esso contenuti affinché possano avere un effetto vincolante devono essere recepiti in misure specifiche e atti normativi al livello appropriato (punto 14)». Infatti, come puntualizza anche A. NOLAN, *European Social Charter: more relevant than ever in Social Europe*, cit., «The European Union’s 2017 European Pillar of Social Rights does not confer rights that are legally binding under international law. And though the provisions set out in chapter IV of the EU Charter of Fundamental Rights, on ‘solidarity’, clearly draw on ESC standards, it remains unclear whether these are enforceable rights or merely ‘principles’».

17(1) e dell'art. 30 – così come interpretati dal CEDS alla luce dei principi cardine della CRC – costituisce un ancoraggio normativo solido per il perseguimento di due dei target più rilevanti connessi all'Obiettivo 1, ovvero quello di «[...] reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions» (SDGs n. 1 – target 1.2¹⁰⁸) e quello di «[...] ensure that all men and women, particularly the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources» (SDGs n. 1 – target 1.4¹⁰⁹).

La lunga strada verso un'effettiva eradicazione della povertà minorile è ancora molto lunga, ma non può residuare alcun dubbio in merito a quale opzione normativa e istituzionale possa rivestire il ruolo più importante nell'accelerare questo processo: infatti, a oltre sessant'anni dall'adozione della Carta originaria (1961), a quasi trenta dalla versione riveduta (1996) e dall'entrata in funzione dell'importante meccanismo per i reclami collettivi (1998), si può davvero concludere che il “Sistema Carta Sociale” «is finally coming into its own»¹¹⁰.

ABSTRACT: *Poverty and children: the current and potential role of the European Social Charter*

The relationship between poverty and the international protection of human rights is both complex and contentious, reflecting a broader, persistent tension between the recognition of economic and social rights—formally enshrined in various international treaties at both global and regional levels—and the practical limitations in their enforcement and justiciability. Poverty thus poses one of the most urgent challenges to the foundational promise of human rights, which are guaranteed to every individual “without distinction of any kind, such as [...] social origin [...] or other status” (Art. 2, UDHR). While this challenge clearly applies to the protection of any individual living in a state of temporary or chronic poverty, it becomes even more intricate when poverty is compounded by additional layers of vulnerability, such as childhood. In this context, the present paper begins with a brief theoretical analysis of the current international legal framework addressing child poverty, before focusing on the role of the European Social Charter, as interpreted by the European Committee of Social Rights (ECSR). Furthermore, the analysis aims to explore the relationship between the ECSR's interpretation of these rights and the obligations imposed on States and other international organizations by the Convention on the Rights of the Child (1989). In fact, the CRC remains the most widely ratified treaty in history, and adherence to its core principles is a necessary precondition for achieving one of the key targets of the first Sustainable Development Goal in the 2030 Agenda: “[...] ensure that all men and women, particularly the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources” (SDG No. 1 – Target 1.4).

¹⁰⁸ UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN doc. A/RES/70/1, 21.10.2015, p. 15.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ A. NOLAN, *European Social Charter: more relevant than ever in Social Europe*, cit.