



20 FEBBRAIO 2019

Le norme della Carta sociale europea
come parametro interposto di
legittimità costituzionale alla luce delle
sentenze Corte costituzionale nn. 120 e
194 del 2018

di Giuseppe Eduardo Polizzi
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Pavia

Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*

di Giuseppe Eduardo Polizzi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Pavia

Sommario: 1. Introduzione al tema. 2. La sentenza n. 120 del 2018: il divieto di associazione per i militari. 3. La sentenza n. 194 del 2018: l'indennizzo nel c.d. *Jobs Act*. 4. A modo di conclusione.

1. Introduzione al tema

In due recenti pronunce della Corte costituzionale, le nn. 120 e 194 del 2018¹, alcune delle norme della Carta sociale europea riveduta (CSE)² sono state considerate, per la prima volta, fra i parametri interposti di legittimità costituzionalità della legge. Le due decisioni sono senz'altro innovative sul piano delle fonti del diritto perché (al di là dei profili strettamente legati alle singole fattispecie) collocano le norme CSE in posizione sub-costituzionale e le equiparano alle norme CEDU. Per quest'ultime le sentenze “gemelle” 348 e 349 del 2007³ avevano già riconosciuto l'idoneità a essere ammesse fra i parametri interposti di

* Nota a sentenza sottoposta a referaggio.

¹ Corte cost. 13 giugno 2018, n. 120, G. MONACO *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea me norma interposta nel giudizio di legittimità delle leggi*, in *Forum costituzionale* 20 settembre 2018; Id. 8 novembre 2018, n. 194, C. PANZERA, *Indennità di licenziamento e garanzie costituzionali ed europee del lavoratore*, in *diritticomparati.it*, 6 dicembre 2018.

² La Carta sociale europea (CSE) è stata adottata a Torino nel 1961. Con la revisione di Strasburgo del 1996, sono stati riuniti in un unico trattato i diritti riconosciuti dalla versione originaria del 1961 e quelli frutto del Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992. La versione revisionata della Carta sociale europea è stata ratificata dall'ordinamento italiano con la legge 9 febbraio 1999 n. 30, *Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996* (nel testo si farà riferimento alla CSE per intendere sia la versione riveduta che quella originaria). Per un approfondimento si vedano ad esempio: O. SCHUTTER, *Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne*, in *Melangs en hommage à Jeand-Paul Jacqué*, Paris, 2010, pp. 217-261; ID., *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Studio per la Commissione AFCO*, Direzione generale politiche interne. Unità tematica Diritti dei cittadini e affari costituzionali, Unione europea, 2016, p. 23; U. KHALIQ, *The European Union and the European Social Charter: Never the twain shall meet?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 15, 2014, pp. 169-196; C. PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, in *Revista Juridica de los derechos sociales*, 1, 3/2013.

³ Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 348 e Id., 24 ottobre 2007 n. 349. La citazione fra i caporali bassi è tratta dalla sentenza n. 349 del 2007, *Considerato in diritto* 6. 2., sesto cpv. Fra i numerosi e autorevoli commenti sulle due sentenze “gemelle” si segnalano: F. SORRENTINO, *Apologia delle sentenze gemelle*, in *Diritto e società*, 2009, pp. 213 ss.; F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008, B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. It.*, 2008, pp. 569 ss.; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento*

legittimità costituzionale della legge, per verificare la compatibilità dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali contrattati (ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.). Invece, per le norme CSE la Corte costituzionale non aveva ancora “sciolto la riserva”.

Come si evince dalla lettura delle pronunce analizzate⁴, le poche occasioni ove le norme CSE sono entrate nel processo costituzionale riguardano gli atti introduttivi dei giudizi a *quibus*⁵ o i richiami operati negli atti di intervento delle associazioni sindacali⁶. Più raramente le norme CSE sono entrate nel processo costituzionale come parametro invocato dal giudice a *quo* nell'ordinanza di rinvio⁷. Peraltro, il riferimento

dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?, in *Dir. umani e dir. int.*, 2008, pp. 302 ss.; E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. int.*, 2008, pp. 138 ss.; G. GAJA, *Il limite del rispetto degli obblighi internazionali: un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. dir. int.*, 2008, p. 137; A. RUGGERI, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità (sentt. 348/2007 e 349/2007)*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007; M. CARTABIA, *Le sentenze gemelle: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 3564; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, *Giur. Cost.*, 2007, pp. 3518 ss.; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte subordinata a fonte “subcostituzionale” del diritto*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007; T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso delle giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giur.*, 2008, pp. 203 ss.

⁴ Risulta che la prima pronuncia ove v'è menzione alle norme della CSE è del 1983 e, sino alle recenti sentenze nn. 120 e 194 del 2018, si contano cinque sentenze di merito (2 giugno 1983 n. 163 in *Giur. cost.* 1983, pp. 907 ss.; 26 gennaio 1990 n. 30 in *Giur. cost.* 1990, pp. 103 ss.; 15 marzo 1994 n. 86 in *Giur. cost.* 1994, pp. 838 ss.; 26 febbraio 2010 n. 80 in *Giur. cost.* 2010, pp. 879 ss.; 23 luglio 2015 n. 178 in *Giur. cost.* 2015, pp. 1348 ss.), una ordinanza di manifesta inammissibilità (2 dicembre 2005 n. 434 in *Giur. cost.* 2005, pp. 4693 ss.) e una ordinanza di ammissibilità del quesito referendario (7 febbraio 2000 n. 46 in *Giur. cost.* 2000, pp. 360 ss.). Si segnala per inciso che la CSE non è “opzionabile” fra i parametri interposti di costituzionalità della legge offerti dal sito istituzionale della Corte costituzionale e che alla luce delle due sentenze in commento potrebbe ora essere inserita.

