

20 FEBBRAIO 2019

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

di Chiara Lazzari

Ricercatore di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

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 *

di Chiara Lazzari

Ricercatore di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

Sommario. **1.** Delimitazione del campo d'indagine. – **2.** Le sentenze n. 120/2018 e n. 194/2018 della Corte Costituzionale e le fonti internazionali. – **3.** La novità del ricorso alla Carta Sociale Europea come parametro interposto. – **4.** Il valore giuridico della “giurisprudenza” del Comitato Europeo dei Diritti Sociali.

1. Delimitazione del campo d'indagine

Sono trascorsi ormai più di quarant'anni da quando Federico Mancini stigmatizzava con forza la “chiusura provinciale della cultura giuridica italiana”, la cui tipica manifestazione è il “testardo rifiuto...all'impiego delle fonti internazionali”¹. La critica era formulata in sede di commento alla famosa decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 4 febbraio 1966, n. 5, la quale – considerato ancora vigente il d.l. lgt. 24 aprile 1945, n. 205, che vietava al personale militare e civile dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza di appartenere a partiti politici o a sindacati, anche se a carattere apolitico – invocava la natura politicizzata dell'azione sindacale per sancire la legittimità della citata disciplina, assimilando la fattispecie a quella regolata dall'art. 98, comma 3, Cost. Invero, nel sostenere l'abrogazione tacita del d.l. lgt. n. 205/1945, l'Autore denunciava il silenzio caduto sulla legge del 1958, con la quale l'Italia aveva ratificato la Convenzione OIL n. 87/1948 in tema di libertà sindacale, secondo il cui art. 9 “la legislazione nazionale dovrà determinare in quale misura le garanzie previste dalla presente convenzione si applicheranno alle forze armate ed alla polizia”. Al legislatore interno, dunque, sarebbe stata riconosciuta la mera facoltà di apporre limiti alle tutele ivi previste, non certamente quella di vanificarle, negandole:

* Nota a sentenza sottoposta a referaggio.

¹ F. G. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, 285-286.

tra queste, anche il diritto dei lavoratori, senza distinzione alcuna, di costituire (e aderire a) organizzazioni sindacali (art. 2)².

Con le sentenze di parziale accoglimento 11 aprile/13 giugno 2018, n. 120 e 26 settembre/8 novembre 2018, n. 194³, la prima delle quali destinata a incidere proprio in un ambito strettamente connesso a quello oggetto delle osservazioni testé ricordate, la Corte Costituzionale compie un ulteriore passo avanti nella direzione di una più decisa apertura verso l'utilizzazione delle fonti internazionali ai fini della soluzione delle questioni ad essa sottoposte.

Com'è noto, si tratta di pronunce che intervengono su vicende molto sensibili, pur se per motivi diversi. Con la prima, la Corte, per l'appunto superando (almeno in parte) il radicato "tabù"⁴ del riconoscimento della libertà di associazione sindacale in capo ai militari, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*), nella parte in cui prevede che questi "non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali", anziché stabilire che "possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali". E ciò per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) (nonché all'art. 14 della stessa⁵, ma i profili di censura di tale disposizione sono stati dichiarati assorbiti), oltre che all'art. 5, terzo periodo, della Carta Sociale Europea, oggetto di revisione nel 1996 (CSE)⁶.

² *Ivi*, 284; sulla decisione del Consiglio di Stato, v., in chiave critica, anche G. Pera, *Una grave decisione sul diritto di associazione sindacale del personale della pubblica sicurezza*, in *Boll. Scuola di perfezionamento e specializzazione dir. lav. sic. soc. Trieste*, 1966, n. 35-36.

³ Per M. T. Carinci, *La Corte costituzionale n. 194/2018 ridisegna le tutele economiche per il licenziamento individuale ingiustificato nel "Jobs Act", e oltre*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT* 2018, n. 378, 15, tuttavia, la pronuncia della Corte solo dal punto di vista formale si presenterebbe come una sentenza di accoglimento parziale, dovendo, invece, sotto il profilo sostanziale, "essere annoverata fra le sentenze additive di regola, adottate quando la soluzione normativa idonea a colmare la lacuna è implicita nell'ordinamento". Analogo discorso, per quanto si dirà nel presente paragrafo, può farsi anche con riguardo alla pronuncia n. 120/2018.

⁴ M. Ricci, *La fine di un "tabù": il riconoscimento della libertà di associazione sindacale (limitata) dei militari*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 3.

⁵ Secondo il quale il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza discriminazione alcuna.

⁶ Per alcuni commenti a Corte Cost. n. 120/2018, M. Ricci, *op. cit.*; C. Salazar, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quad. cost.*, 2018, 905 ss.; 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 *Dir. pubbl. eur. rass. online*, 2018, n. 1; G. Canale, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120)*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 3, 439 ss.; S. Sturmiolo, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum quad. cost.*, 2018, n. 7; G. Monaco, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi, ivi*, 2018, n. 9; R. Romboli, *Nota*, in *Foro. it.*, 2018, I, 2581 ss.; M. Falsone, *La libertà sindacale indossa le stellette ma il legislatore deve ancora prendere le misure*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, n. 4, in corso di pubblicazione

Se la portata, pur dirompente, di tale sentenza resta confinata nella sfera indicata, di valenza ben più generale è la pronuncia n. 194/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*) – sia nel testo originario sia in quello riformato dall'art. 3, comma 1, d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*), convertito, con modificazioni, nella l. 9 agosto 2018, n. 96 – 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”, con riguardo agli artt. 3 (in relazione sia al principio di eguaglianza, sul piano dell'ingiustificata omologazione di situazioni diverse, che al principio di ragionevolezza), 4, comma 1, 35, comma 1, 76 e 117, comma 1, Cost. (questi ultimi due articoli in rapporto all'art. 24 CSE)⁷.

Molti sarebbero i profili, che emergono da entrambe le pronunce, meritevoli di analisi, a partire dalla ricerca, in cui la Consulta si trova impegnata, di regole, già implicitamente presenti nell'ordinamento, idonee a delineare una disciplina di risulta da subito applicabile in presenza di una dichiarazione d'incostituzionalità, così da evitare l'introduzione *ex novo* di precetti altri, sospettabili di essere frutto di “una inammissibile creatività”⁸. Ciò che la Corte fa, in un caso, individuando, nelle pieghe del d.lgs. n. 66/2010 e in attesa di un intervento legislativo complessivo ormai improcrastinabile, limiti alla (riconosciuta) libertà sindacale dei militari a suo giudizio capaci di preservare tutti i principi in gioco⁹,

e, volendo, C. Lazzari, *Libertà di associazione sindacale dei militari*, in *Treccani – Il libro dell'anno del diritto 2019*, Roma, 2019, in corso di pubblicazione.

⁷ Per alcuni commenti a Corte Cost. n. 194/2018, A. Andreoni, L. Fassina (a cura di), *La sentenza della Corte costituzionale sul contratto a tutele crescenti: quali orizzonti?*, in *I seminari della Consulta giuridica CGIL*, 2019, n. 2; G. Fontana, *La Corte costituzionale e il decreto n. 23/2015: one step forward two step back*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 2018, n. 382; S. Giubboni, *Il licenziamento del lavoratore con contratto «a tutele crescenti» dopo l'intervento della Corte costituzionale*, *ivi*, 2018, n. 379; M. T. Carinci, *op. cit.*; C. Romeo, *La Consulta e la rivoluzione sulla misura dell'indennità per il licenziamento illegittimo*, in *Giur. it.*, 2018, 2710 ss.; O. Mazzotta, *Cosa ci insegna la Corte costituzionale sul contratto a tutele crescenti*, in *Labor*, 1° dicembre 2018; G. Zilio Grandi, *Prime riflessioni a caldo sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 194/2018 (quello che le donne non dicono)*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2018, n. 2; L. Zoppoli, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 2018, n. 377, 20-21; R. Cosio, *La sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale e il diritto europeo*, in www.europeanrights.eu; G. Mimmo, *La disciplina sanzionatoria del licenziamento invalido, dalla legge 604 al Jobs Act, modificato dal decreto dignità, alla Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194*, *Il Giuslavorista*, 20 novembre 2018, 29 ss.; E. Balboni, *La forza dei principi, ovvero ultimi (?) bagliori costituzionalmente orientati. Commento alla sentenza n. 194 del 2018 intorno al “diritto al lavoro”*, in *Forum quad. cost.*, 2018, n. 11; Id., *Il “diritto al lavoro” da principio fondamentale a diritto fondamentale: propaggine estrema del costituzionalismo ad impronta personale e sociale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2018, n. 2; R. Sanlorenzo, R. Terzi, *Al centro, il Giudice. La Corte costituzionale ed il Jobs act*, in questionegiustizia.it, 9 novembre 2018; F. Pasquini, *Licenziamento ingiustificato nel contratto a tutele crescenti: perché il criterio di determinazione dell'indennità è incostituzionale*, in *Boll. Adapt*, 19 novembre 2018, n. 40; F. Toffoletto, *Licenziamenti e Jobs Act, le motivazioni della Consulta*, in *Guida lav.*, 2018, n. 46, 38 ss.

