

13 SETTEMBRE 2017

Un nuovo parametro interposto nei  
giudizi di legittimità costituzionale: la  
Carta Sociale Europea  
a una svolta?

di **Benedetta Liberali**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

# Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?\*

**di Benedetta Liberali**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** I limitati (se pure significativi) riferimenti alla Carta Sociale Europea nella giurisprudenza costituzionale, nella prospettiva di una interpretazione “socialmente conforme” o di una integrazione dei parametri nei giudizi di legittimità costituzionale. **3.** La Carta Sociale Europea quale parametro interposto nell’ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato. **4.** Osservazioni conclusive.

## 1. Premessa

L’ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato del 4 maggio 2017 avente a oggetto le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1475, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010 (*Codice dell’ordinamento militare*), nella parte in cui vieta ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali, in riferimento agli artt. 117, comma 1, Cost., rappresenta un’importante occasione per soffermarsi sulla portata che la Carta Sociale Europea e l’interpretazione delle sue disposizioni da parte del Comitato Europeo dei Diritti Sociali possono assumere nell’ambito dei giudizi di legittimità costituzionale<sup>1</sup>. Il Consiglio di Stato, infatti, motiva il profilo di violazione dell’art. 117, comma 1, Cost. facendo diretto riferimento non solo alla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (in particolare richiamando gli artt. 11 e 14), ma anche alla Carta Sociale Europea (in particolare riferendosi all’art. 5, terzo periodo).

L’accostamento dei due Trattati non deve sorprendere e risulta, anzi, perfettamente coerente se si considera che essi sono uniti da un vincolo strettissimo, integrandosi e completandosi a vicenda<sup>2</sup>. Il profondo legame fra la Convenzione Europea e la Carta Sociale Europea emerge sia considerando la complementarietà dei testi (tenuto conto che la prima riconosce e tutela i diritti civili e politici, mentre la seconda quelli economici e sociali), sia rilevando che nel corso della stesura della prima si era

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cons. Stato, IV sez., ord. di rimessione 4 maggio 2017, n. 2043, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (R. O. n. 111 del 2017).

<sup>2</sup> In questo senso si veda R. PURPURA, *La Carta Sociale Europea*, Roma, 1962, p. 7.

specificamente indicata la necessità di un Trattato dedicato alla dimensione sociale ed economica dei diritti. A partire, quindi, dall'elaborazione della Convenzione Europea, si era pensato a un altro specifico strumento di tutela e garanzia dei diritti, ossia “il corrispondente” della stessa Convenzione Europea, “dovendo i due atti formare un tutto, che costituis[se] una soluzione equilibrata ed umana per la determinazione dei diritti dell'uomo in generale, in tutta quella estensione che possono darle le nostre democrazie occidentali”<sup>3</sup>.

Lo stretto vincolo tra i due Trattati, peraltro, si può cogliere non solo con riguardo ai lavori preparatori della Carta Sociale Europea del 1961<sup>4</sup>, ma anche a partire dal suo stesso Preambolo. In quest'ultimo,

---

<sup>3</sup> L. BENVENUTI, *Le finalità sociali e politiche della Carta sociale europea*, in *Rassegna del lavoro*, 1961, p. 1497. G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 1, definisce la Carta Sociale Europea un “altro strumento di tutela dei diritti umani, originariamente concepito dal Consiglio d'Europa come elemento complementare della CEDU a difesa dei diritti sociali dei cittadini, il suo c.d. *pendant* sul piano sociale”, pur rilevando come una simile complementarietà dei due Trattati “avrebbe dovuto comportare un identico metodo di controllo, o almeno controlli simili, per garantire i rispettivi diritti” (ivi, p. 5). Secondo C. PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta Sociale Europea*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 3, la Carta Sociale Europea costituisce “un ulteriore tassello concernente istituti e categorie tipiche dei diritti sociali [...], superando così l'iniziale incompletezza di un ordinamento dichiaratamente volto ad una tutela soltanto ‘parziale’ dei diritti dell'uomo”. In senso critico, l'A. definisce la “Carta sociale come un ‘complemento’ della Cedu, più che un suo ‘completamento’” (ivi, 4). Si veda, anche, C. BENELHOCINE, *The European Social Charter*, Strasbourg, 2012, p. 12, secondo cui la Carta Sociale Europea è definibile quale “second flagship convention of the Council of Europe. As a complement to the Convention, which establishes civil and political rights, the Charter is concerned with social and economic rights”. Anche O. DE SCHUTTER, *The two lives of the European Social Charter*, in O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Social Charter: A social constitution for Europe. La Charte sociale européenne: Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, 2010, p. 11, sottolinea il legame che unisce i due Trattati, ritenendo che “it was intended to be the counterpart, in the field of economic and social rights, to the European Convention on Human Rights”. J. F. AKANDJI-KOMBÉ, *L'applicabilité ratione personae de la Charte Sociale Européenne: ombres et lumières*, in O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Social Charter: A social constitution for Europe, op. cit.*, p. 79, afferma che la Carta Sociale Europea è un “«pendant» plus que jamais de la Convention européenne des droits de l'homme.”

Anche l'Assemblea parlamentare ha sottolineato il profondo legame fra i due Trattati, affermando che “the Social Charter is designed in the first instance as an expression of political commitment to a social programme and as a means of stimulating progress, while embodying a catalogue of individual rights in the same way as the European Convention on Human Rights, to which it is a counterpart” (“Recommendation 1022 (1986). European Social Charter: a political appraisal”, § 3).

<sup>4</sup> Specifici riferimenti alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e, dunque, al rapporto che la lega alla Carta Sociale Europea sono indicati innanzitutto nel “Memorandum by the Secretariat General of the Council of Europe on the role of the Council of Europe in the social field, 16 April 1953 – SG (53) 1”, in *Collected “Travaux préparatoires” (Provisional edition)*, Volume I, 1953-1954, Council of Europe, European Social Charter, Strasbourg, Section I, laddove si afferma che “This Social Charter would, together with the Convention on Human Rights and Fundamental Freedom, constitute a solemn declaration by the European states of the spiritual values underlying western civilisation” e che “the Charter should lay down general principles and their limitations clearly defined as was done in the Human Rights Convention in respect of civil and political rights”. Ancora, nel “Report of the ad hoc Committee of Social Experts on the European Social Charter, 13 September 1953 – CM (53) 99”, in *Collected “Travaux préparatoires” (Provisional edition)*, Volume I, 1953-1954, Council of Europe, European Social Charter, Strasbourg, Section III, si legge che “The preamble to the European Convention on human rights referred to the provisions of that instrument as the first steps only. Hitherto only political and civil rights had been included. Now the time had come [...] to continue with the economic and social rights”. Nel “Report presented by Mr Heyman on behalf of the Committee on Social Questions on the request made by the Committee of Ministers for an opinion

infatti, riconoscendosi quale scopo del Consiglio d'Europa la realizzazione di una unione più stretta tra gli Stati membri, attraverso la difesa e lo sviluppo dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, si fa espresso riferimento alla Convenzione Europea e alla tutela da essa prevista per i diritti civili e politici. La Carta Sociale Europea, nella versione riveduta del 1996, rende ancora più evidente questo legame, poiché dopo avere ribadito il riconoscimento unitario dei diritti e delle libertà fondamentali affianca al riferimento alla Carta Sociale Europea del 1961 quello alla Convenzione Europea.

