

DANIELE AMOROSO  
Università di Cagliari

## SULL'OBBLIGO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA DI “PRENDERE IN CONSIDERAZIONE” LE DECISIONI DEL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

1. Nella recente sentenza n. 120/2018, la Corte costituzionale – dopo aver riconosciuto l'idoneità della Carta sociale europea (Carta o CSE) a fungere da parametro interposto di costituzionalità delle leggi ex art. 117 Cost. (punto 10 del “Considerato in diritto”) – ha reso alcune interessanti indicazioni sul valore giuridico da accordare nel nostro ordinamento alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali (Comitato EDS), che vale la pena riportare per esteso:

13.4. [...] A differenza della CEDU, la Carta sociale europea non contiene una disposizione di effetto equivalente all'art. 32, paragrafo 1, secondo cui «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa [...]». A sua volta, il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, non contiene una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 della CEDU, ove si afferma che «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti», disposizione che fonda l'autorità di res iudicata delle sentenze rese dalla Corte EDU relativamente allo/agli Stato/Stati in causa ed alla controversia decisa dalla Corte stessa.

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 della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata».

Nel contesto dei rapporti così delineati fra la Carta sociale europea e gli Stati sottoscrittori, le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se – come nel caso in questione – l'interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri principi costituzionali.

Senza negare la correttezza dell'assunto da cui muove la Corte (non c'è dubbio, infatti, che le decisioni del Comitato EDS si distinguano da quelle della Corte europea per essere prive di efficacia vincolante), questo breve intervento intende promuovere un approccio più equilibrato al problema, che sia al tempo stesso rispettoso del ruolo del Comitato EDS e della Corte costituzionale, nonché della natura di “trattato internazionale” della Carta sociale europea. A questo fine, per un verso, si cercherà di dimostrare l'esistenza in capo alla Corte costituzionale di un obbligo di “prendere in considerazione” le decisioni del Comitato EDS nell'interpretazione della Carta sociale europea quale parametro interposto ex art. 117 Cost.; per altro verso, si proverà a definire il contenuto di quest'obbligo, precisandone le implicazioni concrete nei giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto la CSE.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A ben vedere, le osservazioni che seguono si pongono come ideale prosecuzione della suggestione lanciata da Serena Forlati nella sua relazione su *Corte costituzionale e controllo internazionale: quale spazio per la “giurisprudenza” del Comitato europeo dei Diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*.

2. Il fondamento dell'obbligo di "prendere in considerazione" le decisioni del Comitato va rinvenuto nel dovere di leale collaborazione incombente sullo Stato italiano in ragione della sua partecipazione al Consiglio d'Europa, nel cui ambito è stata negoziata e adottata la Carta. Tale dovere di collaborazione, che costituisce espressione di un principio-cardine del diritto delle organizzazioni internazionali,<sup>2</sup> è sancito in termini espliciti dall'art. 3 dello Statuto del Consiglio, il quale obbliga gli Stati membri a "collaborare sinceramente e operosamente al perseguimento" dell'obiettivo indicato nel Capo I dello Statuto, vale a dire la creazione di "un'unione più stretta [...] per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale" (art. 1, lett. a), da realizzarsi – come specificato dalla successiva lett. b – anche "mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", da parte degli "organi del Consiglio".

Lo *status* di membro del Consiglio d'Europa, in altri termini, implica l'obbligo di agire in modo da promuovere i fini dell'Organizzazione, *coordinandosi con le sue istituzioni*, tra le quali va annoverato il Comitato europeo dei diritti sociali. Questa osservazione consente di fissare un primo punto, di rilevanza non secondaria. Le relazioni tra giudici italiani e Comitato non si collocano in vuoto giuridico, nell'ambito del quale a venire in rilievo sarebbe esclusivamente l'"autorevolezza" che i primi possono riconoscere (o meno) al secondo.<sup>3</sup> 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 Consiglio), di collaborare "sinceramente ed operosamente" con il Comitato nella promozione della tutela dei diritti sociali.

3. Se questo dato è tutto sommato poco problematico, essendo ricavabile da una lettura piana degli artt. 1 e 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, ben più complesso è far discendere da tale dovere – formulato in termini generalissimi – degli obblighi specifici.

La precisa definizione del contenuto del principio di leale collaborazione costituisce un tema ampiamente dibattuto in riferimento al diritto dell'Unione europea, nell'ambito del quale il principio in parola è richiamato dall'art. 4 co. 3 del Trattato sull'UE.<sup>4</sup> Non è certamente possibile, né invero particolarmente utile, ripercorrere i termini di questo dibattito. Preme tuttavia richiamare in questa sede la conclusione raggiunta dalla dottrina più avveduta secondo cui il principio di leale collaborazione nel diritto dell'UE non si distinguerebbe *qualitativamente* dall'omologo principio stabilito dal diritto internazionale, derivando entrambi dal più generale principio di buona fede nella interpretazione ed esecuzione dei trattati.<sup>5</sup> Tale analogia, infatti, rende legittimo

---

<sup>2</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, p. 73, par. 43.

<sup>3</sup> V. *supra* C. Cost. n. 120/2018, punto 13.4 del "Considerato in diritto", la quale riconosce l'"autorevolezza" delle decisioni del Comitato senza farne discendere alcuna conseguenza concreta.

<sup>4</sup> V., *ex multis*, M. Klamert, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford, 2014.