⁸ O. Mazzotta, *op. cit.*, 5, con riferimento a Corte Cost. n. 194/2018; v., invece, R. Romboli, *op. cit.*, 2589, in sede di commento a Corte Cost. n. 120/2018, a proposito del confine, “sempre più impercettibile”, tra giudice costituzionale e legislatore.

⁹ In particolare, l'art. 1475, comma 1, d.lgs. n. 66/2010, secondo cui “la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa”, è ritenuto applicabile altresì ai futuri sindacati,

dovendosi conciliare, nella visione di tipo sistemico più volte affermata dalla sua giurisprudenza, il rispetto degli “obblighi internazionali” con altri valori costituzionalmente rilevanti¹⁰; nell’altro, ricorrendo, in chiave sistematica, all’evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti, nella quale è possibile rinvenire i criteri ulteriori, rispetto a quello dell’anzianità di servizio, cui ancorare l’indennità risarcitoria prevista nell’art. 3, comma 1, d.lgs. n. 23/2015 (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell’attività economica, comportamento e condizioni delle parti).

Ai fini di questa indagine, tuttavia, è un aspetto che interessa in modo precipuo approfondire, ossia l’utilizzazione delle fonti internazionali come parametri interposti, con particolare riferimento alla novità del ricorso alla CSE.

2. Le sentenze n. 120/2018 e n. 194/2018 della Corte Costituzionale e le fonti internazionali

Come Federico Mancini aveva intuito, è proprio l’utilizzo di dette fonti a costituire il “grimaldello”¹¹ atto a scardinare un divieto di così lungo corso quale quello connesso all’associazionismo sindacale delle Forze Armate e a segnare un evidente *revirement* nella giurisprudenza della stessa Corte, la quale, con la decisione 17 dicembre 1999, n. 449, aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità, sollevata dall’ordinanza del Consiglio di Stato 2 giugno 1998, n. 837 in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, comma 3, Cost., dell’art. 8, comma 1, l. 11 luglio 1978, n. 382 (*Norme di principio sulla disciplina militare*), di analogo tenore rispetto alle previsioni contenute nel d.lgs. n. 66/2010, che lo ha abrogato¹². Come si vedrà, invero, tale *revirement* risulta propiziato innanzitutto dall’evoluzione dei rapporti fra Carta costituzionale e CEDU, che si traduce nella progressiva integrazione tra gli orientamenti interpretativi delle Corti garanti del loro rispetto, a sua volta sollecitata dalla netta inversione di tendenza della giurisprudenza amministrativa, la quale, a parte il

così da consentire un controllo sull’apparato organizzativo e sulle sue modalità di costituzione e di funzionamento (anche con specifico riguardo alla trasparenza del sistema di finanziamento), funzionale a garantire la democraticità degli statuti e dell’associazione, presupposta dagli artt. 52 e 39 Cost., e la neutralità di un apparato pubblico quale quello militare, evocata dagli artt. 97 e 98 Cost. Quanto alle forme d’azione, confermato il divieto di esercizio del diritto di sciopero, adeguata garanzia è individuata nell’art. 1478, comma 7, d.lgs. n. 66/2010, che sottrae alla competenza degli organismi della rappresentanza militare attualmente previsti “le materie concernenti l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l’impiego del personale”: per una prima applicazione di tali principi ad opera della Circolare del Ministero della Difesa del 21 settembre 2018 (“Sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018. Procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale”) v. G. Canale, *op. cit.*, 450-451.

¹⁰ C. Panzera, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Consulta online*, 2015, 489.

¹¹ M. Ricci, *op. cit.*, 8.

¹² Per fondate critiche a tale sentenza, G. D’Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito della libertà sindacale dei militari*, in *Giur. cost.*, 2000, 553 ss.; M. Di Rollo, *Nota*, in *Law. pubbl. amm.*, 2000, II, spec. 354 ss.; A. Baldanza, *Il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 260 ss.; P. Lambertucci, *Verso la rappresentanza sindacale dei corpi militari?*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 622 ss.; in tema anche V. Fara, *La partecipazione politica e sindacale dei militari nella giurisprudenza europea. Spunti di riflessione per uno studio dell’ordinamento militare nazionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 585.

ricordato intervento del Consiglio di Stato del 1998, si era espressa a favore della legittimità della disciplina preclusiva della libertà di associazione sindacale nell'ambito in esame¹³, malgrado le novità nel frattempo intervenute – *in primis* il processo di professionalizzazione delle Forze armate¹⁴ – rendessero sempre più urgente un cambio di passo.

In effetti, nell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato 4 maggio 2017, n. 111¹⁵, così come in quella del TAR Veneto 3 novembre 2017, n. 198, che all'altra si uniforma, centrale è proprio l'attenzione ai percorsi ermeneutici elaborati in seno alla Corte di Strasburgo, la quale, con le sentenze del 2 ottobre 2014, rese nei casi *Adefdromil* e *Matelly*¹⁶, aveva dichiarato incompatibile con l'art. 11 CEDU¹⁷ il divieto di associazione sindacale dei militari allora vigente nell'ordinamento francese, quantunque accompagnato da un assetto della rappresentanza non dissimile da quello italiano¹⁸. E ciò perché “l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté une atteinte prohibée par la Convention”¹⁹, concretizzandosi in una limitazione destinata a incidere non già sull'esercizio della libertà di associazione, ma sul suo nucleo essenziale, ossia sulla sua titolarità, in quanto tale non proporzionata, né necessaria in una società democratica²⁰. Poiché, infatti, come chiarisce il Consiglio di Stato sulla scorta di quanto affermato nelle famose sentenze “gemelle” del 2007²¹, “per gli Stati firmatari...il diritto convenzionale vivente non è quello rappresentato dal testo della Convenzione (ossia dalle relative disposizioni), bensì quello risultante dall'esegesi dei Giudici di Strasburgo”, l'art. 11 CEDU è assunto dal giudice amministrativo, come parametro interposto, non nella lettera del testo, ma,

¹³ Di recente, v. Tar Lazio, sez. II, 23 luglio 2014, n. 8052, pronunciata in primo grado nella vicenda approdata alla Corte Costituzionale e definita con la sentenza n. 120/2018; Tar Lazio, sez. I bis, 20 gennaio 2016, n. 586.

¹⁴ Su questo profilo, *amplius*, G. Canale, *op. cit.*, 444 ss.

¹⁵ Sulla quale B. Liberali, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *federalismi.it*, 2017, n. 17.

¹⁶ Su cui M. Turazza, *Dall'Europa l'ennesimo monito per il riconoscimento dei diritti sindacali ai militari*, in *Forum quad. cost.*, 2017, n. 3; F. Furlan, *Corte EDU e libertà sindacale nelle Forze armate*, in *Quad. cost.*, 2015, n. 1, 216 ss.; F. Guella, *Libertà di associazione sindacale e coesione delle forze armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici*, tra Corte costituzionale e Corte Edu, in *Riv. AIC*, 2015, n. 1, 18 ss.

¹⁷ Il paragrafo 1 di detto articolo, senza preclusioni di tipo soggettivo, riconosce “il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi”; secondo il successivo paragrafo 2, “l'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato”.

¹⁸ Su tale assetto, per tutti, F. Guella, *op. cit.*, 4 ss.

¹⁹ Cfr. il punto 75 della sentenza *Matelly* e il punto 60 della sentenza *Adefdromil*.

²⁰ Sul punto, *amplius*, volendo C. Lazzari, *op. cit.*

²¹ Sulla svolta rappresentata da Corte Cost. 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349, da ultimo G. Palmisano, *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze “gemelle”*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2018, n. 1.

per l'appunto, quale prodotto dell'interpretazione fornita dalla Corte EDU. La Consulta si allinea così alla ricostruzione delle citate ordinanze di rimessione, tesa a valorizzare la portata degli arresti *Matelly* e *Adefdromil*. Questi, del resto, sono definiti dalla sentenza n. 120/2018 “espressione di un approccio giurisprudenziale stabile”²², che riafferma, cioè, principi già enunciati in precedenza²³, del tutto in linea con la dottrina sui vincoli derivanti per il giudice interno dal “diritto consolidato”, generato dalla giurisprudenza europea”, compiutamente formulata dalla Corte Costituzionale nella decisione 26 marzo 2015, n. 49, nell’ottica, progressivamente adottata dopo il 2007, di salvaguardare un margine di discrezionalità della giurisdizione nazionale, attenuando la rigidità del dovere di rispettare le interpretazioni adottate dal Giudice di Strasburgo²⁴.

Peraltro, se si considera come, a partire dalle citate pronunce del 2007, la Consulta abbia riconosciuto alla CEDU la qualità di fonte interposta, stante il richiamo agli “obblighi internazionali” operato in via generale dall’art. 117, comma 1, Cost., che realizza un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, si comprende come ben più innovativo appaia il ricorso alla CSE, su cui si tornerà a breve²⁵.