⁵ Corte cost. n. 30 del 1990, *Ritenuto in fatto*, 2 ultimo cpv.: in tale pronuncia sono richiamati gli articoli 5 e 6 CSE nella narrativa in fatto al solo scopo di dar conto che gli attori dei giudizi a *quibus* invocavano le norme della CSE (insieme ad altre convenzioni internazionali in materia di libertà sindacale) come canone di interpretazione della legge: «per desumerne che il divieto per alcune organizzazioni sindacali di ottenere spazi e riconoscimenti si porrebbe in contrasto con tali fonti normative internazionali, con conseguente possibile violazione anche degli artt. 10 e 35 Cost.».

⁶ Corte cost. n. 178 del 2015, *Ritenuto in fatto*, 1.4. quarto cpv., 1.5. quinto cpv., 1.6. terzo cpv. e *Considerato in diritto* 16 quinto cpv. Nella fattispecie la Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una serie di norme volte a “sospendere” per il periodo 2010-2014 il diritto di contrattazione collettiva e agli aumenti periodici della retribuzione dei dipendenti pubblici (con l'effetto di una sorta di “congelamento” prolungato delle retribuzioni). In tal caso le norme della CSE sono richiamate esclusivamente negli atti di intervento di alcune sigle sindacali; la Corte costituzionale si limita a ricordarle in punto diritto: «Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995».

⁷ Corte cost. n. 80 del 2010, *Ritenuto in fatto*, 1.1.3 e *Considerato in diritto*, 4 primo e secondo cpv. In un caso riguardante la legittimità costituzionale di alcune norme della legge finanziaria del 2008 volte a fissare un limite “massimo” dei posti di insegnanti di sostegno e a vietarne l'assunzione in deroga in classi con studenti con disabilità grave, con ordinanza 230 del 2009 il giudice a *quo* indicava fra i parametri di legittimità costituzionale l'art. 4, comma 2 CSE. L'incostituzionalità era però dichiarata in riferimento all'art. 24 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità (parametro interposto ex art. 117, comma 1 Cost.) e all'articolo 38, comma 3 Cost. (probabilmente in virtù della specialità delle norme). Cfr. altresì Corte cost. ord. n. 434 del 2005 dove sul diritto

alle norme CSE ha avuto la finalità principale di “rafforzare” l’interpretazione circa la compatibilità costituzionale della normativa impugnata, la quale è stata valutata (però) alla stregua di altri parametri, anche interposti, di legittimità costituzionale⁸.

In ragione dello *status* assunto dalle norme CSE nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la dottrina ha giustamente parlato di “trascuratezza” dei giudici *a quibus* e, sul piano delle fonti del diritto, di “aporia” di diritti riconosciuti a livello internazionale ma “negletti” sul piano nazionale e costituzionale⁹. La CSE è stata quindi definita emblematicamente “Carta di serie B” o “Cenerentola”¹⁰ rispetto alla “più fortunata” CEDU. Peraltro, il *trend* “di trascuratezza” non è mutato nemmeno dopo la revisione dell’art. 117, comma 1 Cost. *ex lege* 3 del 2001¹¹, la quale ha segnato nell’ordinamento italiano, sul piano del raccordo fra le fonti del diritto interno e le fonti del diritto convenzionale esterno, un “prima e un dopo” per cui: «Se prima non vi era un obbligo giuridico di dare attuazione agli accordi (fatta salva la responsabilità dello

alla maggiorazione salariale per il lavoro straordinario dei dipendenti di Ferrovie dello Stato S.p.a. i giudici *a quibus* invocavano fra i parametri interposti di legittimità costituzionale l’art. 4, punto 2 CSE riveduta ex artt. 117 (ord. n. 15 del 2004) e 11 (ord. n. 1051 del 2004) Cost. In particolare, i remittenti ricordavano che tali norme sono vincolanti per l’ordinamento italiano, sia in quanto attuate dall’art. 2108 c.c. e dal r.d.l. 692 del 1923 e, *anche*, perché richiamate nella *Dichiarazione* formulata dall’Italia al momento del deposito degli strumenti di ratifica. La Corte costituzionale, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione, non utilizza le norme CSE argomentando che la insufficiente descrizione della fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* rende oscuro il significato che i remittenti vogliono attribuire a «lavoro straordinario» e a «convenzioni collettive» alla luce del dettato della Carta sociale.

⁸ Corte cost. n. 163 del 1983, *Considerato in diritto*, 6 primo, secondo e terzo cpv. La Corte costituzionale dichiarava l’incostituzionalità di una serie di norme “restrittive” del trattamento pensionistico di invalidità in virtù degli articoli 38, comma 3 e 3, comma 2 Cost., e non in base all’art. 15 CSE (diritto della persona con disabilità all’autonomia, all’integrazione sociale, e alla partecipazione alla vita della comunità) che pur è menzionato per ricordare che l’art. 38, comma 3 «ha riscontro» nell’art. 15 cit. («il quale, anzi, contiene una previsione normativa più compiuta e puntuale»). Cfr. inoltre Corte cost. n. 46 del 2000 *Considerato in diritto*, 3 ultimo cpv. dove in un giudizio di ammissibilità del quesito referendario concernente l’abrogazione dell’art. 18 Statuto lav. la Corte costituzionale richiamava l’art. 24 della CSE riveduta (secondo cui le Parti contraenti s’impegnano 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 e il diritto dei lavoratori stessi a ricorrere davanti ad un organo imparziale) per ricordare che i lavoratori hanno diritto a non essere licenziati senza un valido motivo e, in caso di licenziamento ingiustificato, hanno il diritto a un congruo indennizzo o ad adeguata riparazione, oltre che a ricorrere a una autorità giurisdizionale.