In questa prospettiva, la complementarità dei due Trattati esprime il carattere unitario e indivisibile della tutela di tutti i diritti fondamentali, siano essi civili, politici, economici, sociali o culturali<sup>5</sup>. Tale carattere, peraltro, è stato confermato anche dalla stessa giurisprudenza del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, nell'ambito dei due meccanismi di controllo del rispetto della Carta Sociale Europea, costituiti dai rapporti nazionali e dai reclami collettivi<sup>6</sup>.

---

on the memorandum by the Secretariat General, 18 September 1953, Document 188", in *Collected "Travaux préparatoires"* (Provisional edition), Volume I, 1953-1954, Council of Europe, European Social Charter, Strasbourg, Section IV, si sottolinea come la Carta Sociale Europea "In social policy [...] should form a pendant to the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms" e che l'adozione della Carta Sociale Europea avrebbe "coronato" la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

<sup>5</sup> A questo riguardo si veda P. ALSTON, *Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System*, Center for Human Rights and Global Justice Working Paper Economic, Social and Cultural Rights Series, n. 6, 2005, pp. 4 s., che sottolinea come "the bottom line is that social rights remain the poor step-sister of civil and political rights and this is every bit as true within the Council of Europe as elsewhere". L'indivisibilità dei diritti fondamentali e della loro tutela emerge dalla tecnica redazionale utilizzata dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea che, evitando la tradizionale suddivisione dei diritti in civili, politici, sociali ed economici, ha raggruppato gli stessi facendo riferimento ai sei principi della dignità, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza e della giustizia. Si vedano le osservazioni di R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, pp. 15 s., laddove si sottolinea come in questo modo si siano collocati tutti i diritti su un piano paritario, evitando "la storica contrapposizione tra diritti sociali, il cui status giuridico è spesso oggetto di controversie negli ordinamenti degli stati membri, e tutti gli altri diritti fondamentali". In modo particolarmente significativo, si ritiene che "tale principio della indivisibilità, che afferma l'impossibilità logica e storica di garantire una tutela effettiva dei diritti civili e politici senza promuovere contestualmente anche i diritti sociali ed economici, è stato regolarmente invocato dalla Comunità nell'ambito delle azioni per la cooperazione allo sviluppo di paesi terzi, che hanno tra i vari obiettivi anche la promozione dei diritti fondamentali".

<sup>6</sup> Nell'ambito del sistema di controllo consistente nei reclami collettivi, si pensi, per esempio, che con riferimento a una delle disposizioni più significative della Carta Sociale Europea riveduta, ossia l'art. E (*Non discriminazione*), la complementarità tra i due Trattati è stata esplicitamente riconosciuta. In particolare, si è affermato che la disposizione "trae ispirazione dall'articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. [...] I motivi che non possono fondare una discriminazione sono una combinazione di quelli indicati nell'articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e di quelli indicati nel Preambolo della Carta del 1961" (in *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 1 settembre 2008, 175). Nell'ambito del sistema di controllo relativo ai rapporti nazionali, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha sottolineato come "The Social Charter is a human rights treaty. Its purpose is to apply the Universal Declaration of Human Rights within Europe, as a complement to the European Convention on Human Rights" (in "General Introduction", in *Conclusions 2006 – Volume 1* (Albania, Bulgaria, Cyprus, Estonia, Finland, France, Ireland, Italy), § 8, 10).

Rispetto alle due procedure di controllo della Carta Sociale Europea, sia consentito il rinvio a B. LIBERALI, "Il sistema di controllo della Carta sociale europea: il sistema dei rapporti nazionali", in M. D'AMICO – G. GUIGLIA

Nonostante ciò, però, occorre osservare che a tale legame, “vincolo strettissimo”<sup>7</sup>, che rende i due Trattati complementari nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti, non corrisponde una analoga diffusione sia in termini di conoscenza della Carta Sociale Europea, sia in termini di riferimenti alle sue disposizioni, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale. La Carta Sociale Europea, da questo punto di vista, sembra essere stata per lungo tempo “pressoché dimenticata”<sup>8</sup>, rispetto alla ben più nota Convenzione Europea.

Si intendono, a questo proposito, innanzitutto richiamare le linee di tendenza della giurisprudenza costituzionale, rispetto al rilievo che la Carta Sociale Europea ha assunto in alcuni limitati (se pure significativi) precedenti della Corte costituzionale. A fronte di tale preliminare quadro, ci si intende soffermare sull’ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, che, lo si anticipa, sembra costituire una vera e propria occasione di svolta per definire in modo diretto - a differenza delle precedenti pronunce della Corte costituzionale - il ruolo che questo Trattato potrà assumere in futuro, a prescindere dalla decisione che, nel merito, sarà assunta rispetto alle questioni oggetto del giudizio.

## **2. I limitati (se pure significativi) riferimenti alla Carta Sociale Europea nella giurisprudenza costituzionale, nella prospettiva di una interpretazione “socialmente conforme” o di una integrazione dei parametri nei giudizi di legittimità costituzionale**

Risulta particolarmente significativo, nella prospettiva di verificare l’impatto delle previsioni della Carta Sociale Europea e delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali nel nostro ordinamento e, in

---

– B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, 2013, pp. 109 ss., oltre che a R. PRIORE, *Il sistema di controllo della Carta sociale europea: la procedura dei reclami collettivi*, ivi, pp. 99 ss.

<sup>7</sup> R. PURPURA, *La Carta Sociale Europea*, op. cit., p. 7. Si veda anche C. PANZERA, *Per i cinquant’anni*, op. cit., p. 7, che definisce la Carta Sociale Europea e la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo “sorelle”. La Carta Sociale Europea è stata definita, inoltre, “le pendant, le complément, de la Convention européenne des droits de l’Homme”, da S. GREVISSE, *La Charte sociale: rapport introductif*, in J. F. AKANDJI-KOMBE – S. LECLERC (a cura di), *La Charte Sociale Européenne*, Bruxelles, 2001, p. 5. R. BRILLAT, *La Carta sociale europea e il sistema di tutela dei diritti sociali nelle fonti europee. The European Social Charter and the system of protection of social rights in European sources*, in M. D’AMICO – G. GUIGLIA – B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, op. cit., p. 22, sottolinea il legame fra i due Trattati, sostenendo che “They constitute inseparable texts and the Charter is evolving with a constant eye on its elder sister”.

