



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

GIUSEPPE CAMPANELLI

**CARTA SOCIALE EUROPEA E CEDU: RAPPORTO TRA
PARAMETRI E PUNTUALIZZAZIONE DELLE DIFFERENZE**

26 LUGLIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giuseppe Campanelli
Carta sociale europea e CEDU:
rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze* **

ABSTRACT: *This paper aims to analyze the relationship between the European Social Charter and the ECHR, starting from the recent jurisprudence of the Constitutional Court. Specifically, the study focuses on the difference in the application of these sources, mainly due to a not identical qualification of the parameters, and provides several perspectives on the role of the Constitutional Court.*

SOMMARIO: Premessa: *un albero, un libro, un figlio ...* e trovare una cosa su cui non ha ancora scritto il Prof. Ruggeri. – 1. L'emersione della Carta sociale europea come fonte interposta ai fini della risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale. – 2. La posizione della Corte costituzionale sulla natura parametrica di un atto sovranazionale (la Carta sociale europea) distinto dalla CEDU. – 3. Carta sociale europea e CEDU: le differenti prospettive applicative. – 4. In via conclusiva: le puntualizzazioni proposte con la [sentenza n. 194/2018](#) e i sintomi di una ulteriore tendenza della Corte costituzionale all'accentramento.

Premessa: un albero, un libro, un figlio ... e trovare una cosa su cui non ha ancora scritto il Prof. Ruggeri.

Avere il piacere e l'opportunità di partecipare agli scritti in onore del Prof. Ruggeri mi ha permesso, non solo di scrivere un piccolo contributo, ma anche e soprattutto mi ha concesso di ricordare e di poter fissare in queste poche righe quanto il Professore abbia contribuito alla mia crescita scientifica e quanto ancora continui a farlo nelle tante (ora minori...) occasioni di incontro.

Ho voluto rammentare nel titolo di questa premessa "personale" l'affermazione che, sono sicuro, non solo io, ma tutti i giovani studiosi della nostra area, una volta iniziata l'attività di ricerca e quindi il dottorato, hanno ascoltato dal Professore. «Nella vita, ricordati, bisogna fare tre cose: piantare un albero, scrivere un libro e avere un figlio».

Tale lapidaria frase si è poi, nel corso degli anni, trasformata in una domanda, anche, ricorrente e, siccome è nota la memoria del Professore, a seconda delle occasioni è cambiato, nel porre la questione, l'ordine delle cose da fare (rimane tra me e lui l'ordine che, nel mio caso, per diverso tempo non si è modificato...).

Sono sicuro di non essere un privilegiato da questo punto di vista, perché sono convinto che la medesima sensazione accomuna tantissimi colleghi che oggi partecipano a questi Scritti.

Il mio privilegio, se esiste, credo sia indiretto e cioè è alimentato dalla fortissima e fraterna amicizia che lega il prof. Ruggeri e il mio Maestro, poiché ciò mi ha consentito e tuttora mi permette di incontrarlo e ascoltarlo tantissime volte.

Ciò di cui lo ringrazio davvero è che questa interlocuzione non è stata mai unidirezionale perché uno dei tratti caratteristici del Professore Ruggeri è quello di informarsi sempre su come vanno le cose dal punto di vista personale (il famoso «Caro Beppe, come te la passi?») e su cosa si sta approfondendo e scrivendo, sempre pronto a fornire un suggerimento, una recentissima indicazione bibliografica o, come piace a lui, una obiezione e una contro obiezione.

Al momento di dover scegliere su cosa offrire un piccolo contributo in suo onore, mi sono chiesto se sia possibile trovare un profilo su cui il Professore non abbia scritto così da aggiungerlo, se del caso, alle cose da fare nella vita. Effettivamente è praticamente impossibile scoprire un aspetto che il Professore, nella sua produzione scientifica, non abbia anche latamente lambito.

Quello che ho provato a elaborare è, dunque, solo un'occasione di riflessione che mi permetto di proporli.

* Scritto pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 13, del Regolamento della Rivista.

** Scritto destinato agli Studi in onore di Antonio Ruggeri

*Il tema della CEDU, nelle sue innumerevoli sfaccettature, è una materia su cui il Professore ha scritto tantissimo, proponendo diversi approcci e sempre nuove prospettive. Il tema del rapporto tra CEDU e Carta sociale europea è un profilo sicuramente più specifico che è stato comunque preso in considerazione dal Professore**, ma che spero possa interessarlo.*

Un ultimissimo pensiero.