⁹ 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), *Atti del Convegno di studi Reggio Calabria*, 26 febbraio 2016, Napoli, 2016, in particolare pp. 12 ss. e 16 ss. Più di recente: S. STURNIOLO, *Una porta prima facie ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quad. cost.*, 13 luglio 2018, che richiama in nota 1 M. NISTICÒ, *La libertà sindacale ed il diritto di critica sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato. Profili di interesse costituzionalistico*, in G. FAMIGLIETTI-M. NISTICÒ-M. FALSONE-P. ALIBI, *Libertà politiche e sindacali nella polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, Milano, 2016, p. 40.

¹⁰ A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale*, cit., 12, p. 20.

¹¹ Legge costituzionale 3 ottobre 2001 n. 3, *Modifiche al Titolo V parte seconda della Costituzione*.

stato sul piano internazionale), oggi i vincoli rinvenienti dall'adesione all'Unione europea e dalla sottoscrizione dei trattati si traducono in parametri di sindacabilità costituzionale»¹².

Il punto che *ictu oculi* sembra risolto con le sentenze nn. 120 e 194 del 2018 è che le norme CSE possono essere incluse (e quindi invocate dagli stessi giudici a *quibus*) fra i parametri interposti di legittimità costituzionale. Purtroppo alcune precisazioni nelle due sentenze testè richiamate paiono indicare dei “limiti” alla loro innegabile portata innovativa, che nel corso del presente contributo si cercheranno di mettere in evidenza.

3. La sentenza n. 120 del 2018: il divieto di associazione per i militari..

Il primo caso trae origine dalle ordinanze del Consiglio di Stato (ord. n. 111 del 2017) e del TAR Veneto (ord. n. 198 del 2017) i quali sollevavano questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2 del Codice dell'ordinamento militare (d. lgs. 66 del 2010) per contrasto con l'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli articoli 11 e 14 CEDU¹³ e 5, paragrafo unico, terzo comma CSE¹⁴. Sulla legittimità di un divieto di associazione per i militari la Corte costituzionale si era peraltro già pronunciata con la sentenza n. 449 del 1999¹⁵: in tale occasione aveva rigettato la pretesa illegittimità del divieto di associazione per gli appartenenti alle forze armate in ragione della “specialità” del rapporto che lega i militari all'amministrazione pubblica (connotato da «neutralità» e «coesione interna»)¹⁶. I giudici a *quibus* però ritenevano di sottoporre nuovamente la questione al vaglio della Corte costituzionale in relazione a ulteriori parametri (interposti) «che concorrono a integrare l'art. 117, primo comma, Cost.»¹⁷, CEDU e CSE, dai quali a parere dei remittenti discende il diritto di associazione per i militari e un impedimento per gli ordinamenti nazionali di negarlo o limitarlo, sino al punto di comportarne la sostanziale soppressione.

¹² Così F. RIGANO, *I limiti esterni all'attività giurisdizionale, Relazione tenutasi alla X Giornate italo brasiliano spagnole*, Università Cattolica di Pernambuco, Recife, 14-15 settembre 2017. Vedi inoltre G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *Federalismi* 18/2013, 8 per cui l'art. 117 Cost., all'esito della revisione del 2001, configura un vero e proprio «obbligo per il legislatore ordinario di dare attuazione a un trattato internazionale, anche quando per la sua operatività sia necessario il complemento di una normazione interna (vale a dire quando le sue prescrizioni non sia *self-executing*, del tutto o in parte), purché sia già intervenuto l'ordine di esecuzione, disposto con clausola per *relationem* nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica o con apposita e distinta legge, e a condizione che l'atto sia entrato in vigore sul piano internazionale».

¹³ Cfr. CEDU, art. 11: *Libertà di riunione e associazione*; art. 14: *Divieto di discriminazione*.

¹⁴ Cfr. art. 5, paragrafo unico, terzo comma CSE riveduta: «[...] Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione e dalla regolamentazione nazionale».

¹⁵ Corte cost. 17 dicembre 1999 n. 449 in *Giur. cost.*, 1999, p. 3870.

¹⁶ Id., *Considerato in diritto* 3.

¹⁷ Corte cost. 120 del 2018, *Considerato in diritto* 7.

In altre parole la già dichiarata legittimità costituzionale del divieto di associazione militare era ora messa “alla prova” in virtù delle norme *ex* CEDU (già ammesse in posizione sub-costituzionale dalle sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007) ed *ex* CSE (sino a quel punto non ammessa fra i parametri interposti di legittimità costituzionale). In particolare, i giudici *a quibus* ritenevano che i divieti contenuti nella norma impugnata si sarebbero posti in contrasto con gli articoli 11 e 14 CEDU (come interpretati -da ultimo- nelle decisioni *Matelly c. Francia* del 2010 e *Adefdromil c. Francia* del 2009) dai quali risulterebbe che i limiti (ammissibili) alla libertà di associazione dei militari non possono essere intesi sino al punto di configurare un divieto assoluto di associazione. In secondo luogo, i rimettenti richiamano (invocandolo fra i parametri interposti) l’art. 5 cit. CSE secondo cui la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali e internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali, e di aderirvi, impegna le Parti aderenti affinché la legislazione nazionale non pregiudichi tale libertà, nè sia applicata in modo da pregiudicarla. Per gli appartenenti alle forze di polizia e ai membri delle forze armate “la misura” di detta garanzia è rinviata alla legge nazionale.