<sup>8</sup> Si veda in questo senso G. GUIGLIA, *Le prospettive*, op. cit., p. 1, oltre che O. DE SCHUTTER, *The two lives of the European Social Charter*, op. cit., p. 11, che osserva che “the European Social Charter has been largely overshadowed by the Convention, and largely ignored, even within specialized circles, until the mid 1990s.”. Si vedano anche le osservazioni svolte da S. LECLERC, *Les restrictions et limitations à l’application de la Charte sociale*, in J. F. AKANDJI-KOMBÉ – S. LECLERC (a cura di), *La Charte Sociale Européenne*, op. cit., p. 67, e da M. BELL, *Combating discrimination through collective complaints under the European Social Charter*, in O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Social Charter: A social constitution for Europe*, op. cit., p. 39, oltre che da C. O’CINNEIDE, *Social rights and the European Social Charter - New Challenges and Fresh Opportunities*, in O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Social Charter: A social constitution for Europe*, op. cit., p. 177. Si veda anche E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d’Europa e l’organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. Nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 21.

modo specifico, nei giudizi di legittimità costituzionale, verificare se e con quali modalità la Corte costituzionale abbia avuto occasione di affrontare questo profilo, tenendo conto del costante orientamento della stessa Corte rispetto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e all'interpretazione che di essa fornisce la Corte Europea<sup>9</sup>.

La Carta Sociale Europea è stata menzionata, in particolare, in poche decisioni in cui, però, la Corte costituzionale non si è mai pronunciata sul merito del rapporto fra questa e il nostro ordinamento, in alcuni casi limitandosi a richiamare le osservazioni svolte nell'ordinanza di rimessione o non pronunciandosi sul merito delle questioni, dichiarandone la manifesta inammissibilità; in altri casi, invece, sottolineando la necessità per il legislatore di conformarsi al modello di tutela offerto dalla Carta Sociale Europea e, come si vedrà oltre, anche inquadrando più chiaramente il Trattato e la sua portata nella stessa interpretazione delle disposizioni costituzionali.

In una prima occasione, la Corte costituzionale afferma che l'art. 38, comma 3, Cost., secondo cui gli inabili e i minorati hanno diritto all'avviamento professionale, “ha un preciso riscontro nell'art. 15 [(*Diritto delle persone fisicamente o mentalmente disabili alla formazione professionale, alla riabilitazione e all'inserimento sociale*)] della Carta sociale europea [...], il quale, anzi, contiene una previsione normativa più compiuta e puntuale”. Dopo aver stabilito simile corrispondenza e sebbene non fosse stato evocato quale parametro costituzionale l'art. 117, comma 1, Cost., nella decisione si afferma che non sono “costituzionalmente, oltre che moralmente, ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare su un piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Si vedano, innanzitutto, M. D'AMICO – B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009, oltre che B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012.

<sup>10</sup> Corte cost., sent. 13 giugno 1983, n. 163, in *Giur. cost.*, 1983, pp. 907 ss. Era stata sollevata questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 38, comma 2, Cost., sull'art. 10, regio decreto legge n. 636 del 1939, come modificato dall'art. 24 della legge n. 160 del 1975 (*Norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale*), nella parte in cui, ai fini del diritto alla pensione di invalidità, richiedeva una riduzione della capacità di guadagno a meno di un terzo. In particolare, si poneva in evidenza come la disposizione censurata fosse interpretata dalla giurisprudenza ordinaria nel senso che il lavoratore, già invalido oltre quel limite al momento della costituzione del rapporto assicurativo, non avesse diritto alla pensione. In questa prospettiva, dunque, veniva individuato un profilo di illegittimità costituzionale rispetto all'art. 3 Cost., poiché si determinava una disparità di trattamento ingiustificata tra categorie di soggetti che, in possesso dei requisiti per la pensione di invalidità, venivano considerati in modo differenziato a seconda del momento in cui si era determinata la riduzione della capacità di guadagno. Inoltre, veniva prospettata anche la violazione del comma 2 dell'art. 38 Cost., che assicura la tutela previdenziale ai lavoratori in caso di invalidità. La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione, nella parte in cui non si prevedeva che si considerasse invalido anche il soggetto assicurato la cui capacità di guadagno risultasse ridotta a meno di un terzo in un momento precedente alla costituzione del rapporto assicurativo e subisse una ulteriore riduzione della stessa nel corso del rapporto.

La Corte costituzionale fa riferimento alla Carta Sociale Europea, sebbene indirettamente, in una seconda occasione, in cui parimenti non era stato evocato quale parametro costituzionale l'art. 117, comma 1, Cost. La Corte si limita a richiamare quanto sostenuto dalla parte privata costituitasi nel giudizio<sup>11</sup>. Questa aveva fatto riferimento ad alcune convenzioni internazionali in tema di libertà sindacale, per prospettare la violazione insieme agli artt. 10 e 35 Cost. (mentre nelle ordinanze di rimessione si erano evocati solo gli artt. 3 e 39 Cost.). In particolare, si era fatto riferimento ad alcune Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, al Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali dell'ONU e alla Carta Sociale Europea, con particolare riguardo agli artt. 5 (*Diritti sindacali*) e 6 (*Diritto di negoziazione collettiva*).