Ricorso – segnatamente attraverso il riferimento al suo art. 24²⁶ – che, quanto alla sentenza n. 194/2018, è l’unico, come si vedrà, in relazione al quale si registra una pronuncia di accoglimento rispetto al presunto conflitto con le fonti internazionali evocate nell’ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma del 26 luglio 2017, con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 7, lett. c), l. n. 10 dicembre 2014, n. 183 e degli artt. 2, 3, 4, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, per violazione, tra gli altri, dell’art. 117, comma 1, Cost.²⁷; sì che ne è intuitiva la rilevanza.

²² Punto 8.1. del *Considerato in diritto*.

²³ Il riferimento è alle pronunce della Corte EDU 12 novembre 2008 (*Demir e Baykara c. Turchia*), in relazione a un sindacato costituito da funzionari municipali, e 21 aprile 2015 (*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna c. Spagna*), con riguardo a un sindacato formato da funzionari di polizia.

²⁴ *Amplius*, di recente, A. Randazzo, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, 2017, 159 ss.

²⁵ *Infra*, § 3.

²⁶ Il paragrafo 1 dell’articolo prevede che “per assicurare l’effettivo esercizio del diritto ad 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 altra adeguata riparazione”.

²⁷ Tali norme sono quelle che risultano dalla correzione nel provvedimento originario, effettuata dal Tribunale il 2 agosto 2017, di alcuni errori materiali emersi nell’indicazione degli articoli sospettati d’incostituzionalità. Sull’ordinanza del luglio 2017, F. Carinci, *Una rondine non fa primavera: la rimessione del contratto a tutele crescenti alla Corte Costituzionale*, in *Lav. giur.*, 2017, 897 ss.; V. Speciale, *La questione di legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, II, 333 ss.; E. Gragnoli, *La questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 23/2015 e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1195 ss.; V. Ferrante, *È costituzionalmente legittima la disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo contenuta nel Jobs Act?*, *ibidem*, 1184 ss.; G. Proia, *Sulla questione di legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, II, 780 ss.; G. Fontana, *Le questioni di costituzionalità del contratto a tutele crescenti*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 614 ss.; P. Tosi, F. Lunardon, *Cronaca di*

In effetti, da un lato – ed era presumibile – è stata ritenuta inammissibile la questione di legittimità per contrasto della normativa interna con l’art. 117, comma 1, Cost. in relazione all’art. 10 della Convenzione OIL n. 158/1982 in tema di licenziamenti²⁸, non ancora ratificata dall’Italia e, quindi, non vincolante, atteso il richiamo, da parte della previsione costituzionale, per l’appunto al rispetto dei “vincoli derivanti...dagli obblighi internazionali”. Né a ciò, secondo la Consulta, potrebbe sopperire l’obbligo di buona fede, stabilito dall’art. 18 della Convenzione di Vienna del 1969, che certo “si sostanzia, tra l’altro, nell’astensione degli Stati dal compiere atti suscettibili di privare un trattato del suo oggetto e del suo scopo”, ma “non può spingersi fino a escludere la discrezionalità della ratifica e l’includibilità di essa ai fini dell’obbligatorietà del trattato – per l’Italia – sul piano internazionale”²⁹. Peraltro, in un’ottica, che affiora anche in altri passaggi della decisione³⁰, condivisibilmente attenta a valorizzare una circolazione di impulsi di sistema, funzionale all’innalzamento del livello delle tutele assicurate ai diritti fondamentali, vale rimarcare il rilievo indiretto, verosimilmente quale parametro interpretativo del citato art. 24 CSE, attribuito alla Convenzione del 1982 dalla Corte³¹, la quale ne riconosce altresì la “vocazione costituzionale, nello spirito dell’art. 35, terzo comma, Cost.”³².

Dall’altro lato, il riferimento all’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che impone agli Stati membri di garantire un’adeguata tutela in caso di licenziamento ingiustificato, non segue sorte migliore, in ciò confermando l’opinione dottrinale secondo cui, alla luce dei noti limiti applicativi fissati nel successivo art. 51 della medesima³³, la disciplina del contratto a tutele crescenti si muoverebbe al di fuori del campo d’operatività del diritto dell’Unione, e quindi della Carta³⁴, salvo forse che per la

un’ordinanza...annunciata, in *Giur. it.*, 2017, 2174 ss.; M. Martone, *Tanto tuonò che piove: a proposito della legittimità costituzionale del “Jobs act”*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 1039 ss.; A. Vallebona, *Licenziamento ingiustificato e indennità crescente: questione di costituzionalità*, in *Mass. giur. lav.*, 2017, 582 ss.; P. Ichino, *La questione di costituzionalità della nuova disciplina dei licenziamenti*, in <https://www.pietroichino.it/?p=46087>; S. D’Ascola, *Appunti sulla questione di costituzionalità del licenziamento a tutele crescenti*, in *Labor*, 2018, n. 2, 225 ss.; C. Musella, *Prime considerazioni sulla questione di costituzionalità del Jobs act sollevata dal Tribunale di Roma con ordinanza del 26.7.2017*, in *Law. Dir. Eur.*, 2017, n. 1; F. Medico, *Il lavoro e la Costituzione: il contratto a tutele crescenti sotto la scure della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2018, n. 17.

²⁸ “Là dove stabilisce che se il giudice o l’organismo arbitrale competenti che abbiano reputato ingiustificato il licenziamento non hanno il potere di annullarlo, e/o di ordinare o di proporre la reintegrazione del lavoratore, o non ritengono che ciò sia possibile nella situazione data, ‘dovranno essere abilitati ad ordinare il versamento di un indennizzo adeguato o ogni altra forma di riparazione considerata come appropriata’”: punto 1.2.3. del *Considerato in diritto*.

²⁹ Punto 5.4. del *Considerato in diritto*.

³⁰ V. *infra*, §§ 3 e 4.

³¹ Cfr. il punto 14. del *Considerato in diritto*: “l’art. 24... si ispira alla già citata Convenzione OIL n. 158 del 1982”.

³² Punto 5.4. del *Considerato in diritto*.

³³ Secondo il paragrafo 1, primo periodo, di tale articolo, “le disposizioni della presente Carta si applicano...agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”.

³⁴ S. Giubboni, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 2015, n. 246, 22, ma v. già G. Orlandini, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nell’ordinamento dell’Unione Europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, 644; in generale, con riguardo al rapporto fra d.lgs. n. 23/2015 e fonti internazionali,

previsione di cui all'art. 10 d.lgs. n. 23/2015, a proposito di licenziamenti collettivi³⁵. In linea di continuità con la propria precedente giurisprudenza, e con quella del Giudice di Lussemburgo, la Corte, dichiarando non fondata la questione di legittimità, ribadisce il principio giusta il quale, “perché la Carta dei diritti UE sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre... che la fattispecie oggetto di legislazione interna ‘sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell’Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell’Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell’Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto (sentenza n. 80 del 2011)’...”, mentre “nessun elemento consente di ritenere che la censurata disciplina dell’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 sia stata adottata in attuazione del diritto dell’Unione, in particolare, per attuare disposizioni nella materia dei licenziamenti individuali”. Invero, “il solo fatto che l’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 ricada in un settore nel quale l’Unione è competente ai sensi dell’art. 153, paragrafo 2, lettera d), del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) non può comportare l’applicabilità della Carta dato che, riguardo alla disciplina dei licenziamenti individuali (e, tanto meno, nella situazione specificamente regolata dall’art. 3, comma 1), l’Unione non ha in concreto esercitato tale competenza, né ha adottato, mediante direttive, prescrizioni minime”³⁶. Vengono così implicitamente rigettati i tentativi di un’interpretazione meno tradizionale e più elastica del concetto di “attuazione” del diritto dell’Unione³⁷, ossia non confinata nello spazio, ristretto, di un’esecuzione diretta e necessitata, come nell’ipotesi classica della legge di recepimento di una direttiva, ma aperta a quello, ben più ampio, che fa leva sulla ricaduta, anche indiretta e per qualche suo aspetto, della fattispecie “nel ‘cono d’ombra’ del

ex multis, C. Cester, *I licenziamenti nel Jobs Act*, WP CSDLLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, n. 273, 8 ss.; C. Celentano, *La tutela indennitaria e reintegratoria: compatibilità costituzionale e comunitaria*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, I, 403 ss.; A. Perulli, *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, *ibidem*, I, 418 ss.; V. Speziale, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione e diritto europeo*, *ivi*, 2016, I, 139 ss.; M. Marazza, *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 326 ss.; F. Buffa, *La compatibilità del contratto a tutele crescenti con il diritto europeo*, in *Quest. giust.*, 2015, n. 3, 41 ss.; V. De Michele, *La (in)compatibilità della riforma dei licenziamenti nel Jobs Act 2 nel prisma del diritto dell’Unione Europea*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, 27 ss.; P. Saracini, *La tutela indennitaria nel contratto di lavoro a tutele crescenti al cospetto dell’ordinamento dell’Unione Europea*, in *Var. temi dir. lav.*, 2016, 547 ss.

³⁵ Sottolinea come l’affermazione della Corte circa l’impossibilità d’invocare l’art. 30 quale parametro interposto “nella presente questione di legittimità costituzionale” (punto 8. del *Considerato in diritto*) apra comunque la strada a un utilizzo in tal senso della norma laddove si tratti di materia regolata da una direttiva, come nel caso dei licenziamenti collettivi, R. Cosio, *op. cit.*, 4 ss.