Caro Professore, il suo pensionamento, quale occasione di questi Scritti in suo onore, mi consentono di chiederle scusa per un episodio di circa venti anni fa che, ciclicamente, lei mi ricorda con grandissima ironia e con grande benevolenza nei miei confronti, considerata la gaffe che feci in quell'occasione.

Eravamo in Piazza dei Cavalieri, una bella mattina pisana. Mi scuso se, in quell'occasione, mi permisi di ipotizzare e anticipare di tanto il suo pensionamento.... non era davvero mia intenzione!

1. *L'emersione della Carta sociale europea come fonte interposta ai fini della risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale.*

Un aspetto che consente un particolare approfondimento, alla luce di alcuni rilevanti orientamenti giurisprudenziali, in relazione alla tecnica dell'interposizione nella risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale, è quello che ha registrato l'adozione delle prime decisioni, da parte della Corte costituzionale, dalle quali è emerso l'utilizzo, ai fini dell'integrazione del parametro, della Carta sociale europea (d'ora in avanti CSE), analogamente a quanto riservato finora alla CEDU.

Si tratta, in particolare, di una riflessione a partire dalle note [sentenze nn. 120/2018](#) e [194/2018](#), con la prima decisione che ha delineato i punti essenziali della nuova apertura e la seconda che si è limitata a farvi rinvio, salvo che per alcuni aspetti peculiari che saranno di seguito analizzati.

La CSE, firmata a Torino nell'ambito del Consiglio d'Europa, è entrata in vigore nel 1965. Successivamente, nel 1996, è stata sottoposta a revisione e ha assunto i contenuti recepiti in Italia per mezzo della legge 9 febbraio 1999, n. 30¹.

In quest'occasione, la CSE è stata munita anche di un Protocollo addizionale che ha previsto l'introduzione di un sistema di reclami collettivi. Malgrado le intenzioni, tese ad una sua progressiva assimilazione alla CEDU, la CSE, anche a causa di una serie di fattori legati alla sua cogenza e agli strumenti giurisdizionali per la sua attuazione, è sempre stata collocata in una posizione sostanzialmente subalterna rispetto alla più "matura" Carta sui diritti², con dei risvolti che hanno investito anche il suo utilizzo nei giudizi di costituzionalità³.

Questa non è la prima occasione in cui una disposizione della CSE viene richiamata nel giudizio di legittimità costituzionale, ma, come è stato osservato, si tratta della prima circostanza in cui «la Carta non rimane confinata sullo sfondo della motivazione, ma balza in primo piano»⁴, integrando in maniera "quasi" analoga alla CEDU il parametro.

** È lo stesso Professore ad affermare che sulla Carta sociale europea «si è avuta una importante pronuncia recente del giudice delle leggi, la [sent. n. 120 del 2018](#), le cui implicazioni di ordine istituzionale non sono state, a mia opinione, fino in fondo indagate»: così, appunto, in [Corte costituzionale, corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile](#), in questa [Rivista](#), 2018/III, 548 ss., spec. 552.

¹ Per un inquadramento di sistema sulla materia v. C. PANZERA - A. RAUTI - C. SALAZAR - A. SPADARO (cur.), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2017.

² Per una ricognizione sulle posizioni che hanno rilevato la collocazione "subalterna" della CSE rispetto alla CEDU si veda G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in [Federalismi.it](#), 4/2019, 4.

³ Per una ricostruzione più approfondita sul limitato uso "processuale" della CSE nel giudizio di legittimità costituzionale si veda B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in [Federalismi.it](#), 17/2017.

⁴ Così C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quad. cost.*, 2018, 905.

Prima della [sentenza n. 120/2018](#), infatti, non era mancata occasione in cui la CSE fosse evocata dalla Corte o addirittura venisse utilizzata come parametro interposto da parte di un giudice rimettente⁵, tuttavia, si può affermare che questa sia stata la prima volta in cui di essa si sia fatto un uso «“consapevole e circostanziato”, fornendo finalmente alla Corte l’occasione concreta per esprimersi in ordine all’*an* ed al *quomodo* dell’idoneità della Carta sociale europea ad assurgere a parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale»⁶.