Successivamente, in relazione a una questione di legittimità costituzionale dichiarata inammissibile per discrezionalità del legislatore e rispetto alla quale, ancora una volta, non veniva specificamente evocato l'art. 117, comma 1, Cost., la Corte rileva come compete al legislatore “determinare le modalità temporali del divieto di licenziamento della lavoratrice domestica in maternità e [...] definire - in conformità del modello delle convenzioni internazionali, da troppo tempo non attuate su questo punto - i diritti e gli obblighi delle parti durante l'astensione obbligatoria dal lavoro, modulandoli secondo la varia tipologia del rapporto”, alla luce non solo degli artt. 31 e 37 Cost., ma anche degli impegni internazionali assunti dall'Italia. In particolare, la Corte sottolinea che “gli artt. 3 e 6 della Convenzione n. 103 dell'O.I.L. [...] e l'art. 8 [(*Diritto a una tutela delle donne lavoratrici*)] della Carta sociale europea [...] prevedono senza eccezioni - e anzi la prima con esplicito riferimento al ‘lavoro domestico salariato effettuato in case private’ (art. 1, comma 3, lett. h) - come principio coesistente alla tutela della maternità un congedo obbligatorio della lavoratrice di almeno dodici settimane (di cui non meno di sei dopo il parto) correlato col divieto di licenziamento durante tale periodo e anche anteriormente se il preavviso venga a scadere nel corso di esso”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte cost., sent. 26 gennaio 1990, n. 30, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 103 ss. Era stata sollevata questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 39 Cost., sugli artt. 17, 19 e 23 della legge n. 300 del 1970 (*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*), in quanto interpretati nel senso di vietare alle rappresentanze aziendali dei lavoratori costituite al di fuori di quelle legittimate dall'art. 19 della legge n. 300 del 1970, espressione di sindacati di comodo, di accedere pattiziamente a forme più o meno estese di tutela e alla possibilità per i loro dirigenti di fruire di permessi retribuiti per svolgere le relative attività sindacali. La Corte costituzionale dichiara, nei sensi di cui in motivazione, l'infondatezza della questione sollevata sulle disposizioni censurate e interpretate nel senso di impedire alle rappresentanze di sindacati diversi da quelli indicati dall'art. 19 il riconoscimento dei diritti sindacali specificati nel titolo III della stessa legge attraverso accordi aziendali.

<sup>12</sup> Corte cost., sent. 15 marzo 1994, n. 86, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 838 ss. La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 1, comma 3, della legge n. 1204 del 1971 (*Tutela delle lavoratrici madri*), con riferimento agli artt. 3, 4, 29, 31, 35 e 37 Cost., nella parte in cui non si prevedeva, con modalità che tenessero in conto la specialità del rapporto di lavoro delle lavoratrici domestiche, che a queste ultime venisse garantito un trattamento di previdenza e assistenza in caso di gravidanza o puerperio,

In modo significativo, con la sentenza n. 46 del 2000<sup>13</sup>, sull'ammissibilità della richiesta referendaria tesa all'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 (*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*), la Corte costituzionale, nel delineare la disciplina relativa alla cd. tutela reale contro il licenziamento, afferma che, “[p]er una più esauriente illustrazione delle disposizioni vigenti in materia, non va ignorata [...] la legge 9 febbraio 1999, n. 30, recante ‘Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996’. Detta Carta [...] contiene disposizioni volte a circondare di specifiche garanzie la posizione dei prestatori di lavoro contro i licenziamenti, prevedendo, in particolare (art. 24 [*Diritto ad una tutela in caso di licenziamento*]), l’impegno delle parti contraenti a riconoscere il diritto dei lavoratori a non essere licenziati senza un valido motivo; il diritto dei lavoratori licenziati senza valido motivo ‘ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione’; il diritto dei lavoratori stessi a ricorrere davanti ad un organo imparziale”.

Affrontando il profilo dell'ammissibilità del quesito e, in particolare, delineando gli effetti di un'eventuale abrogazione della disposizione, la Corte costituzionale valorizza ulteriormente il riferimento alla Carta Sociale Europea. Si rileva, infatti, che anche in caso di abrogazione per via referendaria non “verrebbe meno ogni tutela in materia di licenziamenti illegittimi, in quanto resterebbe, comunque, operante nell’ordinamento, anche alla luce dei principi desumibili dalla Carta sociale europea, [...] la tutela obbligatoria prevista dalla legge 15 luglio 1966, n. 604”.

La Corte costituzionale non si pronuncia nel merito e, dunque, non affronta il profilo della violazione della Carta Sociale Europea, che invece era stata per la prima volta espressamente evocata quale norma interposta in relazione agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., a causa della irrilevanza e della relativa mancanza di motivazione, oltre che dell'insufficiente descrizione delle fattispecie concrete, rispetto a questioni di legittimità costituzionale che riguardavano alcune disposizioni in materia di blocco degli aumenti<sup>14</sup>.

---

analogo a quello previsto per le altre lavoratrici. L'inammissibilità deriva, ad avviso del Giudice delle Leggi, dalla considerazione per cui la materia in oggetto è riservata alla discrezionalità del legislatore. L'art. 8 della Carta Sociale Europea del 1961 risulta in parte modificato dalla versione riveduta, già a partire dalla rubrica della disposizione (nella versione riveduta si specifica, infatti, che il diritto delle donne lavoratrici a una protezione è collegato alla maternità).

<sup>13</sup> Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 46, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 360 ss.

<sup>14</sup> Corte cost., ord. 2 dicembre 2005, n. 434, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4693 ss. Viene dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate su una serie di disposizioni, nelle parti in cui queste nel prevedere il blocco degli aumenti non riguardavano solo i meccanismi automatici di indicizzazione, ma si estendevano anche a voci contrattate, come il lavoro straordinario, in relazione agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. Tali parametri costituzionali, in particolare, venivano evocati in relazione all'art. 4, punto secondo, (*Diritto a un'equa retribuzione*) della Carta Sociale Europea, che dispone che gli Stati membri si impegnino a riconoscere il diritto dei lavoratori a un tasso retributivo maggiorato per le ore di lavoro straordinario, tranne in casi particolari.

La Carta Sociale Europea viene nuovamente indicata quale parametro interposto, questa volta in relazione all'art. 10, comma 1, Cost., in occasione delle censure sollevate sulla previsione che aveva fissato un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno e che escludeva la possibilità di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente. Anche in questa occasione, la Corte costituzionale, che pure accoglie le questioni, non fa riferimento al Trattato, limitandosi a richiamare la sola Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite<sup>15</sup>.

L'ultima decisione in cui la Carta Sociale Europea viene richiamata dalla Corte costituzionale rappresenta forse quella più significativa, sebbene non fosse stato evocato l'art. 117, comma 1, Cost.<sup>16</sup>. I giudici rimettenti dubitavano della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto legge n. 78 del 2010 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*) e dell'art. 16, comma 1, del decreto legge n. 98 del 2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), in riferimento agli artt. 2, 3, comma 1, 35, comma 1, 36, comma 1, 39, comma 1, e 53 Cost., in ragione del fatto che la disciplina ivi prevista determinava una prolungata sospensione delle procedure negoziali e dell'ordinaria dinamica retributiva, ponendosi in contrasto con i principi di eguaglianza, di tutela del lavoro, di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto, di libertà di contrattazione collettiva. In particolare, questa normativa sarebbe stata irragionevole e sproporzionata, discriminando i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato. Inoltre, veniva sollevata questione di legittimità costituzionale sull'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del decreto legge n. 78 del 2010 e sull'art. 16, comma 1, lett. b) e c), del decreto legge n. 98 del 2011, in riferimento agli artt. 2, 3, comma 1, 35, comma 1, 36, comma 1, 39, comma 1, e 53 Cost., in ragione del "congelamento" delle retribuzioni dei pubblici dipendenti rientranti nel regime della contrattazione collettiva, che si è prolungato per il periodo 2010-2014, senza alcuna possibilità di recupero, con violazione dello svolgimento della contrattazione collettiva e del diritto dei lavoratori pubblici a percepire una retribuzione proporzionata al lavoro svolto. In tal modo, inoltre, si sarebbe introdotto un prelievo tributario a carico dei pubblici dipendenti, in violazione del dovere di solidarietà economica e del principio di gradualità dei sacrifici imposti. La Corte costituzionale accoglie la questione relativa al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali, non caratterizzato dalla temporaneità ed