³⁶ Punto 8. del *Considerato in diritto*.

³⁷ In generale, sul dibattito circa il significato di tale concetto, M. Pedrazzoli, *Art. 30*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, 597-598 e J. Ziller, *Art. 51*, *ibidem*, 1050 ss., ed *ivi* per ulteriori riferimenti bibliografici; sulla rigorosa interpretazione della locuzione *de qua*, fornita dalla Corte di Giustizia, A. Adinolfi, *Disciplina del licenziamento individuale e fonti europee: quali limiti ed obblighi per il legislatore nazionale?*, in *Riv. dir. int.*, 2015, 1133 ss.

diritto dell'Unione"³⁸. O, ancora, che dà rilievo, nell'ambito di detta nozione, "anche a normative nazionali che esprimono la volontà degli Stati membri di adeguarsi a quanto l'Unione ha prospettato sulla base di atti privi di forza vincolante"³⁹ (come gli orientamenti, le strategie, i risultati del metodo aperto di coordinamento, le raccomandazioni), i quali esercitano comunque un'importante influenza sulle politiche nazionali, e a cui gli Stati sono indotti a conformarsi specie al fine di soddisfare i criteri di stabilità macroeconomica; con la conseguenza che, essendo molti degli interventi normativi interni di tipo lavoristico condizionati, più o meno direttamente, dalle discipline della flessicurezza elaborate in ambito europeo, la riconduzione delle stesse al diritto dell'Unione aprirebbe la strada all'applicabilità della Carta⁴⁰. Nondimeno, tali tentativi, per quanto apprezzabilmente volti a evitare che l'art. 30 possa sprofondare nel vortice dell'irrelevanza giuridica, non stati considerati, con tutta evidenza, sufficientemente convincenti.

3. Il ricorso alla Carta Sociale Europea come parametro interposto

Come accennato in premessa, tuttavia, è sull'innovazione rappresentata dal ricorso alla CSE quale parametro interposto che ci si intende qui soffermare.

La novità è inaugurata dal passaggio della sentenza n. 120/2018 che finalmente riconosce *expressis verbis* alla Carta tale ruolo ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost., in ragione degli "spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, ...che la collegano alla CEDU", della quale essa "costituisce il naturale completamento sul piano sociale"⁴¹. In tale ottica, poiché l'art. 5 CSE presenta un contenuto affine a quello dell'art. 11 CEDU, consentendo agli Stati firmatari di determinare il "principio dell'applicazione" della libertà di associazione sindacale ai militari, nonché la "misura" di tale

³⁸ F. Buffa, *op. cit.*, 44; *contra* P. Tosi, F. Lunardon, *op. cit.*, 2180; sul punto v. anche F. Patroni Griffi, *Convergenze tra le Carte e criticità tra le Corti nel dialogo tra Giudici supremi*, in *federalismi.it*, 2017, n. 12, 5.

³⁹ A. Adinolfi, *op. cit.*, 1141; mette in luce, con riguardo al caso *Poclava*, il riferimento agli orientamenti e alle raccomandazioni in materia di politica dell'occupazione, "richiamati dal giudice del rinvio e scartati dalla Corte (di Giustizia) non aprioristicamente in quanto *soft law*, ma giacché, rispetto al caso concreto, non contenenti 'alcun obbligo particolare riguardo ai periodi di prova nei contratti di lavoro' (par. 40)", in tal modo "aprendo(si) uno spiraglio verso una valorizzazione della *soft law* per quanto concerne la sua rilevanza in termini di Diritto dell'Unione", E. Ales, *La dimensione 'costituzionale' del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".INT*, 2016, n. 129, 6 ss.; *contra* M. Delfino, *Sull'applicabilità delle norme lavoristiche della Carta dei diritti fondamentali agli ordinamenti interni*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro (Foggia, 28-30 maggio 2015), Milano, 2016, 350.

⁴⁰ P. Chieco, *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, in *Lavoro, diritti fondamentali*, cit., 104 ss.; *contra* M. Delfino, *op. cit.*, 349 ss.

⁴¹ Punto 10.1. del *Considerato in diritto*; peraltro, poiché le affermazioni in questione sono svolte "ai fini dell'ammissibilità dell'evocazione di tale parametro interposto", v'è da chiedersi se a trattati di tipo diverso, ma pur sempre compatibili con la Costituzione, sia impedito di rivestire lo stesso ruolo con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost.: solleva il dubbio S. Forlati, *Corte Costituzionale e controllo internazionale: quale ruolo per la "giurisprudenza" del Comitato europeo per i diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi*, in Aa.Vv., *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, in *Forum quad. cost.*, 2018, n. 7, 71.

applicazione⁴², la Corte dichiara altresì l'incompatibilità dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66/2010 con la previsione *de qua*. Quest'ultima, invero, autorizzerebbe non già la radicale negazione delle garanzie sindacali, ma solo l'introduzione di restrizioni ad esse.

Analogamente, e nonostante qualche scetticismo sull'esito di un giudizio di costituzionalità del d.lgs. n. 23/2015 in relazione all'art. 24 CSE⁴³, anche la sentenza n. 194/2018 accoglie la questione sotto il profilo segnalato, ribadendo il rilievo della Carta *ex art.* 117, comma 1, Cost. e aggiungendo precisazioni assai significative nella prospettiva, sopra segnalata⁴⁴, di "un'integrazione tra fonti e – ciò che più rileva – tra le tutele da esse garantite": infatti, "a ben vedere, l'art. 24, che si ispira alla già citata Convenzione OIL n. 158 del 1982, specifica sul piano internazionale, in armonia con l'art. 35, terzo comma, Cost. e con riguardo al licenziamento ingiustificato, l'obbligo di garantire l'adeguatezza del risarcimento, in linea con quanto affermato da questa Corte sulla base del parametro costituzionale interno dell'art. 3 Cost."⁴⁵.

Trattasi di un'apertura sostanzialmente inedita, sol che si pensi allo scarso utilizzo, da più parti rilevato⁴⁶, che, malgrado le sollecitazioni dottrinali, della CSE era stato finora fatto dalla Corte Costituzionale e, ancor prima, dai giudici rimettenti, i quali, omettendo d'invocarne la violazione, non hanno certo favorito l'intervento sul punto della Consulta. A lungo, dunque, si è perpetuato, anche a livello nazionale, quello stato di minorità in cui la Carta è stata costretta in ambito europeo, in quanto generalmente considerata la "sorella povera" della CEDU, come confermato dal fatto che l'ingresso nel Consiglio d'Europa risulta subordinato alla ratifica della seconda, ma non pure della prima⁴⁷.

⁴² Secondo l'art. 5 CSE, "per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale".

⁴³ C. Cester, *op. cit.*, 10; v., invece, G. Fontana, *Le questioni di costituzionalità*, cit., p. 627, per il quale, una volta riconosciuta come fonte interposta, sarebbe stato difficile sostenere la conformità alla Carta della misura sanzionatoria prevista dal d.lgs. n. 23/2015.

⁴⁴ *Supra*, § 2.

⁴⁵ Punto 14. del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ 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 *Consulta online*, 2015, 508 ss.; C. Panzera, *Rispetto degli obblighi*, cit., 495 ss.; Id., *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Riv. AIC*, 2017, n. 1, 28 ss.; G. Grasso, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, *ivi*, 2016, n. 4, 18; A. Ruggeri, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*, 2015, 550; G. Guiglia, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, 2013, n. 18, 21 ss.; B. Liberali, *op. cit.*, 5 ss.; S. Sturmiolo, *op. cit.*, 3 ss.; G. Calvellini, *Insufficienze e potenzialità della Carta sociale europea in tempo di crisi*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 96 ss.; sull'uso della CSE da parte dei giudici nazionali, v. già F. Oliveri, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, 527 ss.

⁴⁷ C. Panzera, *Rispetto degli obblighi*, cit., 497.

In effetti, quantunque non si tratti di un vero e proprio debutto, perché il riferimento alla CSE già compariva in alcune precedenti pronunce della Corte, va tuttavia osservato come, nell'economia di quelle decisioni, il suo richiamo svolgesse un ruolo del tutto marginale rispetto alla soluzione delle questioni scrutinate. La Carta è stata menzionata, in particolare, in poche sentenze, in cui, però, la Consulta non si è mai addentrata nel merito del rapporto fra tale atto e l'ordinamento interno, tutt'al più riconoscendo all'obbligo internazionale il ruolo di criterio interpretativo della Costituzione⁴⁸. Anche al culmine dell'attenzione riservata alla CSE, raggiunto con la pronuncia 23 luglio 2015, n. 178, la Corte, pur avendola menzionata espressamente quale fonte sovranazionale alla cui luce leggere le norme costituzionali – così da trarre ulteriore conferma della necessità di un pieno ripristino della libertà sindacale irragionevolmente compressa dal blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico⁴⁹ – non si è spinta oltre, quasi considerando la Carta come un documento di mero indirizzo, in ciò, del resto, favorita dal fatto che le disposizioni attuative della stessa consentono agli Stati contraenti di scegliere quali diritti in concreto proteggere fra quelli in essa enunciati⁵⁰.