Indicativa della scarsa rilevanza assunta dalle norme CSE è l’assenza di un contraddittorio nelle “difese” della Presidenza del Consiglio dei ministri che, intervenuta in giudizio per chiedere che la questione fosse dichiarata inammissibile o non fondata, non assume posizione sull’evocazione delle sue norme nell’ordinanza di rinvio (ciò è quanto emerge dalla lettura del Fatto della sentenza)¹⁸.

Con la sentenza 120 del 2018 era dichiarata la parziale illegittimità dell’art. 1475, comma 2 cit. in quanto prevede che: «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» anziché disporre: «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali». La Corte costituzionale assume le norme CSE fra i parametri interposti di legittimità costituzionale della legge, riconoscendo l’idoneità di ampliare i diritti dei militari sino a ricomprendere il diritto di associazione, su cui la stessa Corte si era pronunciata in precedenza per la legittimità del divieto.

La CSE è definita dalla Corte costituzionale «il naturale completamento» della CEDU sul piano sociale¹⁹. Per queste caratteristiche, le sue norme sono a tutti gli effetti considerate «fonte internazionale ai sensi dell’art. 117, comma 1 Cost.». Anche perché «gli Stati membri del Consiglio d’Europa [*ndr*: come si legge nel Preambolo della stessa CSE] hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell’uomo. Essa è priva di effetto diretto, al pari della CEDU, dunque il giudice comune non può farne diretta applicazione in un giudizio ma, nel caso in cui rilevi un contrasto

¹⁸ Id., *Ritenuto in fatto* 4.

¹⁹ Id., *Considerato in diritto* 10.1. primo cpv.

fra una normativa nazionale e le norme CSE, deve sollevare una questione di legittimità costituzionale «per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost.»²⁰.

In definitiva, con la decisione in commento la Corte costituzionale ammette le norme CSE fra i parametri interposti e al contempo, però, delimita l'impatto della sua stessa pronuncia precisando che la struttura della CSE «si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione».²¹

Paiono essere inseriti due “temperamenti”: da un canto, l'art. 5 CSE è ammesso *in quanto ha* un «contenuto puntuale», a differenza di altre norme della CSE le quali entrano sì nel giudizio di costituzionalità ma la loro attuazione è subordinata al principio di progressività (“tempi e modi” della loro attuazione)²²; d'altro canto, è individuata una “corrispondenza” di contenuti con le norme di altre fonti internazionali pattizie per cui è pacifica la loro ammissione fra i parametri interposti di legittimità costituzionale: l'art. 5 cit. ha «un contenuto molto simile» a quello degli articoli 11 e 14 della CEDU «e, conseguentemente, si deve egualmente concludere che sia incompatibile con essa l'esclusione nei confronti dei militari del diritto di associazione sindacale da parte degli Stati sottoscrittori»²³.

Una lettura “cauta” della sentenza n. 120 del 2018 porta senz'altro a concludere che le norme “dal contenuto puntuale” della CSE entrano per la prima volta in posizione sub-costituzionale, quindi fra i parametri interposti di costituzionalità della legge, mediante l'art. 117, comma 1 Cost., e altresì che per le norme puntuali a contenuto “sociale” vale il principio di progressività: ciò comporta che nello scrutinio di costituzionalità la Corte costituzionale (peraltro conformemente al suo indirizzo in materia) giudica tenuto conto che i diritti sociali sono diritti a prestazione, che costano, per cui si deve tener conto dei tempi e dei modi della loro attuazione.

3. La sentenza n. 194 del 2018: l'idennizzo nel cd. *Jobs Act*

Il secondo caso origina dalla questione sollevata dal Tribunale del lavoro di Roma (ord. n. 195 del 2017) avente ad oggetto gli articoli 1, comma 7, lettera c) della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (riforma degli ammortizzatori sociali, dei contratti di lavoro e dell'attività ispettiva) e 2, 3 e 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato e delle tutele crescenti in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183). Tali norme erano dubitate di legittimità costituzionale

²⁰ Id., *Considerato in diritto* 10.1 secondo cpv.

²¹ Id., *Considerato in diritto* n. 10.1 primo e secondo cpv.

²² Id., *Considerato in diritto* 10.2. primo cpv.

²³ Id., *Considerato in diritto* 10.2. secondo cpv.

in relazione a una serie di parametri interposti, fra questi l'art. 24, comma 1 CSE, secondo cui: «per assicurare l'effettivo esercizio del diritto a una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere: a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione»²⁴. Ciò in quanto la normativa impugnata prevedeva un indennizzo per il licenziamento ingiustificato di ammontare “modesto” e tale da comportare un regresso irragionevole nelle tutele dei lavoratori fin lì apprestate. Tale indennizzo, secondo la tesi del remittente, è peraltro contrario a una serie di fonti internazionali secondo cui l'indennità deve essere adeguata e di ammontare tale da produrre un effetto che dissuada il datore di lavoro da un licenziamento ingiustificato. Interessante rilevare che la Corte costituzionale richiami alcune decisioni del Comitato europeo per i diritti sociali, per quanto organo avente natura non giurisdizionale, ove l'indennizzo è considerato un rimedio sufficiente in caso di licenziamento ingiustificato (senza dunque che la “tutela reale” sia indispensabile per la legittimità del rimedio), però esso deve essere «a un livello sufficientemente elevato per [...] risarcire il danno subito dal dipendente» e «a un livello sufficientemente elevato per dissuadere il datore di lavoro» da un licenziamento ingiustificato: tali elementi integrano il requisito dell'«adeguata compensazione» sicché l'indennizzo (o altro rimedio) sia conforme agli obblighi internazionali e alla stessa Costituzione²⁵. Peraltro, il giudice a quo rappresenta ancora che «lo stesso Comitato europeo dei diritti sociali, nelle Conclusioni del 2016 relative alla legislazione italiana vigente nel 2014 (e, quindi, alla legge n. 92 del 2012), ha rammentato il divieto di qualunque tetto alle indennità riconoscibili al lavoratore tale da determinare che esse non siano in rapporto con il pregiudizio da lui subito e sufficientemente dissuasive per il datore di lavoro»²⁶. Secondo la parte costituita «[...] i rapporti del Comitato europeo dei diritti sociali – sia quelli sui rapporti periodici presentati dagli Stati contraenti sull'applicazione della Carta, sia quelli sui reclami

²⁴ Si precisa che il Tribunale ordinario di Roma sollevava questione di legittimità costituzionale (anche) in relazione agli artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, e 76 Cost.

