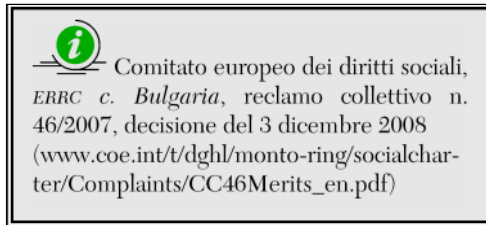


DIRITTI ECONOMICI SOCIALI E CULTURALI

Il diritto all'assistenza medica e sociale nella decisione del Comitato europeo dei diritti sociali nel caso European Roma Rights Centre



Il caso in esame è stato deciso dal Comitato europeo dei diritti sociali il 3 dicembre 2008 a seguito del reclamo collettivo (n. 46/2007) presentato il 23 ottobre 2007 dall'European Roma Rights Centre (d'ora innanzi, ERRC) contro la

Bulgaria per lamentare la violazio-

ne, nei confronti delle proprie comunità Rom, dei diritti posti dagli articoli 11 e 13 (parte II) e dall'art. E (parte V) della Carta sociale europea riveduta del 3 maggio 1996 (in vigore dal 1° luglio 1999; al giugno 2009 è in vigore tra 27 Stati membri del Consiglio d'Europa). L'art. 11 tutela il diritto alla salute, l'art. 13 quello all'assistenza medica e sociale, mentre l'art. E pone in capo agli Stati parti un obbligo generale di non-discriminazione. Il Comitato ha dichiarato il reclamo ammissibile il 5 febbraio 2008 e ha adottato la decisione sul merito il 3 dicembre 2008, affermando la responsabilità della Bulgaria per la violazione delle tre norme richiamate (in particolare, dell'art. 11, paragrafi 1, 2 e 3, in connessione con l'art. E, e dell'art. 13, par. 1).

La decisione è stata resa nota il 18 aprile 2009 ed è stata trasmessa al Comitato dei ministri, che potrà adottare una raccomandazione nei confronti dello Stato bulgaro, al fine di esortarlo a conformarsi e a rispettare i propri obblighi derivanti dalla Carta sociale europea riveduta. La decisione è stata adottata a maggioranza di tredici voti contro uno, essendo l'allora componente di nazionalità italiana, Annalisa Ciampi (dimessasi dal Comitato in data 6 marzo 2009), in disaccordo con la decisione assunta, disaccordo manifestato anche in un'opinione dissenziente. Sul punto torneremo tra poco, ma si segnala qui che tale opinione contesta l'asserita violazione, da parte della Bulgaria, dell'art. 13 della Carta sociale europea.

Il Comitato europeo dei diritti sociali, organo di controllo a carattere non-giudiziario, composto da quindici esperti indipendenti, ha il compito di verificare il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati che hanno ratificato la Carta sociale europea (in tema v. O. Porchia, "Carta sociale europea", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. agg. II, Torino, 2005, p. 122 ss.). Ai sensi del Protocollo addizionale alla medesima Carta – adottato il 9 novembre 1995 e in vigore dal 1° luglio 1998 – tale Comitato, oltre alla competenza a conoscere dei rapporti presentati annualmente dagli Stati parti alla Carta sociale europea (sui quali l'organo

Diritti umani e diritto internazionale

adotta delle conclusioni), è anche competente a pronunciarsi sui reclami collettivi relativi a violazioni della Carta, in merito ai quali esso adotta delle decisioni. La competenza del Comitato europeo dei diritti sociali a conoscere di un reclamo collettivo nei confronti della Bulgaria discende dalla circostanza che questo Stato, pur non avendo accettato il Protocollo addizionale del 1995, ha nondimeno formulato un'apposita dichiarazione ai sensi dell'art. D della Carta sociale europea riveduta del 1996, con la quale ha accettato di sottoporsi al sistema dei reclami collettivi previsto da tale Protocollo e il conseguente ruolo del Comitato.