Risulta, pertanto, evidente il salto di qualità che si compie con le sentenze del 2018: da semplice ausilio interpretativo *ad abundantiam*, a fonte interposta, ovvero a parametro di costituzionalità, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., di tutta la legislazione ordinaria. D'altra parte, sebbene nemmeno dette pronunce motivino l'incostituzionalità esclusivamente in base al contrasto con la CSE, ciò non pare tradursi nel ricorso ad essa solo quale argomento integrativo, chiamato in causa *ad adiuvandum* rispetto a decisioni comunque assunte sulla base di altre argomentazioni ritenute giuridicamente più solide: invero, a partire dalla sentenza n. 120/2018, “la Carta non rimane confinata sullo sfondo della motivazione, ma balza in primo piano”⁵¹.

In tal modo, viene altresì chiarito un problema paventato in dottrina all'indomani delle pronunce del 2007, ossia quello concernente la “posizione degli obblighi internazionali diversi dalla CEDU in ragione della circostanza che la netta svolta giurisprudenziale relativa al diritto internazionale pattizio è, in realtà, interamente costruita intorno alla peculiare posizione di questo trattato internazionale nel quale, ad una previsione amplissima del sistema dei diritti (per molti versi coincidente con quella contenuta nella nostra Costituzione o in testi costituzionali degli Stati aderenti), si accoppia anche la garanzia di un giudice specifico chiamato a tutelare il rispetto della Convenzione da parte dei singoli Stati ed al quale, dunque,

⁴⁸ Per un accurato *excursus* sulle decisioni della Corte Costituzionale, B. Liberali, *op. cit.*, 6 ss. e I. Tricomi, *op. cit.*, 10 ss.

⁴⁹ S. Sciarra, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, 362 ss.

⁵⁰ G. Fontana, *Le politiche di austerità e i diritti sociali fondamentali*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT*, 2017, n. 140, 24; cfr. anche G. Monaco, *op. cit.*, 1.

⁵¹ C. Salazar, *op. cit.*, 905.

spetta il potere di interpretare i principi del trattato”⁵². La Corte rompe finalmente gli indugi, riconoscendo che la formula, di per sé ampia e generica, di “obblighi internazionali”, presente nell’art. 117, comma 1, Cost., si attaglia anche alla CSE. E tuttavia l’assenza, nel sistema delineato da quest’ultima, di una giurisdizione, appositamente istituita per assicurare l’uniformità dell’interpretazione della norma pattizia e garantirne il rispetto da parte degli Stati contraenti, non è priva di effetti, come si vedrà a breve⁵³. La Consulta è altrettanto chiara nel riconoscere che l’unica via per dare rilevanza alla CSE è quella di sollevare davanti ad essa la questione di legittimità: infatti, la Carta “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”⁵⁴. Insomma, le sue disposizioni possono prevalere sulla disciplina interna solo in seguito a un giudizio di costituzionalità e non, invece, tramite la loro applicazione diretta da parte del giudice comune⁵⁵. Peraltro, se è vero che, da un lato, a quest’ultimo è inibita la disapplicazione della regola nazionale confliggente con la CSE, dall’altro, paiono doversi confermare, ancorché la Corte non si soffermi espressamente su tale profilo, le acquisizioni della giurisprudenza costituzionale, elaborate a partire dal 2007⁵⁶, a proposito del fatto “che la questione dell’incostituzionalità di una norma di legge per contrasto con una norma pattizia va posta dal giudice di merito *soltanto in caso di contrasto irrisolvibile in via interpretativa*”, sicché “il giudice comune deve...verificare preliminarmente se non sia possibile arrivare ad un’interpretazione della norma interna che sia conforme al significato e alle implicazioni della norma pattizia”⁵⁷. Ne risulterebbe, per conseguenza, non sminuito, ma valorizzato, nella dinamica applicativa del diritto internazionale pattizio, il ruolo del giudice, chiamato a risolvere l’eventuale conflitto tra regola

⁵² G. Serges, *I trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento italiano*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, 2014, 191.

⁵³ V. *infra*, § 4.

⁵⁴ Corte Cost. n. 120/2018, punto 10.1. del *Considerato in diritto*, ove si aggiunge (corsivo mio): “Ciò tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura 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”; sui dubbi interpretativi suscitati da tale ambigua formula A. O. Cozzi, *Sull’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e sulla Carta Sociale Europea come parametro interposto*, in Aa.Vv., *op. cit.*, 110 ss.

⁵⁵ V., invece, V. Speciale, *Il contratto a tempo indeterminato*, cit., 142, che prefigurava anche la possibilità, per il giudice nazionale, di “utilizzare l’art. 24 come parametro di valutazione della congruità dell’indennizzo”, con conseguente giudizio d’inadeguatezza e dovere di “reinterpretare il contenuto per renderlo conforme alla disposizione recepita nell’ordinamento nazionale ed in base ai canoni già delineati relativi all’entità del risarcimento”.

⁵⁶ *Contra* C. Salazar, *op. cit.*, 906, corsivo dell’A., secondo cui “la sentenza *non accenna al potere-dovere dei giudici di esperire l’interpretazione conforme*: se si reputa che il silenzio su questo punto di evidente rilievo non sia casuale, emerge una differenza di non poco conto, da aggiungere a quelle che affiorano dai passaggi della motivazione in cui sono messi a fuoco gli (ulteriori) elementi di diversità tra i due cataloghi di diritti”.

⁵⁷ G. Palmisano, *op. cit.*, 19, corsivo dell’A.

interna e parametro sovranazionale ricorrendo all'interpretazione conforme della prima rispetto al secondo⁵⁸.

La conclusione appare tanto più fondata in considerazione del fatto che la marcia verso la parità fra fonti internazionali sembra segnare, con la sentenza n. 194/2018, un ulteriore passo avanti. Con essa, infatti, la Corte supera il silenzio, concernente il principio del “trattamento più favorevole” – affermato in riferimento alla CEDU, dalla cui incidenza sulla legislazione interna deve per l'appunto scaturire un *quid pluris*, in termini di tutela, per i diritti fondamentali – rilevato con riguardo alla precedente pronuncia n. 120/2018⁵⁹; e ciò grazie al richiamo alla sentenza 4 dicembre 2009, n. 317, secondo la quale “[i]l risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo”⁶⁰. Il che non può non indurre l'interprete a una riflessione più generale sulle condizioni (paritarie) alla cui stregua il parametro interposto rappresentato dalla CSE andrebbe accolto nel nostro ordinamento.

4. Il valore giuridico della “giurisprudenza” del Comitato Europeo dei Diritti Sociali

In effetti, quanto all'aspetto da ultimo segnalato, merita rimarcare come, per il completamento del ricordato processo di parificazione fra fonti internazionali, manchi ancora all'appello il pieno riconoscimento del ruolo di un tassello di fondamentale rilevanza. Ma andiamo con ordine.

Innanzitutto, vale osservare come la condivisibile apertura a proposito dell'attribuzione alla CSE della qualità di parametro interposto, di rilievo analogo alla CEDU, operata dalla sentenza n. 120/2018, si accompagni, nella stessa pronuncia, a una meno comprensibile (stanti le premesse) chiusura.

Come si accennava poc'anzi, il sistema della CSE non prevede l'istituzione di una Corte dotata di poteri simili a quelli del Giudice di Strasburgo, in grado, cioè, di esercitare una vera e propria giurisdizione. Il

⁵⁸ G. Serges, *op. cit.*, 193-194, pur se con riguardo alle norme CEDU; relativamente invece alla CSE, nel senso del testo già G. Guiglia, *Le prospettive della Carta Sociale Europea*, in *Ius*, 2010, 527-528; *contra* C. Salazar, *op. cit.*, 906-907: “la preclusione dell'applicazione diretta della Carta ed il richiamo alla necessità dell'immediato intervento della Corte nel caso in cui la legge si palesi in contrasto con la fonte europea, unitamente al silenzio sulla interpretazione conforme, depongono per un ruolo dei magistrati alquanto circoscritto, di certo più limitato rispetto a quello da essi rivestito nel rapporto con la CEDU”; sulla questione se lo schema della necessaria instaurazione del giudizio di costituzionalità (fallito il tentativo d'interpretazione conforme) debba ritenersi come preclusivo di altri strumenti mediante i quali assicurare l'applicazione della norma pattizia ove quest'ultima presenti una diversa struttura rispetto alla CEDU, in generale G. Serges, *op. cit.*, 198 ss.; pur se in altro ambito, sulla delicata, e dibattuta, vicenda della centralizzazione del controllo, in capo alla stessa Corte Costituzionale, quando si discuta altresì di violazione di norme della Carta di Nizza, v., da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. Bronzini, *La Carta dei diritti nella crisi del processo di integrazione: la discutibile svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *WP CSDL E “Massimo D’Antona”*.IT, 2018, n. 373; M. De Luca, *Il lavoro nel diritto comunitario (ora eurounitario) e l'ordinamento italiano: (più di) trent'anni dopo*, *ivi*, 2018, n. 370; R. Cosio, *op. cit.*, 11 ss.

⁵⁹ S. Forlati, *op. cit.*, 70-71.