²⁵ Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194, *Considerato in diritto* 14 terzo cpv. ove richiama le decisioni del Comitato sociale europeo rese in seguito al reclamo collettivo n. 106 del 2014 proposto dalla *Finnish society of Social Rights c. Finlandia*, richiamata nell'ordinanza di rinvio del giudice remittente, cfr. in particolare Id. *Ritenuto in fatto*, 1.2.3. quarto cpv.

²⁶ Id., *Ritenuto in fatto* 1.2.3. ultimo cpv. Si aggiunga peraltro che le sentenze nn. 120 e 194 del 2018 devono essere lette alla luce delle Conclusioni del Comitato europeo per i diritti sociali sull'Italia presentate il 23 gennaio 2018. Nel suo rapporto conclusivo, dedicato alla salute, alla sicurezza e alla tutela sociale, il Comitato ha infatti rilevato nell'ordinamento italiano v'è uno scarso grado di attuazione delle norme CSE, anche in relazione ad alcune normative in materia previdenziale che “selezionano” la platea dei destinatari in base a criteri di residenza troppo restrittivi (si legge ad esempio che in materia di diritto alla sicurezza sociale la situazione dell'Italia non è conforme all'art. 12, paragrafo 3 e 4 della CSE, nella parte in cui il diritto alla parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali non è garantita ai cittadini di tutti gli Stati aderenti alla Carta e che a riguardo è *eccessivo* porre in dieci anni il requisito di godimento di tale prestazione sociale per gli stranieri).

collettivi – costituirebbero atti interpretativi del contenuto materiale, vivente e dinamico, della Carta, vincolanti per gli stessi Stati con riguardo all’ampiezza e ai contenuti dei diritti sociali previsti dalla Carta»²⁷.

Come osservato nella sentenza n. 120 del 2018, ancora una volta, la Presidenza del Consiglio dei ministri, intervenuta in giudizio per chiedere che le questioni fossero dichiarate non fondate, non entra “in contraddittorio” rispetto l’invocabilità fra i parametri interposti delle norme CSE²⁸, ancora una volta a dimostrazione della scarsa importanza assunta nel giudizio costituzionale.

La Corte costituzionale ammette (per la seconda volta a distanza di breve tempo dalla sentenza n. 120 del 2018) la CSE fra i parametri interposti di legittimità costituzionale²⁹ a condizione però che (ricordando quanto già affermato nella sentenza n. 317 del 2009) realizzi un innalzamento delle tutele per l’individuo: come dire che tali norme entrano nell’ordinamento in posizione sub-costituzionale a condizione che stabiliscano un regime di *favor*. Per la Corte costituzionale l’art. 24 CSE «specifica sul piano internazionale, in armonia con l’art. 35, terzo comma, Cost. e con riguardo al licenziamento ingiustificato», le garanzie previste da altre fonti internazionali aventi natura pattizia (fra i parametri interposti sono richiamate l’art. 10 della Convenzione OIL n. 158 del 1982 e l’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) ovverosia è espressione dell’insieme di garanzie volte a stabilire una idennità risarcitoria adeguata e con efficacia dissuasiva (sul lato del datore di lavoro) contro i licenziamenti ingiustificati. Riguardo la Convenzione OIL la Corte costituzionale, pur riconoscendo che tale Convenzione «ha vocazione costituzionale nello spirito dell’art. 35, terzo comma Cost.», afferma che le sue norme non possono essere evocate fra i parametri interposti di legittimità costituzionale in quanto «non è stata ratificata dall’Italia, pertanto non è da ritenersi vincolante, né può integrare il parametro costituzionale evocato, poiché l’art. 117, primo comma, Cost., fa riferimento al rispetto dei «vincoli» derivanti dagli «obblighi internazionali»³⁰ e quindi chiarisce che solamente le fonti internazionali “ratificate” dall’Italia possono entrare a far parte dei parametri interposti di legittimità costituzionale. Ciò vale anche in relazione all’art. 76 Cost. poiché: «Se è vero, infatti, che la linea dell’art. 1, comma 7, della legge di delegazione n. 183 del 2014 fa riferimento, senza ulteriori specificazioni, alle «convenzioni internazionali», da tale generica dicitura non si può

²⁷ Id., *Ritenuto in fatto* 2.4. quarto e decimo cpv.

²⁸ Id., *Ritenuto in fatto* 4.

²⁹ Id., *Considerato in diritto* 14 quinto cpv.: «questa Corte ha già affermato l’idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell’art. 117, primo comma, Cost. e ha anche riconosciuto l’autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali (sentenza n. 120 del 2018)».

³⁰ Id., *Considerato in diritto* 5.4. terzo cpv.

certamente far discendere l'obbligo per il legislatore delegato del rispetto di convenzioni cui l'Italia, non avendo inteso ratificarle, non è vincolata»³¹.