I reclami collettivi possono essere proposti da numerosi soggetti, incluse talune organizzazioni non-governative che godono di uno status particolare presso il Consiglio d'Europa, le quali sono inserite in un apposito elenco predisposto dal Comitato governativo istituito con la Carta sociale europea. Di questa possibilità si è avvalso l'ERRC, che è un'organizzazione non-governativa con sede a Budapest, fondata nel 1996, la cui attività è volta a combattere le discriminazioni contro i Rom e ad affermare i loro diritti umani. Il caso qui commentato, inoltre, non costituisce la prima occasione in cui il Comitato ha esaminato un reclamo proposto dall'ERRC, che anzi più volte in passato ha portato all'attenzione di tale organo di controllo le violazioni dei diritti previsti dalla Carta sociale riveduta commesse dagli Stati parti nei confronti dei Rom: si pensi ai casi che hanno coinvolto la Grecia (reclamo n. 15/2003, violazione del diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica ex art. 16) e l'Italia (reclamo n. 27/2004, violazione del diritto all'abitazione ex art. 31, su cui v. il commento di M. Pedrazzi, "Il Comitato europeo dei diritti sociali riscontra la violazione da parte dell'Italia del diritto dei rom ad un alloggio adeguato", in questa Rivista 2007, p. 155 ss.). Nei confronti della stessa Bulgaria l'ERRC ebbe già modo di ottenere da parte del Comitato una pronuncia nel senso della violazione, nei confronti delle comunità Rom, del diritto posto dal citato art. 16 della Carta sociale europea – oltre che dell'obbligo di non discriminazione di cui all'art. E – in occasione di una decisione del 18 ottobre 2006 (reclamo n. 31/2005), cui ha fatto seguito una risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa adottata il 5 settembre 2007 (cfr. CM/ResChS(2007)2).

Nel reclamo deciso il 3 dicembre 2008 l'ERRC ha lamentato il carattere discriminatorio, nei confronti dei Rom, della legislazione bulgara in tema di assicurazione sanitaria, ma anche il mancato impegno del Governo bulgaro nel contrastare i rischi di natura sanitaria cui vanno incontro gli individui appartenenti alle comunità Rom e le pratiche discriminatorie adottate nei loro confronti da parte del personale medico e ospedaliero. Il Governo bulgaro non ha condiviso tali contestazioni, asserendo il carattere non-discriminatorio della propria legislazione e l'impegno ad adottare misure 'positive' a favore delle comunità Rom e per migliorare e meglio garantire il loro diritto alla salute. Il Comitato dei diritti sociali, al fine di rendere la propria decisione, ha esaminato la normativa bulgara in tema di accesso ai servizi sanitari, assicurazione sanitaria, assistenza sociale e trattamenti medici/ospedalieri di emergenza. Ha riscontrato che tale normativa è caratterizzata da un sistema di assicurazione sanitaria obbligatoria, ma prevede anche talune eccezioni ed esenzioni dal

pagamento per categorie di persone ritenute più deboli e vulnerabili, cui si affianca un meccanismo, finanziato attraverso le tasse, che copre i costi degli interventi sanitari di emergenza e degli altri servizi medici essenziali per tutti coloro che sono residenti in Bulgaria (cfr. il par. 18 della decisione in commento).

L'ERRC ha sostenuto il carattere discriminatorio della normativa bulgara, in base alla quale è considerata persona vulnerabile, e quindi può godere di assistenza sanitaria a spese dello Stato, solo chi riceve assistenza sociale o chi è registrato come disoccupato; una buona percentuale degli appartenenti alle comunità Rom, infatti, non presenta la richiesta di assistenza sociale, né è registrata come disoccupata. In risposta, il Governo bulgaro ha non solo difeso le procedure poste nella propria legislazione, ma ha aggiunto che essa prevede una tutela e un'assistenza anche per coloro che non sono registrati. Al proposito, il Comitato ha riconosciuto il carattere etnicamente non discriminatorio della legislazione bulgara in materia di assicurazione sanitaria e assistenza medica e l'ha giudicata in linea con la Carta sociale europea riveduta, ma ha nondimeno rilevato che il meccanismo che fa dipendere l'assistenza sanitaria dalla richiesta di assistenza sociale non garantisce il diritto all'assistenza medica e sociale di cui all'art. 13, par. 1 della Carta. Tale disposizione, infatti, impegna gli Stati "to ensure that any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition". Inoltre, secondo il Comitato il diritto all'assistenza medica e sociale non è adeguatamente garantito dalle disposizioni legislative nazionali che assicurano a chiunque i servizi sanitari di emergenza e quelli ospedalieri (cfr. i paragrafi 43 e 44 della decisione).