⁶⁰ Corte Cost. n. 194/2018, punto 14. del *Considerato in diritto*.

che costituisce indubbiamente “una delle lacune maggiori della Carta sociale”⁶¹, non foss’altro per le conseguenze che la Consulta da ciò trae. Piuttosto, il controllo sulla sua corretta applicazione avviene tramite un doppio binario. Trattasi di due procedure che si integrano e si potenziano reciprocamente, costituendo l’una occasione per verificare quanto lo Stato sotto esame abbia fatto per porre rimedio alla situazione di difformità, rispetto alla CSE, riscontrata nell’altra: da un lato, secondo una modalità tipica di altri organi internazionali, il monitoraggio generale, condotto dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) sui rapporti periodicamente sottoposti dai singoli Paesi, al fine di verificare l’attuazione interna della Carta; dall’altro, il controllo puntuale, operativo dal 1998 e la cui attivazione è riservata a soggetti collettivi (sindacati e ong)⁶², i quali possono presentare direttamente al Comitato un reclamo per denunciare la violazione di singole disposizioni della CSE⁶³. Le differenze con il sistema di protezione previsto dalla CEDU sono notevoli: la procedura da ultimo ricordata “non ha carattere strettamente giurisdizionale; le conseguenze di una violazione non vanno formalmente oltre la raccomandazione o la risoluzione indirizzate allo Stato inadempiente; il reclamo non può essere sollevato dal singolo, ma solamente da associazioni determinate, di tipo prevalentemente sindacale”⁶⁴, così registrandosi anche una problematica dissociazione fra titolarità del diritto e azionabilità dello stesso⁶⁵.

Facendo propri i dubbi, già sollevati nell’ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, circa la possibilità di assegnare rilievo all’opera interpretativa svolta dal CEDS in relazione all’art. 5 CSE⁶⁶, la sentenza n. 120/2018, nell’ottica di precisare la posizione della Corte sulla “giurisprudenza” di tale organo, conclude nel senso che “le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta”⁶⁷. E ciò in ragione del fatto che nessuna norma assegnerebbe a detto Comitato la competenza esclusiva a interpretare la CSE, così come il Protocollo addizionale, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, non conterrebbe alcuna disposizione simile all’art. 46 CEDU, il quale fonda l’autorità di *res iudicata* delle sentenze rese dalla Corte di Strasburgo relativamente agli Stati in causa e alle controversie decise. Né la Corte prende in considerazione la possibilità di valorizzare tali decisioni nel quadro delle regole sull’interpretazione dei Trattati contenute nella Convenzione di Vienna

⁶¹ G. Fontana, *Le politiche di austerità*, cit., 25.

⁶² Sul punto S. Sciarra, *Pluralismo sindacale multilivello nella crisi. Gli orizzonti della Carta sociale europea*, in *Studi integr. eur.*, 2014, 239.

⁶³ Sulle procedure dei rapporti periodici e dei reclami collettivi, per tutti, C. Panzera, *Diritti ineffettivi?*, cit., 8 ss. e G. Guiglia, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Riv. AIC*, 2016, n. 2.

⁶⁴ C. Panzera, *Rispetto degli obblighi*, cit., 498.

⁶⁵ C. Panzera, *Per i cinquant’anni della Carta sociale europea*, in *Lex social*, 2013, vol. 3, n. 1, 47.

⁶⁶ Si veda il punto 5.3.2. dell’ordinanza: “La decisione su tali reclami, tuttavia, 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”; critica la posizione del giudice amministrativo B. Liberali, *op. cit.*, 13-14.

⁶⁷ Corte Cost. n. 120/2018, punto 13.4. del *Considerato in diritto*.

del 1969, secondo un'opzione adombrata nell'ordinanza del Consiglio di Stato del maggio 2017⁶⁸, collocandole fra gli strumenti ai quali andrebbe attribuito rilievo in applicazione dei canoni ermeneutici propri del diritto internazionale⁶⁹.

Il punto merita attenzione, perché tale passaggio del percorso argomentativo seguito dalla Consulta non convince del tutto⁷⁰.

L'obiezione al ragionamento non sembra tanto doversi basare sull'osservazione, pure motivata, secondo cui la Corte parrebbe sottostimare la funzione "quasi giurisdizionale"⁷¹ svolta dal Comitato specie in sede di decisione sui reclami collettivi, in virtù della sua composizione (esperti indipendenti), nonché del carattere processuale del contraddittorio tra le parti e del giudizio finale (controllo di ammissibilità, pubblicità della procedura, atti difensivi scritti, struttura e stile argomentativo delle decisioni)⁷².

Piuttosto, sembra decisivo il fatto che le statuizioni del CEDS 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 ordinamento⁷³, 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 contraenti⁷⁴. "In definitiva, la mancanza di una disposizione come l'art. 46 della CEDU rende le decisioni del Comitato meno 'cogenti' rispetto agli effetti di un giudicato, eventualmente esteso anche *ultra partes*. Tuttavia questa situazione non consente di 'degradare' le pronunce del CEDS a semplici opinioni di cui gli organi giurisdizionali nazionali (Corte costituzionale inclusa) possono non tenere conto in quanto non costituenti un vero e proprio 'vincolo giuridico'⁷⁵. E ciò perché "le relazioni tra giudici

⁶⁸ Si veda il punto 5.3.3. dell'ordinanza: "la Carta Sociale Europea non assegna al Comitato Europeo dei Diritti Sociali la competenza esclusiva ad interpretare la Carta stessa: la relativa esegesi, dunque, è rimessa al singolo Giudice nazionale, che vi procederà secondo i criteri propri dell'interpretazione dei trattati (art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa in Vienna il 23 maggio 1969 e resa esecutiva in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, che, peraltro, assegna rilievo interpretativo, oltre che a 'testo, preambolo ed allegati' dell'accordo, anche ad 'ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione col trattato', quale ben può essere la pronuncia di un organo, come il citato Comitato Europeo dei Diritti Sociali, specificamente previsto dal trattato al precipuo fine di verificarne l'effettivo rispetto da parte dei Paesi membri, sia pure con carattere non vincolante)".

⁶⁹ Sul dibattito circa il tentativo di recuperare su questo piano le statuizioni del CEDS, V. Speciale, *Il problema della legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, in Aa.Vv., *op. cit.*, 59-60; L. Borlini, L. Crema, *Il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali ai fini dell'interpretazione della Carta Sociale Europea nel diritto internazionale*, *ivi*, 98 ss.; L. Mola, *Brevissime osservazioni sull'interpretazione della Carta Sociale Europea. A margine della sentenza n. 120/2018 della Corte Costituzionale in prospettiva di una prossima pronuncia*, *ivi*, 121-122; S. Forlati, *op. cit.*, 76, nota 55.

⁷⁰ *Contra* M. Cavino., *Il contratto di lavoro a tutele crescenti al vaglio della Corte Costituzionale*, in Aa.Vv., *op. cit.*, 18; parla di "atteggiamento...alquanto contraddittorio" della Corte, S. Sturmiolo, *op. cit.*, 5.

⁷¹ V. Speciale, *op. ult. cit.*, 52; L. Borlini, L. Crema, *op. cit.*, 104.

⁷² C. Panzera, *Diritti ineffettivi?*, *cit.*, 15 ss.; V. Speciale, *op. loc. ult. cit.*

⁷³ C. Panzera, *op. ult. cit.*, 21.

⁷⁴ V. Speciale, *op. ult. cit.*, 57 ss.; S. Forlati, *op. cit.*, 75 ss.; A. O. Cozzi, *op. cit.*, 109.

⁷⁵ V. Speciale, *op. ult. cit.*, 58.

italiani e Comitato non si collocano in un vuoto giuridico, nell'ambito del quale a venire in rilievo sarebbe esclusivamente l'‘autorevolezza’ che i primi possono riconoscere (o meno) al secondo. Al contrario, sui giudici italiani – in quanto organi dello Stato italiano – grava un vero e proprio obbligo, derivante da una previsione di diritto positivo (l'art. 3 dello Statuto del Consiglio⁷⁶), di collaborare ‘sinceramente ed operosamente’ con il Comitato nella promozione della tutela dei diritti sociali⁷⁷. Non a caso, il rapporto sullo stato di adempimento della Carta non ha forma libera, ma è obbligatoriamente basato su di un *format* fornito dal segretariato generale, che richiede agli Stati di dare conto anche del rispetto dei principali orientamenti interpretativi elaborati dal CEDS, riportati a margine di ciascuna disposizione della Carta, così confermando il fatto che le pronunce di quest'ultimo assumono un'importanza centrale ai fini del corretto adempimento degli impegni internazionali derivanti dalla ratifica della CSE⁷⁸.