4. A modo di conclusione

Un primo profilo che si vuole mettere in luce riguarda l'equiparazione fra CSE e CEDU. Come è noto siamo in un contesto istituzionale ove la natura non giurisdizionale del Comitato europeo per i diritti sociali “priva” le sue decisioni della “forza” di cui godono le pronunce della Corte EDU: questo è uno dei motivi indicati dalla dottrina per cui le norme CSE hanno assunto uno scarso rilievo sino a essere “quasi” dimenticate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (e, ancor prima, dai giudici a *quibus*)³². Rispetto a tale profilo pare utile richiamare la citata ord. n. 111 del 2017: se infatti il Consiglio di Stato propone le norme CSE fra i parametri interposti di legittimità costituzionale, al contempo dubita dell'equiparazione fra le due carte in ragione della natura degli organi preposti alla loro interpretazione. Come si ricordava, se la CEDU è inserita in un sistema di tutela giurisdizionale (ed infatti le sue norme entrano nell'ordinamento interno come interpretate dalla Corte EDU), lo stesso non si può dire per la CSE, protetta da un organo non avente natura giurisdizionale. Al Comitato europeo per i diritti sociali, in effetti, si può ricorrere attraverso un sistema di “reclami collettivi” al cui esito è adottato un “rapporto” sul grado di adempimento dei Paesi aderenti alle norme CSE, il quale è poi comunicato al Comitato dei ministri che a sua volta può adottare una risoluzione. D'altronde è la stessa Corte costituzionale che nella decisione 120 del 2018, in punto di diritto, afferma che le pronunce della CSE non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta³³. Ciò in quanto, a differenza della CEDU, la CSE non contiene una disposizione equivalente all'art. 32, paragrafo I, che affida alla competenza della Corte EDU l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli; e al pari, il Protocollo addizionale CSE non ha una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 CEDU, che fonda l'autorità di *res indicata* delle sentenze Corte EDU. Pertanto: «rispetto alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, non può trovare applicazione quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 348 del 2007 “Poiché [...] le norme CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea,

³¹ Id., *Considerato in diritto* 5.4. quarto cpv. Il giudice a quo (*Ritenuto in fatto* 1.2.3. primo cpv.) propone come parametro di legittimità costituzionale anche l'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, alla Convenzione sul licenziamento n. 158 del 1982 (Convenzione sulla cessazione della relazione di lavoro ad iniziativa del datore di lavoro), adottata a Ginevra dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) il 22 giugno 1982 (e non ratificata dall'Italia).

³² Cfr. G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea me norma interposta nel giudizio di legittimità delle leggi*, cit.

³³ Corte cost. 120 del 2018, *Considerato in diritto* 13.4 cpv. terzo, quarto e quinto cpv.

la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata»». Con la sentenza n. 194 del 2018 la Corte costituzionale torna sul punto e ribadisce la non vincolatività delle pronunce del Comitato europeo per i diritti sociali, sebbene richiami una sua decisione (resa a seguito del reclamo collettivo n. 106 del 2014, proposto dalla *Finnish Society of Social Rights* contro la Finlandia)³⁴ per rafforzare la tesi per cui l'indennità risarcitoria per il lavoratore licenziato senza giusta causa dev'essere congrua per il lavoratore e dissuasiva per il datore di lavoro pena l'illegittimità della indennità³⁵. Da una parte è vero che la Corte ha escluso chiaramente che le pronunce del Comitato possano essere equiparate a quelle della Corte EDU, ma d'altra parte le ha definite «autorevoli»³⁶ e le ha peraltro richiamate in motivazione, significando che devono essere tenute in considerazione nel ragionamento della Corte costituzionale e sono in grado, per la qualità dell'organo da cui sono emesse, di imporsi nell'interpretazione delle norme CSE, su cui l'ultima parola spetta però alla stessa Corte costituzionale (e alla luce della sentenza Corte cost. 49 del 2015 probabilmente saranno «ancor più autorevoli» quelle pronunce del Comitato sociale europeo che segnano una interpretazione delle norme CSE consolidata nel tempo). La natura non giurisdizionale del Comitato sociale europeo impedisce alle norme CSE riveduta di entrare nell'ordinamento italiano attraverso le pronunce del Comitato stesso, a differenza delle norme CEDU che invece si inseriscono come diritto vivente attraverso le pronunce della Corte EDU: in tal senso, la Corte costituzionale è privata di un punto di vista che privilegia l'approccio casistico e concreto³⁷. Peraltro, nell'ottica di un dialogo fra Corti l'assenza della natura giurisdizionale delle pronunce del Comitato europeo priva quest'ultimo della possibilità di porsi in relazione con le altre Corti che si occupano di diritti sociali. In definitiva, è auspicabile che la CSE sia dotata in futuro di un organo giurisdizionale che vigili sulla sua osservanza da parte degli Stati aderenti e questo peraltro sarebbe coerente al principio di indivisibilità fra i diritti civili e i diritti sociali, per cui è affermata «l'impossibilità logica e storica di garantire una tutela effettiva dei diritti civili e politici senza promuovere contestualmente anche i diritti sociali ed economici»³⁸. D'altronde lo stesso Consiglio europeo aveva concepito la CSE come «pendant sul piano sociale» della CEDU, per quanto poi –come

³⁴ Corte cost. 194 del 2018, *Considerato in diritto* 14, terzo cpv.

³⁵ Cfr. *infra* par. 3 nota 27. Il Comitato sociale europeo è definito «primo» interprete delle disposizioni della Carta sociale europea da B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta sociale europea a una svolta?* cit., pp. 13-14; C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, 1 del 2017, in particolare pp. 15-20.

³⁶ Cfr. rispettivamente: Corte cost. 120 del 2018, *Considerato in diritto* 13.4 ult. cpv. e Corte cost. 194 del 2018, *Considerato in diritto* 14 terzo cpv.)

³⁷ A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale*, cit., 8 e 19.