<sup>15</sup> Corte cost., sent. 26 febbraio 2010, n. 80, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 879 ss., che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge n. 244 del 2007 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008*).

<sup>16</sup> Corte cost., sent. 23 luglio 2015, n. 178, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 1348 ss.

eccezionalità della previsione e, dunque, lesivo della libertà sindacale, poiché rende strutturale tale sospensione.

A questo proposito risulta particolarmente significativo il riferimento alla Carta Sociale Europea, nella parte della decisione in cui si ricostruisce il fondamento della libertà sindacale. Dopo aver chiarito che quest'ultima trova tutela nell'art. 39, comma 1, Cost., nella sua dimensione individuale e collettiva, oltre che nell'autonomia negoziale, la Corte costituzionale riconosce che sono numerose le fonti internazionali che "soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale". La Corte, in particolare, sottolinea che "l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza".

Fra queste fonti, in particolare, la Corte costituzionale fa riferimento non solo alle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (relative alla libertà sindacale e alla protezione del diritto sindacale, al diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, al diritto di organizzazione e alla determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica), alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione all'art. 11 (*Libertà di riunione e di associazione*) della Convenzione Europea, all'art. 28 (*Diritto di negoziazione e di azioni collettive*) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e all'art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ma anche all'art. 6 (*Diritto di negoziazione collettiva*) della Carta sociale europea "che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995".

La Corte costituzionale, dunque, con la sentenza n. 178 del 2015, richiama espressamente la Carta Sociale Europea, quale fonte sovranazionale di cui occorre tenere conto nell'interpretazione della fonte costituzionale interna, al pari delle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, oltre che del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Tenendo conto delle profonde differenze che caratterizzano da un lato i rapporti fra ordinamento interno e diritto dell'Unione Europea e dall'altro lato quelli con gli obblighi internazionali<sup>17</sup>, si può ritenere alla luce delle caratteristiche della Carta Sociale Europea e del suo meccanismo di garanzia che il giudice

---

<sup>17</sup> Si vedano a questo riguardo, innanzitutto, le note sentenze cd. "gemelle" (Corte cost., sentt. 24 ottobre 2007, n. 348, *Giur. cost.*, 2007, pp. 3475 ss., e n. 349, *ivi*, pp. 3535 ss., con osservazioni di M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3564 ss.) e le considerazioni svolte da C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta Sociale Europea*, in C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *La Carta Sociale Europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016, pp. 141 ss.

comune debba tenere conto della Carta Sociale Europea e dell'interpretazione che delle sue previsioni fornisce il Comitato Europeo dei Diritti Sociali. A questo proposito, si potrebbe individuare una vera e propria "interpretazione socialmente conforme", accanto a quelle costituzionalmente e convenzionalmente conformi<sup>18</sup>.

Laddove una simile interpretazione conforme alla Carta Sociale Europea non sia perseguibile, invece, le sue disposizioni (anche per come esse sono state interpretate dal Comitato Europeo<sup>19</sup>) potrebbero integrare i parametri costituzionali quali veri e propri parametri interposti. Laddove il Comitato Europeo accertasse la violazione di una o più disposizioni della Carta Sociale Europea, si configurerebbe, in particolare, una ipotesi di violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.<sup>20</sup>

Alla luce delle citate decisioni della Corte costituzionale in cui è stata richiamata la Carta Sociale Europea, si possono porre in evidenza le permanenti difficoltà degli stessi giudici rimettenti nel fare a essa un riferimento più consapevole e circostanziato<sup>21</sup>. Essi, invece, avrebbero già potuto offrire alla Corte costituzionale l'occasione per chiarire il rapporto fra il Trattato e il nostro ordinamento alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.

Tale occasione, come si è anticipato nelle osservazioni introduttive, sembra offerta dalla recente ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, sulla quale occorre dunque soffermarsi nella prospettiva di indagare il rilievo che può assumere la Carta Sociale Europea quale parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale, unitamente all'opera interpretativa del Comitato Europeo dei Diritti Sociali. Non si intende indagare in modo specifico, di conseguenza, il merito delle questioni poste alla Corte costituzionale.

---

<sup>18</sup> Si rinvia, ancora, a M. D'Amico – B. Randazzo (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, op. cit.

<sup>19</sup> Si vedano le osservazioni critiche di C. PANZERA, *Diritti ineffettivi?*, op. cit., p. 145, secondo cui "qualora l'interpretazione del CEDS non riguardasse un caso pendente presso il giudice interno, e a maggior ragione se non concernesse direttamente il nostro Paese, la portata di quel vincolo interpretativo si ridurrebbe, potendo il giudice interno 'orientare' l'interpretazione della norma pattizia in senso costituzionalmente conforme".

<sup>20</sup> Si veda, ancora C. PANZERA, *Diritti ineffettivi?*, op. cit., p. 143, che invece ritiene che "la questione potrebbe sembrare persino prematura per la Carta sociale", poiché a differenza della Convenzione Europea "essa non trova significativo riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale [...], mentre i giudici comuni, nella migliore delle ipotesi, si limitano ad un generico richiamo del documento unitamente ad altre fonti internazionali o europee, nella peggiore, lo ignorano o negano persino che abbia efficacia giuridica".

<sup>21</sup> Si veda, in generale, G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), che fa riferimento in modo critico e puntualmente alla giurisprudenza ordinaria, amministrativa e di legittimità che richiama la Carta Sociale Europea, pure rilevando il "limitato e circoscritto impegno della Corte costituzionale" (ivi, p. 27). Si veda anche A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile 'freddezza' della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL*, in C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *La Carta Sociale Europea*, op. cit., pp. 3 ss.