Ne consegue che, proprio per garantire l'ottemperanza a tali impegni, le interpretazioni del CEDS, in quanto volte a specificare il significato della disposizione pattizia nell'ordinamento d'origine, dovrebbero contribuire alla definizione del parametro di costituzionalità rilevante ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. Il punto, insomma, è che l'efficacia della “giurisprudenza” del CEDS non sembra dipendere tanto dalla natura di tale organo o dalle caratteristiche delle sue pronunce; sì che, per ragioni simili, risulta debole l'argomento che, al fine di escluderne la rilevanza, fa leva sul carattere non tecnicamente giurisdizionale delle decisioni in questione. Piuttosto, detta efficacia pare discendere “dal valore giuridico che nei singoli ordinamenti è riconosciuto alle norme internazionali pattizie concernenti i diritti fondamentali e, quindi, in fondo, dalla collocazione di queste nella gerarchia delle fonti”⁷⁹. Pertanto, una volta situata correttamente la Carta fra le fonti interposte⁸⁰, sembra difficile negare che la stessa s'imponga nel significato precisato dall'organo di controllo da essa istituito⁸¹, il quale, in quanto strumento di attuazione dei principi ivi sanciti, concorre alla specificazione del contenuto degli obblighi internazionali derivanti in capo agli Stati. In definitiva, l'attribuzione alla Carta della qualità di parametro interposto dovrebbe

⁷⁶ D'Europa.

⁷⁷ D. Amoroso, *Sull'obbligo della Corte Costituzionale italiana di “prendere in considerazione” le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in Aa.Vv., *op. cit.*, 82.

⁷⁸ D. Russo, *La definizione del parametro di costituzionalità fondato sulla Carta Sociale Europea: il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali*, in Aa.Vv., *op. cit.*, 132.

⁷⁹ G. Calvellini, *op. cit.*, 100.

⁸⁰ Per tutti, G. Guiglia, *Il contributo della giurisprudenza e degli studi giuridici all'effettività della Carta Sociale Europea nell'ordinamento italiano: cenni ricostruttivi*, in *Lex social*, 2018, vol. 8, n. 1, 52.

⁸¹ Cfr. anche G. Guiglia, *Il ruolo*, cit., 17; Id., *La rilevanza*, cit., 30; C. Panzera, *Diritti ineffettivi?*, cit., 32-33; G. Calvellini, *op. cit.*, 96; sulla necessità di “prendere particolarmente sul serio” le statuizioni del CEDS v. già Orlandini, *op. cit.*, 625 e M. T. Carinci, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Atti del XVII° Congresso Nazionale di Diritto del lavoro (Pisa, 7-9 giugno 2012), Milano, 2013, 222-223, a proposito del suggerimento a leggere l'art. 24 CSE “non atomisticamente, ma alla luce di tutti gli indicatori presenti nel sistema e qui, in particolare, alla luce delle decisioni assunte, nell'ambito delle sue funzioni di interpretazione della CSE, dal Comitato Europeo dei Diritti sociali”.

avvenire a parità di “condizioni operative”⁸² rispetto alla CEDU, perché, secondo il modello di funzionamento di quel sistema, è al Comitato, appositamente istituito a tal fine, che viene attribuito il compito di accertare, in termini di conformità/differenza ad essa, l’osservanza della norma pattizia da parte dello Stato contraente, su cui grava, per converso, un “dovere di leale cooperazione”⁸³ col Comitato medesimo, ossia di partecipazione “in buona fede al procedimento di controllo internazionale”⁸⁴ dinanzi ad esso. Dovere che si traduce altresì nel riconoscimento alle pronunce di quest’ultimo di un valore determinante a fini interpretativi, che pare implicare, anche per la Corte Costituzionale, almeno l’obbligo di prendere in considerazione tali decisioni e di motivare adeguatamente l’eventuale scostamento da esse⁸⁵.

Ciò che, a ben vedere, la Consulta sembra fare – per quanto verosimilmente non in intenzionale adesione alla prospettiva qui accolta – nella sentenza n. 120/2018, laddove, nel negare rilevanza all’interpretazione estensiva della libertà sindacale adottata dal Comitato, precisa che la stessa “non trova conferma nei nostri principi costituzionali”⁸⁶. Ne deriva l’infondatezza della questione di legittimità “nella parte che investe il divieto di ‘aderire ad altre associazioni sindacali’, divieto dal quale consegue la necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse”⁸⁷, così sostanzialmente parificandosi la situazione a quella disciplinata dagli artt. 82-83 l. 1° aprile 1981, n. 121 a proposito delle Forze di polizia ad ordinamento civile. A prescindere dall’esito specifico sul punto, che, in ogni caso, parrebbe non tenere in adeguata considerazione i dubbi di legittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 39, comma 1, Cost., già sollevati in dottrina sulla legge del 1981⁸⁸ e acuiti – sul piano della disparità di trattamento *ex art. 3 Cost.* – dopo la smilitarizzazione, nel 1990, del Corpo degli agenti di custodia, divenuto Corpo di polizia penitenziaria, per il quale tale limitazione non è ribadita, rimane il dubbio, di portata generale, se la scelta, legittima per i motivi che si sono detti, di disattendere l’interpretazione del Comitato debba essere motivata, più che alla luce dei principi sanciti dalla

⁸² C. Panzera, *Rispetto degli obblighi*, cit., 502, per il quale dette condizioni sono le seguenti: “schema del parametro interposto; obbligo di interpretazione adeguatrice e, in subordine, sollevazione della q.l.c.; previo controllo di conformità della Carta a tutta la Costituzione; rilievo primario della giurisprudenza CEDS; principio della tutela più intensa”; analogamente Id., *Per i cinquant’anni*, cit., 57.

⁸³ D. Russo, *op. cit.*, 131.

⁸⁴ S. Forlati, *op. cit.*, 78.

⁸⁵ S. Forlati, *op. cit.*, 79; D. Amoroso, *op. cit.*, 81 ss.; L. Borlini, L. Crema, *op. cit.*, 104-105; R. Cosio, *op. cit.*, 8.

⁸⁶ Punto 13.4. del *Considerato in diritto*.

⁸⁷ Punto 14. del *Considerato in diritto*.

⁸⁸ L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»: polizie, carabinieri, forze armate*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, 386 ss.; M. Nicolosi, *Libertà sindacale separata e Polizia di Stato*, in *Law. giur.*, 2012, 1059-1060; P. Lambertucci, *op. cit.*, 623-624; M. Falsone, *Organizzazione sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato: a metà del cammino verso la libertà*, in G. Famiglietti, M. Nisticò, M. Falsone, P. Albi, *Libertà politiche e sindacali nella polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, Milano, 2016, 72 ss.

Costituzione italiana, in virtù dei canoni ermeneutici propri dell'ordinamento cui la Carta appartiene⁸⁹. Così come non è chiaro “se questo test di compatibilità con la Costituzione sia stato svolto in ragione delle peculiarità del caso o se invece si tratti di un *modus procedendi* applicabile ogni volta che la Carta si affacci nelle questioni sottoposte alla Corte”⁹⁰. Né ulteriori precisazioni sono espressamente fornite con la successiva pronuncia n. 194/2018, per quanto l'evidente valorizzazione, che da essa traspare⁹¹, della CSE, nell'ottica di garantire una tutela multilivello dei diritti fondamentali più ampia possibile, sembri destinata a riverberare effetti anche sul profilo considerato, e non solo.

Invero, proprio il diverso “linguaggio” utilizzato in quest'ultima decisione con riguardo alla Carta parrebbe meglio supportare l'idea che il ragionamento, svolto dalla Corte, giusta il quale le previsioni della CEDU debbono essere assunte nell'interpretazione fornita dai giudici di Strasburgo, benché con i temperamenti nel tempo introdotti⁹², vada logicamente esteso anche alle disposizioni della CSE, così come risultanti dall'opera ermeneutica del CEDS⁹³.

In tal senso, la posizione, enunciata nella sentenza n. 120/2018, a proposito della “giurisprudenza” del Comitato solo formalmente appare confermata dal successivo intervento della Consulta, che, richiamando l'arresto antecedente, sembra all'apparenza porsi in piena linea di continuità con quello. Piuttosto, le precisazioni che si diranno segnalano il tentativo di un approccio alla questione nella sostanza in gran parte differente, tanto che, secondo un'opinione, parrebbero ormai da “archiviarsi le ambiguità e contraddizioni del passato, anche recentemente manifestate, come nella sentenza n. 120 del 2018”⁹⁴. L'“autorevolezza” delle statuizioni del Comitato, riaffermata in modo espresso dalla decisione resa sul d.lgs. n. 23/2015, risulta, infatti, qui ulteriormente avvalorata – sì da assumere ben altro significato rispetto all'immediato precedente – dall'esplicito riferimento in motivazione, e in senso ad essa adesivo,

⁸⁹ V., in proposito, D. Amoroso, *op. cit.*, 84-85, il quale ha opportunamente cura di precisare (corsivo dell'A.) che, “se...l'interpretazione della Carta rimane governata dal diritto internazionale, la sua *applicazione* come parametro interposto, che è fase distinta e logicamente successiva alla prima, resta condizionata alla conformità alla Costituzione, secondo quanto chiarito a più riprese dalla Corte sin dalle sentenze gemelle del 2007”; con la conseguenza che “dovrà...escludersi l'idoneità delle disposizioni della Carta sociale europea a fungere da parametro qualora, nell'interpretazione datane secondo i canoni internazionalistici, esse si pongano in contrasto con la Costituzione o comunque non offrano adeguata protezione a valori costituzionalmente tutelati”.

⁹⁰ C. Salazar, *op. cit.*, 907.