³⁸ Così 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 ss. ed è ricordata da B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta sociale europea a una svolta?* in *Federalismi* 17/2017, p. 4 nota 5.

giustamente osservato- non si sia fatto carico di inserirla in un sistema di controllo simile a quello della CEDU³⁹.

In secondo luogo, si può affermare che la Corte costituzionale con le sentenze nn. 120 e 194 del 2018 ha ammesso le norme della CSE riveduta fra i parametri di legittimità costituzionale a condizione che esse siano puntuali, realizzino un innalzamento delle tutele della persona e non siano meramente programmatiche (tenuto conto che comunque per le norme a contenuto “sociale” occorre considerare i tempi e i modi della loro attuazione). Lo ricorda la stessa Corte costituzionale in un passaggio della sentenza n. 120 cit. ove afferma che la CSE «si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione»⁴⁰. La Corte costituzionale pare dunque voler dire che da un lato nella CSE vi sono principi ad «attuazione progressiva» mentre da altro lato vi sono norme a «contenuto puntuale»⁴¹ e che solamente quest'ultime sono idonee per essere ammesse fra i parametri interposti di legittimità costituzionale. In altri termini, nel ragionamento della Corte costituzionale pare esservi un “limite” per l'ammissione delle norme CSE fra i parametri di legittimità costituzionale che parte dalla distinzione (che si auspica sia sviluppata in futuro dalla giurisprudenza costituzionale) fra le norme puntuali, che possono essere utilizzate nel giudizio di costituzionalità come parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost. e altre norme “programmatiche”, le quali non potrebbero essere ammesse a tal fine in quanto spetta al Legislatore definire tempi e modi della loro attuazione. Peraltro, per valutare la “puntualità della norma” la Corte costituzionale “cerca” un contenuto analogo in altre Carte internazionali per cui è pacifica l'ammissione fra i parametri interposti in quanto ratificate. Lo fa chiaramente nella sentenza 120 del 2018 ove afferma che l'art. 5 ha «un contenuto simile a quello corrispondente della CEDU»⁴².

Accanto a questi aspetti più processuali, le due sentenze in commento inducono a ulteriori riflessioni nel più ampio tema della garanzia sui diritti sociali. La Corte costituzionale pare infatti inserire accanto alla tutela dell'interesse finanziario protetto delle regole di bilancio (sia prima che dopo la revisione del 2012)

³⁹ Parla di «le pendant, le complément» S. GREVISSE, *La Charte sociale: rapport introductif*, in J. F. AKANDJI KOMBE-S. LECLERC (a cura di), *Le Charte sociale Européenne*, Bruxelles, 2001, p. 5; di carte “sorelle” C. PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, op. cit., p. 7; di «inseparable texts» «its elder sister» (in riferimento alla CEDU rispetto alla CSE) R. BRILLAT, *La Carta sociale europea e il sistema di tutela dei diritti fondamentali 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*, Napoli, 2013, p. 2. Vedi ancora B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta sociale europea a una svolta?* cit., in particolare p. 5 nota 7.

⁴⁰ Ancora Corte cost. 120 del 2018, *Considerato in diritto* 10.1, secondo periodo e *infra* par. 2 nota 21.

⁴¹ Corte cost. 120 del 2018, *Considerato in diritto* 10.2. primo cpv.

⁴² Id., *Considerato in diritto* 10.2. secondo cpv.

un ulteriore profilo stante nel “portato normativo” della CSE, che dalle sentenze nn. 120 e 198 del 2018 è parametro per valutare la compatibilità costituzionale delle scelte del Legislatore in tema di diritti sociali⁴³. Ciò in un quadro europeo ove gli obiettivi “sociali” inseriti sin dal Trattato di Maastricht (e ribaditi dal Trattato di Lisbona all’art. 3, comma 3) hanno assunto una posizione “ancillare” rispetto a quelli economico-finanziari: per quest’ultimi è stato predisposto un apparato di norme che puntualmente ha indicato la misura del disavanzo pubblico e quella dell’indebitamento e severe procedure di controllo dei bilanci dello Stato, esteso fin agli strumenti interni di programmazione economica. E ancora di recente