2. La posizione della Corte costituzionale sulla natura parametrica di un atto sovranazionale (la Carta sociale europea) distinto dalla CEDU.

Con la [sentenza n. 120/2018](#) la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 1475, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, nella parte in cui prevede che i militari «non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», invece di stabilire che «possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; [ma] non possono aderire ad altre associazioni sindacali». Per il profilo che in questo momento interessa, prescindendo dai parametri interni, l’illegittimità è dichiarata accogliendo la censura prospettata per la duplice violazione di un parametro interposto rispetto all’art. 117, comma 1, Cost., ossia perché la summenzionata disposizione si poneva in contrasto con l’art. 11 CEDU – che protegge la libertà di riunione e associazione – nonché con l’art. 5 CSE – relativo ai diritti sindacali.

Analogamente, con la [sentenza n. 194/2018](#) la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (relativo al contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti), limitatamente alle parole «di importo pari a due mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», oltre che in ragione di una pluralità di parametri interni violati (che avrebbero potuto esplicare anche un effetto assorbente rispetto al parametro interposto sovranazionale), anche per l’indiretta violazione dell’art. 117, comma 1, Cost., in rapporto all’art. 24 CSE – relativo proprio al diritto alla tutela in caso di licenziamento.

Tralasciando in questa sede i pur interessanti aspetti di merito⁷, è opportuno soffermarsi sugli importanti spunti che la giurisprudenza costituzionale dell’ultimo periodo ha fornito circa la natura

⁵ La CSE aveva avuto, nell’ambito del giudizio di legittimità costituzionale, un uso molto limitato, svariando dall’utilizzo quale mero supporto argomentativo al richiamo quale norma interposta integrante il parametro da parte del giudice *a quo*, senza che ciò trovasse riscontro nelle pronunce delle Corti che avevano per lo più assorbito le censure sollevate sotto questo profilo oppure, mediante decisioni di inammissibilità, non avevano fornito una risposta nel merito sul punto. Ad esempio, si possono riscontrare casi, come quello della [sentenza n. 30/1990](#), in cui il riferimento alla CSE non è fatto in funzione parametrica, ma riportandola come semplice strumento di interpretazione della legge suggerito dalle parti del giudizio *a quo*; analogamente, la [sentenza n. 178/2015](#), nella quale il richiamo alla CSE è ripreso esclusivamente dalle memorie di intervento delle parti del giudizio. Ci sono stati, poi, casi in cui la CSE è stata utilizzata ai fini dell’integrazione del parametro, ma la tipologia di decisione adottata non ha consentito l’apprezzamento di tale profilo, come nel caso della [sentenza n. 80/2010](#), che accoglieva la questione sotto altri profili assorbendo il possibile parametro sovranazionale, o dell’[ordinanza n. 434/2005](#) che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione. Vanno, infine, rilevati casi in cui la CSE è stata utilizzata soltanto come strumento argomentativo (analogamente a quanto la Corte ancora fa in alcune circostanze con la CEDU), tra questi la [sentenze n. 163/1983](#) e la [n. 46/2000](#), relativa all’ammissibilità di un referendum abrogativo. Per maggiori dettagli al riguardo G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale*, cit., 3 s.

⁶ L. MADAU, *Il parametro “esterno” offusca il parametro “interno”*. Note a margine della sent. n. 120 del 2018 della Corte costituzionale, in *Dir. soc.*, 2019, 334.

⁷ Sul punto si ricorda che R. ROMBOLI, nella nota di richiami alla [sent. n. 120/2018](#), in *Foro it.*, 2018, I, 2581 ss., ha identificato la pronuncia come una «decisione “assai” creativa», rimarcando «la natura altamente “politica”» della stessa. Più in generale, sul tema v. ID., *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, Torino, 2017, 1 ss.

parametrica interposta di un atto sovranazionale distinto dalla CEDU, per la quale, invece, era già dato rinvenire strumenti collaudati, affinati nel corso del tempo ad opera del Giudice delle leggi.

A delineare i punti essenziali circa il nuovo utilizzo della CSE nel giudizio di legittimità costituzionale è la [sentenza n. 120/2018](#).

Preliminarmente la Corte chiarisce che la CSE non possa essere definita alla stregua di qualsiasi trattato internazionale, ma si caratterizza per una “spiccata specialità” rispetto ai normali accordi internazionali. Questa specialità deriverebbe dalla particolare natura della CSE che dovrebbe, per certi versi, essere assimilata a quella della CEDU.