Come accennato, è sulla violazione da parte della Bulgaria dell'obbligo posto dall'art. 13, par. 1 della Carta sociale europea riveduta che è mancata l'unanimità in seno al Comitato. La Ciampi, nella sua opinione dissenziente, ha ritenuto la decisione del Comitato non coerente con il ragionamento dallo stesso svolto e non in linea con quanto richiede l'art. 13, par. 1, dal momento che tale disposizione tutela chi è unable a procurarsi le risorse sufficienti a garantirsi l'assistenza sociale, non anche chi, come i Rom nel caso di specie, risulta unwilling a farlo (cfr. il par. 3 dell'opinione dissenziente). Inoltre, secondo la Ciampi, il Comitato sembra andare oltre le proprie competenze, nel momento in cui valuta il sistema di assistenza sociale bulgaro, mettendo a raffronto la disciplina dell'assistenza sanitaria obbligatoria con quella offerta ai soggetti non assicurati, piuttosto che, più correttamente, limitarsi a valutare l'adeguatezza di quest'ultimo in riferimento a ciò che prevede l'art. 13, par. 1. In secondo luogo, l'ERRC ha lamentato l'esistenza, in Bulgaria, di systemic barriers per l'effettivo esercizio del diritto alla salute da parte dei soggetti appartenenti alle comunità Rom, a causa della loro povertà e degli alti livelli di esclusione sociale, ma anche della difficoltà di accesso alle strutture sanitarie. Da ultimo l'ERRC ha lamentato la discriminazione nei confronti dei Rom riguardo alla disponibilità di servizi sanitari, con particolare riferimento alle donne e ai servizi di emergenza, oltre a denunciare i maltrattamenti inferti ai Rom da parte del personale sa-

Diritti umani e diritto internazionale

nitario in ragione della loro diversità. Il Governo bulgaro, pur riconoscendo alcune proprie lacune a tal riguardo, ha tuttavia segnalato le iniziative già intraprese e finanziate al fine di venire incontro alle esigenze delle comunità Rom svantaggiate e di assicurare loro un accesso effettivo ai servizi sanitari e ospedalieri. Con riferimento all'accusa di discriminazioni, il Governo bulgaro ha replicato sostenendo trattarsi di casi isolati e ha rilevato come in Bulgaria siano in funzione meccanismi e organi deputati a tutelare i soggetti colpiti da trattamenti discriminatori. Anche su tali questioni il giudizio del Comitato europeo dei diritti sociali è stato favorevole all'ERRC, avendo ritenuto che lo Stato bulgaro ha mancato ai suoi obblighi preventivi e positivi nei confronti dei Rom al fine di tutelare il loro diritto alla salute ex art. 11 della Carta sociale (cfr. i paragrafi 47 e 48 della decisione). Per quanto invece concerne la lamentata discriminazione a carico dei Rom, il Comitato, pur negando l'esistenza di una prassi sistematica in tale direzione, afferma che gli esempi portati alla sua attenzione ne rafforzano il convincimento che in Bulgaria il diritto alla salute dei Rom non sia adeguatamente tutelato (cfr. i paragrafi 50 e 51 della decisione).

La decisione segna un momento importante nella prassi del Comitato europeo dei diritti sociali, che per la prima volta ha dichiarato sussistere una violazione dell'art. 13 della Carta sociale, considerato inoltre che quello tutelato da tale norma è uno dei nove diritti inseriti nel c.d. nocciolo duro, ossia qualificati come essenziali nell'ambito della Carta sociale. Si tratta di un risultato nel complesso apprezzabile, anche per la sensibilità dimostrata dal Comitato nei confronti delle minoranze Rom e per la considerazione delle peculiarità che le caratterizzano, che richiedono allo Stato sul cui territorio sono stanziati di tenere un ancor maggiore impegno attivo, che ne favorisca la progressiva integrazione e partecipazione nelle strutture politiche e sociali nazionali. Inoltre, tale decisione sembra confermare il carattere 'dinamico' dei diritti contenuti nella Carta sociale (v. O. Porchia, op. cit., p. 124), sia perché gli Stati si impegnano ad integrare il contenuto di un diritto nel momento in cui migliorino le condizioni economiche, sia perché talune disposizioni, tra cui ci sembra più che opportuno includere gli articoli 11 e 13, impongono agli Stati di adottare progressivamente, nel corso degli anni, misure che consentano di valorizzare i diritti da esse previsti. Non ci sembra, in definitiva, che una lettura 'statica' della Carta possa renderla uno strumento utile alla progressiva affermazione dei diritti in essa contenuti e possa accrescere l'impegno 'in positivo' che incombe agli Stati nel dare loro attuazione.

Si segnala, infine, che la decisione del 3 dicembre 2008 ha trovato conferma nella successiva prassi del Comitato europeo dei diritti sociali. Il 18 febbraio 2009, infatti, in seguito ad un ulteriore reclamo collettivo presentato dall'ERRC contro la Bulgaria (cfr. Comitato europeo dei diritti sociali, reclamo collettivo n. 48/2008 ERRC c. Bulgaria, decisione del 31 marzo 2009), il Comitato ha nuovamente constatato la violazione da parte della Bulgaria, nei confronti della propria comunità Rom, del diritto all'assistenza sociale posto dall'articolo 13, par. 1 della Carta sociale europea riveduta il 3 maggio 1996.

Ivan Ingravallo