⁴³ Ancor prima della revisione del 2012, il tema della compatibilità costituzionale di norme incidenti in modo restrittivo sulle prestazioni collegate al godimento dei diritti sociali è stato oggetto di numerose pronunce della Corte costituzionale. Senza aver pretesa di ripercorrere in tale sede nemmeno a grandi linee l’evoluzione della giurisprudenza nonché il dibattito dottrinario che si è sviluppato sul tema, basti qui ricordare che la Corte costituzionale si è orientata almeno in un primo tempo a definire i diritti sociali come “diritti finanziariamente condizionati”, ovverossia dipendenti –sul lato lato del loro garanzia- dalla determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione della relativa tutela da parte del Legislatore ordinario. In altre parole, ragioni di natura finanziaria possono giustificare il mancato soddisfacimento di un diritto le cui prestazioni “costano”, per quanto il diritto sia di rango costituzionale. La nozione di «diritti finanziariamente condizionati» è stata elaborata per la prima volta da F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni 80*, in AA. VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, pp. 30-31. Qualche pronuncia in tal senso si registra sul fine degli anni Sessanta, cfr. Corte cost. 2 luglio 1966, n. 81 con osservazioni di E. POLITO, *Imposta «cedolare» ed eguaglianza in materia tributaria*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1053. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 7 ss. osserva che tutti i diritti costano, benché per quelli di libertà non sia agevole quantificarne l’esatto costo. A fronte delle critiche volte a far emergere i riflessi sui diritti della persona di un ragionamento siffatto, al cui esito v’era il sacrificio del diritto per salvaguardare l’interesse finanziario, dagli anni Novanta maggiore attenzione è stata posta sulla tutela del “nucleo essenziale del diritto” quale “ambito inviolabile” che “custodisce” la dignità umana, senza con ciò rinnegare il fondamento costituzionale di tutte quelle norme di natura restrittiva la cui ragion d’essere era individuata nella necessità di preservare l’interesse finanziario dello Stato (il riferimento è ad esempio alle sentenze della Corte cost. 13 giugno 2008, n. 203, in *Giur. cost.* 2008, 2304; 10 luglio 2008, n. 271, in *Giur. cost.* 2008, 3049; 30 dicembre 2009, 341 in *Giur. cost.* 2009, 5075). Altre sentenze segnano invece un approccio argomentativo diverso, volto ad affermare che non v’è un diritto costituzionale gerarchicamente sovraordinato ad un altro: piuttosto i diritti costituzionali sono ordinati secondo una “gerarchia mobile”, per cui fra loro v’è reciproca integrazione (Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275 commentata da: F. GAMBARDELLA, *Diritto all’istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2017, p. 74; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 1, 16 marzo 2017. Per approfondire il concetto di “gerarchia mobile fra diritti” si rinvia a F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, p. 3. Secondo tale orientamento per risolvere la questione di legittimità costituzionale fra le norme impugnate e il diritto sociale, occorre valutare le circostanze del caso concreto nonché la ragionevolezza delle motivazioni del Legislatore nelle scelte allocative, giacché esse entrano nel giudizio di costituzionalità della legge. In effetti, emerge in talune sue pronunce una attenzione specifica all’istruttoria della legge, scrutinata coll’obiettivo di ricostruire l’intentio del Legislatore giacché il riferimento generico alle necessità finanziarie per giustificare tagli alla spesa sociale (e cioè all’*occasio legis*) non è stato ritenuto sufficiente (Cfr. Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70 e a commento -sui profili della motivazione della legge- cfr. G. PEPE, *Necessità di un’adeguata motivazione della legge relativamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum quad. cost.*, 2015, nt. 43 e A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 10/2015; L. VESPIGNANI, *Measure for measure. Osservazioni sulla motivazione delle leggi a margine della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Stato*, 4, 2015, pp. 221 ss.).

la Commissione europea ha tentato di incorporare alcune parti del *Fiscal compact* nel diritto UE, per dar seguito a quanto previsto dall'art. 16 del Trattato citato⁴⁴.

Il recepimento nel nostro ordinamento dei vincoli eurounitari e internazionali in materia di bilancio (che ha avuto una delle sue “massime” espressioni nella revisione costituzionale del 2012) ha sottoposto la spesa pubblica per le prestazioni sociali a marcati condizionamenti sul piano dell'*an* e del *quantum*, con evidenti riflessi, come diffusamente osservato, sui livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni sociali⁴⁵. Le sentenze nn. 120 e 194 del 2018, limitatamente a tali profili, spingono a una riflessione sull'incorporazione della CSE riveduta nell'ordinamento originario UE⁴⁶ e in tal senso la Corte costituzionale, con le pronunce in commento, pare aver suggerito una direzione, un percorso volto a costruire un elemento positivo di identità comune in base a regole comuni sia sul piano dei vincoli di bilancio, sia su quello riguardante la tutela dei diritti sociali. Ciò, oltre a recuperare l'essenza del mercato unico europeo (volto nel suo disegno originario anche alla protezione dei diritti dei cittadini europei) è coerente al progetto della Commissione di potenziare dal prossimo bilancio dell'Unione europea (2021-2027) la politica sociale europea con l'istituzione di un Fondo di adeguamento alla globalizzazione, volto

⁴⁴ Secondo cui «al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del Trattato di funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea». Il 29 novembre 2018 la proposta del relatore di Donal Hubner (Ppe), avanzata a nome della stessa Commissione europea al Parlamento UE, era di far approvare un atto di indirizzo volto al recepimento nel diritto originario UE del contenuto di una parte degli obblighi del *Fiscal Compact* riguardanti i meccanismi automatici di correzione e il controllo del *Fiscal board* sui bilanci nazionali. Il tentativo è (per ora) fallito perché tale proposta ha ottenuto il voto “pari” (che significa contrario) da parte della Commissione Affari Economici del Parlamento europeo.

⁴⁵ Fra i numerosi contributi: P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi* 4/2018, in particolare p. 6; M. D'AMICO-F. BIONDI, *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; in ottica comparatistica vedi: S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, Torino, 2015; INES CIOLLI, *Le ragioni del diritto e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, 2013; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in) disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2013; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Osservatorio sulle fonti* 4/2013; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013, pp. 67 ss.; A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, pp. 563 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, pp. 581 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.* 1, 2014, pp. 79 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, pp. 51 ss.; F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.* 1, 2014, pp. 29 ss.; P. MASALA, *Crisi di democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, 4/2016; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali sull'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017. Di recente vedi B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, 2018.

⁴⁶ Per approfondire tali aspetti si veda J. LUTHER, *Perspectives for Accession of the European Union to the (Revised) Social Rights Charter*, in ID., L. Mola, *Europe's Social Rights under the Turin Process*, Napoli, 2016, pp. 135 ss.

a ridurre il *dumping* sociale e fiscale «che rischia di ridurre il processo europeo [...] al paradigma neoliberista, in cui i soli diritti economici hanno dignità di piena tutela europea anche a danno dei diritti sociali e delle relative politiche».⁴⁷

⁴⁷ Cfr. ancora P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., p. 14. Cfr. altresì. European Commission, *Raccomandazione sul Pilastro europeo sui diritti sociali* C(2017) 2600, Comunicazione 26 aprile 2017 COM (2017).