### 3. La Carta Sociale Europea quale parametro interposto nell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sull'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010, contrariamente al TAR Lazio che con la sentenza n. 8052 del 2014, respingendo il ricorso con cui si chiedeva l'annullamento della determinazione del Comando Generale della Guardia di Finanza che aveva rigettato l'istanza tesa a ottenere l'autorizzazione a costituire una associazione a carattere sindacale fra il personale dipendente del Ministero della Difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze oppure di aderire ad altre associazioni sindacali, ne aveva dichiarato la manifesta infondatezza<sup>22</sup>. In particolare, i ricorrenti ritenevano che la norma si ponesse in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 11 (*Libertà di riunione e di associazione*) e 14 (*Divieto di discriminazione*) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nella parte in cui vieta la costituzione da parte dei militari di associazioni professionali a carattere sindacale e l'adesione ad altre associazioni sindacali.

L'ordinanza di rimessione, che, come si è anticipato, accosta in modo particolarmente significativo quali parametri interposti alcune disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della Carta Sociale Europea, si può suddividere in due parti, dedicate alle rispettive motivazioni intorno alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato, dopo aver richiamato la posizione dei ricorrenti e delle amministrazioni resistenti, ritiene che i divieti contenuti nella disposizione censurata si pongano in netto contrasto con l'interpretazione che degli artt. 11 e 14 della Convenzione Europea ha fornito, da ultimo, la Corte Europea, con le decisioni rese nei casi *Matelly c. Francia* (2010) e *Adefdromil c. Francia* (2009). Secondo tale interpretazione, infatti, "la restrizione dell'esercizio del diritto di associazione sindacale dei militari non può spingersi sino alla negazione della titolarità stessa di tale diritto, pena la violazione" degli artt. 11 e 14 della Convenzione Europea. Dopo aver ricordato, richiamandone ampi e numerosi passaggi, la giurisprudenza costituzionale in punto di rapporto fra ordinamento nazionale e obblighi internazionali e in merito ai compiti demandati al giudice comune laddove ravvisi un contrasto fra questi ultimi e una o più disposizioni interne, il Consiglio di Stato ravvisa "la palese ed insanabile contrarietà dell'art. 1475,

---

<sup>22</sup> TAR Lazio, sent. 23 luglio 2014, n. 8052, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Il giudice amministrativo ritiene che "pure le invocate disposizioni della CEDU, al pari delle disposizioni costituzionali innanzi richiamate, sono tuttavia utili a fondare e quindi rendere legittimo lo speciale e differenziato regime giuridico dettato sul punto dal legislatore nazionale". Viene, inoltre, richiamata la sentenza n. 449 del 1999 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale avente a oggetto il divieto per gli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali sindacali e di aderire ad altre associazioni sindacali, sancito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 382 del 1978 (*Norme di principio sulla disciplina militare*), sollevata con riferimento agli artt. 3, 39 e 52, comma 3, Cost. Si veda, in senso critico, M. NICOLOSI, *Libertà sindacale separata e Polizia di Stato*, in *Lavoro nella giur.*, 2012, XI, pp. 1050 ss., oltre che le osservazioni di G. D'ELIA, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, in *Giur. cost.*, 2000, I, pp. 550 ss.

comma 2, del d.lgs. 66/2010 con la norma di diritto internazionale convenzionale come ricavata dall'esegesi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo". La rimessione delle relative questioni, pertanto, sarebbe imposta, proprio alla luce dei precedenti della Corte costituzionale.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato si sofferma sul profilo di violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 5, terzo periodo (*Diritti sindacali*), della Carta Sociale Europea. Pur senza richiamare i precedenti della Corte costituzionale (al contrario di quanto fatto in relazione alle questioni sollevate rispetto ai parametri interposti costituiti dagli artt. 11 e 14 della Convenzione Europea), nei quali in effetti come si è visto i riferimenti al Trattato sono per lo più indiretti, nell'ordinanza di rimessione si evoca chiaramente tale disposizione come parametro interposto in relazione all'art. 117, comma 1, Cost.

A fronte di questo chiaro passaggio, il Consiglio di Stato, ancora una volta differenziando tale parte di motivazione rispetto a quella riservata ai parametri interposti convenzionali, pone in termini dubitativi la possibilità di assegnare rilievo all'opera interpretativa svolta dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali in relazione all'art. 5 della Carta Sociale Europea.

Il Consiglio di Stato, in particolare, ricorda che al Comitato Europeo è rimessa la decisione intorno ai reclami collettivi, che "non solo è priva di efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri, ma, prima ancora, non è neppure idonea a costituire obblighi di carattere internazionale a carico dello Stato interessato". Tale conclusione troverebbe, secondo il Consiglio di Stato, il proprio fondamento nella circostanza che in caso di accertamento della violazione della Carta Sociale Europea "competete al Comitato dei Ministri [...] l'adozione 'a maggioranza dei due terzi dei votanti' di 'una raccomandazione destinata alla Parte contraente chiamata in causa'".

Tale ricostruzione, in realtà, appare in certa misura parziale. Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, infatti, adotta le proprie decisioni di merito nell'ambito del sistema dei reclami collettivi (e le proprie conclusioni nel parallelo sistema dei rapporti nazionali), cui fa seguito una fase di controllo demandata al Comitato dei Ministri. Quest'ultimo non può mai modificare la decisione del Comitato Europeo, ma può solo prenderne atto nella fase in cui è chiamato a valutare se, nel periodo di embargo (posto a garanzia dello Stato interessato, che decorre dal momento della adozione della decisione e della relativa comunicazione alle sole parti a quello della sua pubblicazione), lo Stato si sia almeno attivato per dare soluzione alle problematiche accertate dal Comitato Europeo oppure se nulla sia stato fatto o anche solo promesso in tale direzione. Nel primo caso il Comitato dei Ministri adotta una Risoluzione (in cui prende atto delle misure concretamente adottate o comunque indicate dallo Stato membro), nel secondo caso, invece, adotta una Raccomandazione (con la quale prende atto che nessuna misura è stata predisposta o comunque anche solo indicata per dare soluzione allo stato di violazione della Carta Sociale Europea).

A fronte di queste precisazioni e richiamando in particolare le preliminari osservazioni sulla Carta Sociale Europea e sulla sua origine, strettamente connessa con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dunque, non pare potersi condividere l'assunto del Consiglio di Stato che ritiene di non riconoscere al Comitato Europeo dei Diritti Sociali il ruolo di primo interprete delle disposizioni della Carta Sociale Europea<sup>23</sup>.