È vero che, come la Corte ha modo di specificare meglio nella sua decisione, la CSE non possa essere in tutto e per tutto equiparata quanto ad effetti alla CEDU, ma ciò non toglie che abbia in comune con essa il carattere di vincolo per lo Stato aderente che ne impone il rispetto⁸. Inoltre, al pari della CEDU, si caratterizza per una impostazione sostanzialmente costituzionale, diretta alla implementazione dei diritti sul versante sociale.

Come la stessa sentenza riconosce, mentre la CEDU «ha inteso costituire un “sistema di tutela uniforme” dei diritti fondamentali civili e politici ([sentenza n. 349 del 2007](#)), la Carta ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo, gli Stati membri del Consiglio d’Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell’uomo».

L’assimilazione alla CEDU non si arresta al semplice piano “strutturale”, ovvero quello di Carta deputata all’affermazione dei diritti, ma si estende anche a quello dell’efficacia. Senza lasciar spazio a fraintendimenti la Corte, infatti, afferma che le caratteristiche della CSE ne consentono l’assimilazione alle fonti internazionali cui si riferisce l’art. 117, comma 1, Cost. Analogamente alla CEDU, quindi, «essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l’intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell’art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta».

Questa identificazione rispetto alla CEDU apre anche ad una ulteriore, interessante considerazione, ovvero la possibilità di inserire tali decisioni in un percorso di progressivo accentramento del giudizio di legittimità costituzionale in capo alla Corte⁹. Il riconoscimento della idoneità ad integrare il parametro di costituzionalità per la CSE, infatti, sembra ricondurla (con le ulteriori precisazioni che si vedranno) sotto il “dominio” della Corte costituzionale, unico soggetto abilitato a sindacare la violazione da parte della legge nazionale.

Un secondo aspetto che concerne sempre la “struttura” della CSE attiene alla formulazione delle sue disposizioni e pare riprendere una categorizzazione antica, quella della distinzione tra norme “precettive” e “programmatiche”. Le norme della CSE, secondo la Corte, sarebbero per lo più formulate come “affermazione di principi ad attuazione progressiva”, le quali necessitano una attenta verifica sui modi e sui tempi della loro attuazione. Tuttavia, ciò non varrebbe in ogni caso, dato che vi sarebbero alcune disposizioni formulate in modo sufficientemente puntuale, e questo sarebbe proprio il caso della disposizione dell’art. 5 CSE richiamato ad integrare il parametro dell’art. 117, comma 1, Cost.¹⁰.

⁸ Sostiene I. TRICOMI, *Complementarietà tra CEDU e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalità e ruolo dei giudici. Il caso della libertà sindacale dei militari*, in [Diritto pubblico europeo rassegna online](#), giugno 2018, 10, che «la mancanza di una competenza interpretativa esclusiva del Comitato sociale europeo, non esclude, tuttavia, che sussista per ogni Stato l’obbligo giuridico primario di garantire l’attuazione alle disposizioni convenzionali accettate».

⁹ Nel senso della lettura in chiave “accentratrice” si veda A. RUGGERI, [Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress](#), cit. Lascia aperta la possibilità di una lettura maggiormente “dialogica” E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2019, 139.

¹⁰ G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale*, cit., 12, ricava dalle argomentazioni della Corte il dato per cui andrebbe fatta una distinzione tra le norme della CSE

In una prospettiva di piena valorizzazione della CSE come fonte interposta desta qualche ulteriore riflessione lo “strumento” di cui la Corte si serve per giustificare il suo richiamo in quanto norma “sufficientemente puntuale”. Parrebbe, infatti, porsi uno stretto legame tra CSE e CEDU, nella misura in cui la violazione possa essere giustificata dal fatto che la disposizione della CSE, utilizzata ai fini dell’integrazione del parametro, abbia un contenuto sostanzialmente coincidente con quello di una disposizione affine della CEDU, anch’essa richiamata quale norma interposta nel medesimo giudizio.

3. Carta sociale europea e CEDU: le differenti prospettive applicative.

La differenza di maggior rilievo tra CSE e CEDU emerge, però, in un punto successivo della decisione, quando la Corte passa da un piano “positivo” ad uno maggiormente calibrato su una prospettiva “applicativa” delle disposizioni dei trattati internazionali.