⁹¹ V. *supra*, § 3, nonché *infra*, in questo par.

⁹² V. *supra*, § 2.

⁹³ V. anche G. Guiglia, *Il contributo*, cit., 54; C. Panzera, *Diritti ineffettivi?*, cit., 29; in generale, C. Zanghi, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in <http://www.giurcost.org/studi/zanghi.htm>.

⁹⁴ G. Fontana, *La Corte costituzionale*, cit., 25, nell'ambito di un giudizio fortemente critico sulla sentenza n. 120/2018 quanto al profilo considerato; anche per G. Orlandini, *Le fonti di diritto internazionale nella sentenza n. 194/2018*, in A. Andreoni, L. Fassina (a cura di), *op. cit.*, 110, “posto l'ineludibile richiamo formale ai *dicta* della sentenza n. 120/18, nei passaggi che la Corte dedica alla Carta sociale si coglie l'intento di discostarsi nella sostanza dall'approccio seguito nel recentissimo precedente”.

alla pronuncia resa dal CEDS a seguito del reclamo collettivo n. 106/2014 proposto dalla *Finnish Society of Social Rights* contro la Finlandia, secondo cui “l’indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente”⁹⁵, e alla quale si fa rinvio proprio per chiarire il contenuto precettivo dell’art. 24 CSE. Peraltro, come poc’anzi ricordato, anche nella sentenza n. 120/2018 la Consulta non aveva ignorato le determinazioni di tale organo, dapprima individuando quella rilevante nella fattispecie⁹⁶, per poi escluderne la vincolatività con riguardo alla questione relativa al divieto, per i militari, di aderire ad altre associazioni sindacali. Conclusione, questa – circa l’assenza di vincoli per i giudici nazionali – ripetuta dalla successiva pronuncia⁹⁷ ed evidentemente estensibile alla Corte medesima, che, dunque, pare riservarsi, nel dialogo con il Comitato, margini di manovra più ampi rispetto a quelli di cui dispone nel rapporto con il Giudice di Strasburgo⁹⁸. Ciò che, nell’ultima decisione ricordata, potrebbe avere avuto ricadute di un certo peso sulla valutazione di legittimità costituzionale del profilo relativo non ai criteri di calcolo dell’indennità risarcitoria, quanto ai limiti fissati al suo importo⁹⁹; profilo posto all’attenzione della Consulta dall’ordinanza del Tribunale di Roma¹⁰⁰, ma non accolto. Invero, più volte il CEDS ha avuto modo di precisare – secondo un principio ribadito altresì nelle conclusioni del 2016 relative alla legislazione italiana vigente nel 2014, ossia la l. 28 giugno 2012, n. 92 – che la previsione di tetti massimi per l’indennizzo può condurre a situazioni in cui il risarcimento attribuito al lavoratore non risulti commisurato alla perdita da lui subita, né sia sufficientemente dissuasivo, con conseguente violazione dell’art. 24 CSE. Sebbene occorra riconoscere come il limite dei 36 mesi di retribuzione, da ultimo posto all’indennità risarcitoria dal cd. decreto Dignità, sia fissato a un livello indubbiamente alto, la questione non è comunque trattata alla luce della “giurisprudenza” del Comitato sul punto, né è motivato lo scostamento rispetto ad essa. Ma, com’è stato osservato, forse sarebbe stato troppo pretenderlo a distanza di pochi mesi dal precedente arresto¹⁰¹.

⁹⁵ Punto 14. del *Considerato in diritto*.

⁹⁶ Si tratta della decisione assunta dal CEDS il 27 gennaio 2016 e pubblicata il 4 luglio 2016, *Conseil Européen des Syndicats de Police c. France* (reclamo n. 101/2013).

⁹⁷ Condivide la scelta della Corte G. Monaco, *op. cit.*, 3.

⁹⁸ C. Salazar, *op. cit.*, 90.

⁹⁹ M. T. Carinci, *La Corte costituzionale*, cit., 23; si vedano anche V. Speciale, *La sentenza n. 194 del 2018 della Corte costituzionale sul contratto a tutele crescenti*, in A. Andreoni, L. Fassina (a cura di), *op. cit.*, 68-69 e G. Orlandini, *Le fonti*, cit., 112.

¹⁰⁰ Sulle decisioni del Comitato del 31 gennaio 2017, richiamate nell’ordinanza del Tribunale di Roma, *complaints* n. 106/2014 e n. 107/2014, rese entrambe nei confronti della Finlandia, F. Buffa, *Due decisioni importanti del Comitato europeo dei diritti sociali in materia di licenziamento*, in *questionegiustizia.it*, 22 marzo 2017; in generale, sulle linee applicative dell’art. 24 CSE, elaborate dal CEDS in base alla sua giurisprudenza, G. Fontana, *La Corte costituzionale*, cit., 28 ss.

¹⁰¹ M. T. Carinci, *La Corte costituzionale*, cit., 24; v., invece, G. Proia, *op. cit.*, 789: se “è eticamente comprensibile la posizione di esperti diretta a favorire l’innalzamento dei livelli di tutela contro i licenziamenti..., non mi sembra giuridicamente corretto che scelte politicamente così importanti non avvengano attraverso le garanzie

Nondimeno, per quanto non ancora piena, rimane la più decisa valorizzazione dei risultati dell'attività interpretativa del Comitato, che emerge nella pronuncia n. 194/2018¹⁰²; risultati che la Consulta chiaramente intende inserire in una trama ermeneutica complessiva, intessuta dalle decisioni delle varie Corti, volta a promuovere, come già sottolineato, la massima tutela possibile dei diritti fondamentali¹⁰³. Il che fa ben sperare in una positiva evoluzione del percorso iniziato nel 2018. Invero, l'auspicio è che, in un futuro prossimo, il fecondo dialogo fra Carte – che, quantunque con i diversi accenti evidenziati, ha certamente segnato un rilevante progresso con le sentenze qui considerate – trovi, nella giurisprudenza costituzionale, un approdo ancora più soddisfacente anche in quello fra “Corti”¹⁰⁴, pur se latamente intese, sul modello, d'altra parte, dell'interazione virtuosa che si sta sviluppando tra Comitato e Giudici di Strasburgo¹⁰⁵. Lo confermano, per restare ai temi esaminati in questa sede, proprio le citate pronunce *Matelly* e *Adefdromil*. Queste, infatti, da un lato, richiamano significativamente la CSE e, dall'altro, sono state in grado di incidere, modificandola, sulla posizione assunta in precedenza dal CEDS, a proposito della non incompatibilità con l'art. 5 CSE dell'esclusione della libertà sindacale per gli appartenenti alle Forze armate¹⁰⁶. In tal modo, l'ordinamento interno potrebbe avvalersi pienamente del prezioso contributo interpretativo dell'unica istanza sovranazionale specializzata nella tutela dei diritti sociali¹⁰⁷, contributo in grado di andare ben al di là della mera “persuasione culturale”, pure capace di elevare il livello di protezione garantito a tali diritti in ambito europeo¹⁰⁸. In definitiva, l'impressione è che, grazie agli sviluppi registratisi nel 2018, siano state poste le basi perché “la ‘voce’ del Comitato europeo, per quanto strutturalmente diversa da quelle delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo essa sia”¹⁰⁹, possa presto essere fruttuosamente ascoltata in tutta la sua estensione.

democratiche della funzione legislativa, bensì attraverso l'enfatizzazione degli esiti di un'attività interpretativa, neppure formalmente riconosciuta come vincolante”.

¹⁰² Sulla valorizzazione delle decisioni del CEDS v. pure A. Andreoni, *Introduzione. I licenziamenti individuali dopo la sentenza della Corte: le questioni applicative*, in A. Andreoni, L. Fassina (a cura di), *op. cit.*, 21 e V. Speciale, *La sentenza n. 194*, cit., 63.

¹⁰³ *Supra*, in questo par. e §§ 2 e 3.

¹⁰⁴ In generale, sul “dialogo fra Corti” cfr., di recente, A. Ruggeri, *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *federalismi.it*, 2017, n. 18 e il corposo studio di A. Ridolfi, *Giurisprudenza costituzionale, corti sovranazionali e giudici comuni: considerazioni a proposito del dialogo fra Corti*, in *Riv. AIC*, 2016, n. 3, ed ivi per amplissima bibliografia sul tema.

¹⁰⁵ L. Mola, *op. cit.*, 120-121; in generale, secondo G. Orlandini, *La tutela*, cit., 625-626, “la giurisprudenza delle Corti europee testimonia come il dialogo tra organismi deputati a garantire il rispetto dei diritti fondamentali vada ben al di là dei confini definiti dalle fonti sovranazionali che quei diritti sanciscono”.

¹⁰⁶ Cfr., *amplius*, I. Tricomi, *op. cit.*, 14.

¹⁰⁷ G. Fontana, *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*. INT, 2016, n. 132, 15; C. Panzera, *Rispetto degli obblighi*, cit., 503.

¹⁰⁸ 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 *Riv. Gruppo Pisa*, 2012, n. 3, 28.

¹⁰⁹ C. Panzera, *La «voce» del Comitato europeo dei diritti sociali*, in B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, 2015, 265.