Un ulteriore profilo di problematicità dell'ordinanza di rimessione emerge laddove il Consiglio di Stato, nel rimettere le relative questioni di legittimità costituzionale con riferimento alla Carta Sociale Europea, sembra porre in termini dubitativi ciò che, in precedenza, sembrava certo, rispetto all'idoneità della Carta Sociale Europea a integrare l'art. 117, primo comma, Cost. In particolare, infatti, il Consiglio di Stato ritiene che competa alla Corte costituzionale "stabilire se effettivamente sussista tale contrasto, previo accertamento che la norma di diritto internazionale convenzionale tratta dall'art. 5 della Carta sociale europea riveduta sia idonea ad integrare parametro di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., in considerazione dell'impatto che tale *regula juris* avrebbe sul distinto, confliggente e fondamentale interesse dell'ordinamento a disporre di Forze Armate concretamente in grado di apprestare una pronta, efficace ed affidabile difesa militare dello Stato".

Con questo ultimo passaggio, peraltro, sembra porsi un ulteriore interrogativo alla Corte costituzionale. Sembra, infatti, che venga richiamata se pure indirettamente la parte della motivazione dedicata alle questioni sollevate con riguardo ai parametri interposti della Convenzione Europea e alla cd. teoria dei controlimiti. In quella parte dell'ordinanza, in particolare, si sottolinea che "l'eventuale contrasto con norme o principi fondamentali della Costituzione osta in radice tanto all'ingresso nel nostro ordinamento [...] della norma internazionale consuetudinaria, quanto all'idoneità della norma internazionale di fonte convenzionale a fungere da parametro interposto di legittimità costituzionale". Il Consiglio di Stato, con riguardo alla Carta Sociale Europea, sembra evocare una analoga possibilità, laddove rimette alla Corte costituzionale la decisione circa non solo il contrasto fra la norma interna e la Carta Sociale Europea, ma anche l'idoneità di quest'ultima a integrare l'art. 117, comma 1, Cost., tenendo conto dell'impatto che un simile accertamento avrebbe rispetto al "distinto, confliggente e fondamentale interesse dell'ordinamento a disporre di Forze Armate concretamente in grado di apprestare una pronta, efficace ed affidabile difesa militare dello Stato".

---

<sup>23</sup> Si veda a questo proposito ciò che rileva in senso critico C. PANZERA, *Diritti ineffettivi?*, *op. cit.*, p. 147, laddove sottolinea che, "mentre nella CEDU è espressamente sancito che la Corte europea abbia competenza su «tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli» (art. 32) e che gli Stati «si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti» (art. 46), niente di simile è scritto nella Carta sociale. Un silenzio, questo, che indebolisce l'autorità del CEDS e sembra dare ragione a chi lamenta che il congegno previsto nella Carta sociale riflette visibilmente la riluttanza dei suoi autori ad istituire una seria garanzia per il tipo di diritti enunciati".

#### 4. Osservazioni conclusive

Qualunque sia l'esito del giudizio costituzionale e senza, come si è anticipato, entrare nel merito delle valutazioni che potrebbero condurre all'accoglimento o al rigetto delle questioni, sembra che l'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato rappresenti una prima e decisiva occasione per chiarire una serie di profili essenziali per il corretto inquadramento della Carta Sociale Europea nel nostro ordinamento.

Se risulta particolarmente rilevante l'accostamento della Convenzione Europea e della Carta Sociale Europea da parte del giudice rimettente, altrettanto significativi appaiono gli interrogativi posti in merito al rilievo da assegnare alle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali rese nell'ambito della procedura dei reclami collettivi e, soprattutto, alla stessa possibilità di considerare quali veri e propri parametri interposti le disposizioni della Carta Sociale Europea.

Proprio l'impostazione dell'ordinanza di rimessione, che accosta direttamente i due Trattati, peraltro, sembrerebbe poter scongiurare il rischio, in caso di eventuale accoglimento con riguardo ai parametri convenzionali, che la Corte decida di non soffermarsi sull'ulteriore parametro costituito dalla Carta Sociale Europea, dichiarandone l'assorbimento.

La Corte costituzionale, dunque, è chiamata a dirimere tali complessi profili, che certamente sarebbero idonei a dispiegare notevoli effetti per il nostro ordinamento, laddove anche alla Carta Sociale Europea (e alla giurisprudenza del Comitato Europeo dei Diritti Sociali) venisse assegnato il medesimo rilievo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Non pare di secondario rilievo, a questo proposito, una riflessione sulla stessa tipologia dei diritti riconosciuti dalla Carta Sociale Europea.

Alcune previsioni, da questo punto di vista, sebbene volontariamente scelte dagli Stati membri, hanno una portata particolarmente incisiva. Si pensi, in questo senso, alle previsioni relative al diritto al lavoro e ai diritti sindacali, ai diritti riconosciuti alle lavoratrici madri, ai diritti connessi alla formazione e all'orientamento professionale, al diritto di pari opportunità e di trattamento sul lavoro senza discriminazioni fondate sul sesso; si pensi, ancora, al diritto alla salute, oltre che all'assistenza sociale e medica; al diritto delle persone disabili all'autonomia, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita di comunità; ai diritti dei bambini e degli adolescenti e a quelli delle persone anziane; si pensi ancora, in modo significativo e particolarmente attuale, ai diritti alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale e all'abitazione.

Non si può trascurare, in ogni caso, che la modalità di adesione al Trattato è "flessibile"<sup>24</sup>, potendo gli Stati membri scegliere le disposizioni cui intendono obbligarsi. Gli Stati membri, infatti, godono di un

---

<sup>24</sup> In modo particolarmente significativo, ci si riferisce al sistema di adesione flessibile relativo alla scelta delle disposizioni cui gli Stati membri intendono obbligarsi quale meccanismo "à la carte", in "Explanatory Report to

limitato margine di scelta in relazione ad alcuni specifici articoli della Carta Sociale Europea, mentre si vedono riconosciuto un margine di scelta più ampio in relazione alle ulteriori disposizioni cui possono liberamente vincolarsi<sup>25</sup>. In tal modo si permette a ciascuno Stato membro di adattare l'adesione al

---

the European Social Charter (Revised)”, § 124. Sottolinea l'originalità di una simile scelta S. LECLERC, *Les restrictions et limitations à l'application de la Charte sociale*, op. cit., p. 75, che ricorda come “Cette acceptation «à la carte» des engagements juridiques est le fruit d'un compromis entre deux tendances qui se sont opposées lors de l'élaboration de la Charte: l'une souhaitait que tous les engagements de la Charte ou, tout du moins, l'ensemble des dispositions du noyau dur soient acceptés; l'autre voulait, au contraire, laisser la plus grande liberté de choix possible aux États”. Ancora, si osserva come “S'agissant maintenant de la limitation du champ d'application matériel de la Charte, la possibilité d'un engagement «à la carte» est également préjudiciable à la Charte sociale. Il paraît aujourd'hui inconcevable qu'un État Partie à la Charte puisse émettre des réserves quant à l'application sur son territoire de droits sociaux et économiques aussi essentiels que le droit syndical (article 5), le droit de négociation collective (article 6) ou encore le droit à la sécurité sociale (article 12)” (ivi, pp. 90 s.). O. DE SCHUTTER, *The two lives of the European Social Charter*, op. cit., pp. 16 s., sottolinea che il fatto che solo pochi Stati abbiano accettato tutte le disposizioni della Carta Sociale Europea “may be seen either as proof of the validity of the proposition that, without an *à la carte* system, many States would be hesitant to ratify the Charter; or instead as a demonstration that such a system constitutes an open invitation to States to limit the scope of their commitments, putting in jeopardy the integrity of the instrument concerned. It is in fact doubtful however whether the *à la carte* approach has been an obstacle to the adequate functioning of the system”.