Un dato sufficientemente stabile nella giurisprudenza costituzionale è quello secondo cui le disposizioni della CEDU sono vincolanti per il giudice nazionale nel significato che assumono secondo l’interpretazione fornita dalla Corte EDU, in particolare quando le decisioni di quest’ultima hanno un certo grado di stabilità (si pensi alla giurisprudenza “consolidata”). La *ratio* dialogica e di rispetto delle rispettive prerogative ha condotto la Corte costituzionale a riconoscere alla Corte di Strasburgo il ruolo di interprete esclusivo del significato delle disposizioni convenzionali, posto che al Giudice delle leggi spetterà effettuare un bilanciamento rispetto agli altri parametri costituzionali nel momento in cui la disposizione convenzionale proceda ad integrare il parametro, ma non potrà attribuire alla CEDU un significato diverso da quello emergente dalla giurisprudenza europea¹¹.

Per una serie di argomenti “testuali” la Corte costituzionale ha ritenuto che il suddetto vincolo interpretativo non sussiste nel caso della CSE, essenzialmente in ragione del meccanismo di controllo che la stessa prevede. La Corte, infatti, osserva che nella CSE e nel suo Protocollo addizionale mancano disposizioni analoghe a quelle previste dalla CEDU sia in relazione all’estensione della competenza della Corte (in tal caso del Comitato), sia in ordine alla vincolatività delle decisioni per gli Stati aderenti. La CEDU contiene due disposizioni specifiche, l’art. 32 e l’art. 46 che rispettivamente prevedono che «la competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l’interpretazione e l’applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa» e che «le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti». Come noto, dal combinato tra queste due norme deriva che le decisioni della Corte di Strasburgo sono vincolanti per gli Stati aderenti, i quali sono quindi tenuti a conformarsi alle interpretazioni dalla stessa fornite delle disposizioni convenzionali, anche nel caso in cui siano gli organi giurisdizionali nazionali ad essere chiamati in causa.

A monte, pertanto, vi sarebbe la considerazione che, mentre non vi sono dubbi sul fatto che la Corte EDU sia a tutti gli effetti un organo giurisdizionale, più di una perplessità è stata avanzata sul riconoscimento della medesima natura al Comitato¹², l’organo cui la CSE (*rectius* il Protocollo

programmatiche e quelle puntuali. Soltanto queste ultime sarebbero idonee ad integrare il parametro di costituzionalità. Tale dato pare essere suffragato dall’equiparazione che la Corte opera sul piano dei contenuti con omologhe disposizioni della CEDU. Tuttavia, va osservato che la [sentenza n. 120/2018](#) non esclude espressamente le disposizioni programmatiche dall’integrazione del parametro, piuttosto ciò pare evincersi dal fatto che esse hanno bisogno dell’intervento del legislatore per determinare i tempi e i modi di attuazione.

¹¹ È il caso dell’importante approdo giurisprudenziale raggiunto dalla Corte costituzionale con la nota [decisione n. 49/2015](#) e poi nuovamente confermato con decisioni più recenti, tra le quali si segnala soprattutto la [sentenza n. 25/2019](#).

¹² In dottrina è stato sottolineato come il Comitato sia un organo sprovvisto di natura giurisdizionale o, al più, valorizzando alcuni suoi requisiti di indipendenza, “quasi-giurisdizionale”. Già la sua composizione deporrebbe in tal senso, essendo composto da 15 membri nominati da un organo politico, quale il Comitato dei Ministri, e seguendo una procedura sommaria, solo parzialmente sovrapponibile ad una giurisdizionale. G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 9/2018, 3. D’altra parte, la dubbia natura giurisdizionale del Comitato non era sfuggita nemmeno al giudice rimettente, consapevole della difficoltà di replicare per quest’ultimo il medesimo vincolo

addizionale) espressamente devolve il controllo sull'attuazione della Carta e la decisione dei reclami collettivi¹³.

Proprio la carenza dei requisiti tipici di un vero e proprio organo giurisdizionale sovranazionale, quale la Corte EDU, induce al Corte costituzionale a differenziare in parte il trattamento della CSE rispetto alla CEDU, non tanto dal punto di vista del parametro – in quanto anche la CSE è ritenuta idonea ad integrarlo a pieno titolo – quanto piuttosto sul piano del vincolo ermeneutico che le pronunce dei rispettivi organi di controllo sono in grado di dispiegare sul piano interno, sia verso il giudice costituzionale sia verso i giudici comuni.

Per questa ragione la Corte ritiene che per le decisioni del Comitato non possano trovare applicazione i criteri ampiamente consolidati a partire dalle “sentenze gemelle” ([nn. 348 e 349 del 2007](#)), secondo cui la giurisprudenza della Corte EDU costituisce il “diritto vivente” della CEDU, tale che la verifica di costituzionalità condotta in ordine alla sua violazione dovrà far riferimento al significato che le sue singole disposizioni assumono nell'interpretazione fornita dalla Corte europea e non alla loro mera portata letterale.

Anche se le decisioni del Comitato non possono essere trascurate del tutto – soprattutto in ragione dell'autorevolezza dell'organo deputato al controllo sull'applicazione della CSE – da queste non può discendere alcun vincolo interpretativo per il giudice nazionale, ammettendosi soltanto, come sembra emergere, che le stesse possano essere utilizzate come valido supporto argomentativo, ma alla condizione che abbiano un contenuto corrispondente a quello già recepito in altri principi costituzionali (come confermato anche dalla successiva [sentenza n. 194/2018](#))¹⁴. In questo modo la Corte costituzionale sembra garantirsi un “ampio margine di manovra” ermeneutico, ben più esteso di quello che essa possiede quando “maneggia” le disposizioni della CEDU in funzione parametrica, che sposta dalle Corti sovranazionali alla Corte nazionale il ruolo di interprete della CSE¹⁵. Parafrasando il senso del percorso argomentativo della dottrina ermeneutica delle “sentenze gemelle” parrebbe che la CSE sia idonea ad integrare il parametro di costituzionalità, ma non nel significato ad essa attribuita dal Comitato, bensì nel significato che assume nella prospettiva della Corte costituzionale (secondo una lettura orientata dai principi costituzionali interni).

4. In via conclusiva: le puntualizzazioni proposte con la [sentenza n. 194/2018](#) e i sintomi di una ulteriore tendenza della Corte costituzionale all'accentramento.

La successiva [sentenza n. 194/2018](#) non si discosta dalla prima decisione, seppur con alcune precisazioni che richiedono qualche riflessione ulteriore e conclusiva. Per quanto concerne l'idoneità della CSE ad integrare il parametro di costituzionalità, la Corte, nella più recente occasione, si limita a rinviare a quanto statuito in precedenza. Ciò che, almeno all'apparenza cambia, sta in una leggera apertura all'utilizzo delle decisioni della CSE in funzione interpretativa e in una maggiore autonomia di contenuti delle disposizioni CSE.

interpretativo prodotto dalle sentenze della Corte EDU per il giudice nazionale. L. MADAU, *Il parametro “esterno” offusca il parametro “interno”*, cit., 334.

¹³ Osserva I. TRICOMI, *Complementarietà tra CEDU e Carta sociale europea*, cit., 8 s., che la CSE non prevede un sistema di controlli ad iniziativa del singolo, piuttosto essi sono attivati tramite reclami collettivi. Questi reclami sono sottoposti ad un filtro preliminare di ammissibilità e, in caso di esito positivo, possono passare all'esame nel merito da parte del Comitato. Quest'ultimo non adotta una sentenza, ma un semplice rapporto, trasmesso al Comitato dei Ministri il quale, ove accertata una insoddisfacente attuazione della CSE, può adottare una raccomandazione rivolta alla Parte contraente, la quale è tenuta ad adottare misure adeguate alla attuazione corretta della CSE.

¹⁴ Per tale ragione la Corte ha ritenuto non vincolante l'interpretazione dell'art. 5 CSE, invocato ad integrare il parametro, fornita dalla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali il 27 gennaio 2016 e pubblicata il 4 luglio 2016, *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) contro Francia*.

¹⁵ E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, cit., 140.

Sotto questo secondo profilo, infatti, le disposizioni della CSE sono valutate autonomamente dalla CEDU. Nella [sentenza n. 120/2018](#) era stata evidenziata la sostanziale coincidenza di contenuto tra la norma invocata e un'omologa disposizione della CEDU. Tale parallelismo nel caso più recente scompare e la norma CSE sembra essere valutata secondo una sua autonoma portata.