Occorre, inoltre, richiamare quanto ha sottolineato il Comitato Europeo dei Diritti Sociali: “This feature may be seen as both a weakness and a strength of the treaty. On the one hand, it obviously restricts the Charter's scope and potential in those countries who choose not to accept all provisions and this ‘variable geometry’ of obligations is unusual at best and counterproductive at worst for a human rights treaty. On the other hand, this possibility has no doubt allowed ratification of the treaty by countries who would not otherwise have been able to do so and has thus ensured the application of at least a basic set of very important social rights (due to the minimum level of acceptance stipulated by Article A) in these countries. The fact is that the Charter today is one of the most widely ratified human rights treaties of the Council of Europe with 43 States Parties (and being signed by all 47 member states)” (in “General Introduction”, in *Conclusions 2012, European Social Charter (Revised)*, § 26, 12).

<sup>25</sup> La modalità di adesione al Trattato, infatti, prevede una ampia flessibilità nella scelta delle disposizioni cui gli Stati membri intendono obbligarsi, se pure all'art. A, comma 1, lett. a), (*Impegni*) della Carta Sociale Europea si stabilisca che gli Stati membri debbano considerare la Parte I del Trattato quale “dichiarazione degli obiettivi” da raggiungere con “tutti i mezzi adeguati”. La Parte I della Carta Sociale Europea pone i diritti e i principi generali che devono ispirare gli obiettivi delle politiche degli Stati membri. In particolare, questi si impegnano a perseguire la realizzazione delle condizioni di effettivo esercizio dei diritti e dei principi ivi elencati, che corrispondono alle disposizioni contenute nella Parte II del Trattato. Si vedano la parte introduttiva alla Parte I e l'art. A della Carta Sociale Europea, oltre all'“Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)”, §§ 12 e 121. La Parte I, quale dichiarazione politica rispetto agli obiettivi che devono essere perseguiti, impegna nel suo complesso gli Stati membri e, pertanto, non è soggetta a una adesione flessibile, come invece accade per le disposizioni della Parte II. Independentemente, dunque, dalla circostanza per la quale gli Stati membri decidano, secondo le modalità previste dalla Carta Sociale Europea, di aderire parzialmente al Trattato, essi dovranno accettare interamente le previsioni e gli impegni di cui alla Parte I (“Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)”, § 13).

In particolare, l'art. A, comma 1, lett. b), della Carta Sociale Europea stabilisce che ogni Stato membro debba obbligarsi al rispetto di almeno sei articoli scelti fra gli artt. 1 (*Diritto al lavoro*), 5 (*Diritti sindacali*), 6 (*Diritto di negoziazione collettiva*), 7 (*Diritto dei bambini e degli adolescenti a una protezione*), 12 (*Diritto alla sicurezza sociale*), 13 (*Diritto all'assistenza sociale e medica*), 16 (*Diritto della famiglia a una tutela sociale, giuridica ed economica*), 19 (*Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza*) e 20 (*Diritto alle pari opportunità e al pari trattamento in materia di lavoro e di occupazione senza discriminazione fondate sul sesso*) della Carta Sociale Europea. Il meccanismo flessibile di adesione, inoltre, prevede che gli Stati membri debbano vincolarsi rispetto a ulteriori disposizioni, arrivando a individuare un numero di articoli o di paragrafi numerati pari, almeno e rispettivamente, a 16 o a 63 (si veda a questo riguardo l'art. A, comma 1, lett. c), della Carta Sociale Europea). L'Appendice della Carta Sociale Europea chiarisce che “It is understood that the numbered paragraphs may include articles consisting of only one

Trattato al proprio ordinamento e, in particolare, al proprio modello di sviluppo sociale ed economico, non potendosene concretamente immaginare una omogenea e contemporanea applicazione per tutti gli Stati membri<sup>26</sup>.

Il riconoscimento della Carta Sociale Europea quale vero e proprio parametro interposto condurrebbe inevitabilmente a un indubbio arricchimento delle questioni di legittimità costituzionale, in ampi ed eterogenei settori dell'ordinamento, in ragione della pervasività delle disposizioni ivi previste, e, di conseguenza, imporrebbe alla stessa Corte costituzionale una valutazione maggiormente complessa dei diversi profili di violazione di tali parametri interposti.

---

paragraph”). L’art. A, comma 3, della Carta Sociale Europea prevede quella che potrebbe essere definita una clausola finale che consente, coerentemente con la stessa impostazione del sistema di adesione flessibile delineato dalle precedenti disposizioni, di obbligarsi anche successivamente a ogni altro articolo o paragrafo numerato.

<sup>26</sup> In questo senso si veda C. BENELHOCINE, *The European Social Charter, op. cit.*, p. 23, laddove afferma che “The role of the Charter is to establish rights and to be sufficiently flexible for governments to accept its demands without imposing excessive constraints on their development process”.

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, peraltro, ha sottolineato come la Carta Sociale Europea sia stata concepita come “un insieme e tutte le sue disposizioni si completano a vicenda e si sovrappongono in parte” (decisione sulla ricevibilità del Reclamo collettivo n. 62 del 2010 nel caso *International Federation of Human Rights c. Belgio*, che richiama il medesimo orientamento espresso nella decisione sulla ricevibilità del Reclamo collettivo n. 41 del 2007 nel caso *Mental Disability Advocacy Center c. Bulgaria*). In questa prospettiva, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali deve “assicurare allo stesso tempo che agli Stati membri non siano imposti obblighi derivanti da disposizioni che non hanno accettato e che il nucleo essenziale delle norme accettate non sia amputato a causa del fatto che può contenere obblighi che possono derivare anche da disposizioni non accettate” (*ibidem*).