L'aspetto di maggior rilievo attiene, però, al significato in parte diverso che assumono le decisioni del Comitato nella giurisprudenza della Corte. Mentre nella [sentenza n. 120/2018](#) questa aveva escluso che una decisione di segno contrario del Comitato potesse vincolarla nell'interpretazione da dare alla norma CSE, nel caso in esame la Corte rinviene in una decisione del Comitato una posizione armonica rispetto ai principi costituzionali e, pertanto, la richiama a supporto della propria dichiarazione di illegittimità. Ciò non toglie che, per quanto la precisazione possa essere interessante, non vale a mutare l'approccio della Corte rispetto alle decisioni del Comitato; queste ultime restano pur sempre non idonee ad ingenerare un qualsiasi vincolo interpretativo in capo alle Corti nazionali, potendo al più essere utilizzate a fini argomentativi, quando si pongono in linea con il dettato costituzionale (che la Corte valuta in prima battuta), o, per usare le parole del Giudice delle leggi, quando le disposizioni della CSE, così come interpretate dal Comitato, sono idonee a creare «un'integrazione tra fonti e – ciò che più rileva – tra le tutele da esse garantite»¹⁶.

Sul piano dei rapporti tra Corti e tra Corte e giudici comuni si possono ricavare due significative osservazioni dalle decisioni in commento, entrambe accomunate da una potenziale tendenza "accentratrice" in capo alla Corte costituzionale¹⁷.

In primo luogo, quest'ultima conserva un dominio ermeneutico pressoché completo sulle disposizioni della CSE che non andranno intese secondo il "diritto vivente" del Comitato (proprio per la sua carente natura giurisdizionale), ma secondo il significato che il Giudice delle leggi loro attribuisce alla luce degli altri principi costituzionali che vengono in gioco.

In secondo luogo, il suddetto orientamento lascerebbe il giudice comune in una posizione più marginale nell'attuazione dei precetti sovranazionali, infatti, di fronte al dubbio sulla violazione della CSE, non sarebbe tenuto ad esperire un tentativo di interpretazione convenzionalmente orientata, ma dovrebbe limitarsi a rimettere la questione alla Corte cui spetterebbe in ultima istanza di accertarne l'incostituzionalità¹⁸.

¹⁶ Rileva G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale*, cit., 11, che le decisioni del Comitato, per quanto autorevoli, non hanno efficacia vincolante per la Corte, la quale potrà al più tenerle in considerazione ai fini della motivazione. Questo significa che la Corte costituzionale conserva il pieno controllo sull'interpretazione delle disposizioni della CSE, anche in mancanza di un organo giurisdizionale deputato *ad hoc* a garantirne l'osservanza. Una diversa valutazione sull'indirizzo appena aperto dalla Corte potrebbe aversi soltanto con l'introduzione di un apposito organo giurisdizionale che vigili sull'osservanza della CSE da parte degli Stati aderenti. Critica al riguardo è C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in [Federalismi.it](#), 4/2019, 16 s., la quale ritiene che le decisioni del Comitato non possano essere degradate al piano di semplici opinioni non qualificate, in quanto queste «trovano fondamento in un trattato ratificato dall'Italia, le cui disposizioni, al pari di tutti i trattati regolarmente sottoscritti e accettati, sono giuridicamente vincolanti per il nostro ordinamento, e la cui corretta applicazione il Comitato è chiamato a garantire in ragione del mandato espresso a verificarne, sul piano giuridico, l'osservanza da parte degli Stati contraenti».

¹⁷ Da ultimo, v. proprio A. RUGGERI, *La Consulta e il tiro alla fune con gli altri giudici*, in G. CAMPANELLI – G. FAMIGLIETTI – R. ROMBOLI (a cura di), *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Pisa 25 ottobre 2019, Napoli, 2020, 237 ss.

¹⁸ In questo senso v. E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, cit., 140. Analogamente ad essa C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta*, cit., 906. In senso contrario, invece, C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.*, cit., 13. L'Autrice ritiene che anche per la CSE debbano trovare applicazione i medesimi criteri interpretativi previsti per il contrasto tra diritto nazionale e CEDU. In questa direzione non potrebbe essere precluso al giudice comune di verificare preventivamente se non sia possibile attribuire alla norma interna un significato conforme alla norma della Carta sociale, questo anche perché sui giudici italiani graverebbe un vero e proprio obbligo di collaborare con il Comitato nella promozione della tutela dei diritti sociali.