<sup>5</sup> G. De Baere e T. Roes, *EU Loyalty as Good Faith*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2015, p. 829 ss. Non si vuole con ciò negare che, in ragione delle indiscutibili specificità dell'ordinamento dell'UE, il principio di leale collaborazione possa ivi tradursi in obblighi difficilmente trasponibili negli ordinamenti di altre organizzazioni internazionali. Si pensi, ad esempio, agli obblighi di leale cooperazione in materia di PESC (sui quali v. F. Casolari, *The Principle of Loyal Co-operation: a Master-key for EU External Representation?*, in S. Blockmans e R.A. Wessel (a cura di), *Principles and Practices of EU External Representation*, L'Aja, 2012, p. 11 ss.).

guardare alla ricca giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE in cerca di spunti sulle possibili applicazioni pratiche del principio.

Sotto il profilo che ci riguarda, particolarmente significativa è la giurisprudenza inaugurata con la sentenza *Grimaldi*,<sup>6</sup> in virtù della quale, a dispetto del carattere non vincolante delle raccomandazioni, i giudici nazionali sarebbero comunque “tenuti a prender[le] in considerazione [...] ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio”, soprattutto quando esse mirano a chiarire gli obblighi posti dai Trattati.<sup>7</sup>

Ma è possibile applicare questa giurisprudenza ad organizzazioni diverse dall'UE? A noi pare che a tale quesito debba risponderci in senso affermativo, tenuto conto del fatto che l'obbligo in parola – lungi dal discendere dalle peculiarità del processo di integrazione europea – definisce un presupposto indefettibile per la realizzazione di una proficua collaborazione in qualsiasi struttura ordinamentale, dalla più rudimentale alla più sofisticata: un “ascolto” serio e senza pregiudizi delle posizioni espresse dalle altre istituzioni coinvolte.<sup>8</sup>

Nella prospettiva indicata, dunque, l'obbligo di “prendere in considerazione” sarebbe del tutto slegato dalla natura giuridicamente vincolante dell'atto che contiene una data interpretazione, essendone piuttosto rilevante la *provenienza* (un organo di un'organizzazione internazionale) e la *funzione* (chiarire il significato degli obblighi assunti dagli Stati nell'ambito di tale organizzazione). Se ciò è vero, allora è plausibile sostenere che la natura non vincolante delle decisioni del Comitato non esoneri i giudici italiani (*in primis* la Corte costituzionale) dall'obbligo – discendente dal dovere di sincera cooperazione ex art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa – di prenderle in considerazione quando interpreta la Carta sociale europea. A nulla rileverebbe, invece, l'assenza nella Carta di disposizioni equiparabili agli artt. 32 e 46 CEDU, la quale – se certamente priva le pronunce del Comitato dell'efficacia di *res iudicata*<sup>9</sup> – non è di per sé idonea ad escludere che tali decisioni spieghino ulteriori, seppur limitati, effetti giuridici.

4. Una volta dimostrate l'esistenza, occorre comprendere come il richiamato obbligo di “prendere in considerazione” possa ricevere concreta attuazione. Questa problematica è stata affrontata, in dottrina e nella prassi, con riferimento all'obbligo delle corti interne di prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte EDU nell'interpretazione delle disposizioni convenzionali.<sup>10</sup> In estrema sintesi, è possibile affermare che l'obbligo in questione si sia tradotto in un “aggravamento” dell'onere motivazionale incombente sul giudice nazionale il quale – se non vuole aderire alla *res interpretata* della giurisprudenza europea – sarà tenuto ad indicarne espressamente le

---

<sup>6</sup> CGUE, C322/88 *Grimaldi* [1989] ECR 4407.

<sup>7</sup> *Ibid.* par. 18. Più di recente, v. pure C207/01 *Altair Chimica* [2003] ECR I-8875; C317/08, C318/08, C319/08 e C320/08 *Alassini* [2010] ECR I-02213. Nel senso che il fondamento di questa giurisprudenza vada ricercato nel principio di leale collaborazione v., tra gli altri, L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford/Portland, 2004, p. 391.

<sup>8</sup> A conferma di ciò, può ricordarsi che, al di fuori dell'UE, in dottrina è stata affermata l'esistenza di un obbligo degli Stati di prendere in considerazione le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (vale a dire, atti non vincolanti) a partire dal dovere degli Stati membri di adempiere in buona fede gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Organizzazione (art. 2 co. 2 della Carta delle Nazioni Unite). V. G. White, *The Principle of Good Faith*, in V. Lowe e C. Warbrick (a cura di), *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in Memory of Michael Akehurst*, Londra/New York, 1994, p. 230 ss., p. 245.

<sup>9</sup> Sul punto v. correttamente C. Cost. n. 120/2018, punto 13.4 del “Considerato in diritto”.

<sup>10</sup> Per riferimenti, v. F.M. Palombino, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, Napoli, 2008, p. 132 ss.

ragioni.<sup>11</sup> L'applicazione di questo modello alle decisioni del Comitato, dunque, lascerebbe impregiudicata la possibilità per la Corte costituzionale di disattenderne le interpretazioni, a condizione però che tale conclusione sia adeguatamente motivata.

Contrariamente a quanto sembrerebbe suggerire una prima lettura, indicazioni in questo senso sono individuabili proprio nella sentenza n. 120/2018. Nel negare rilevanza all'interpretazione estensiva (*in casu*: della libertà sindacale) avanzata dal Comitato, la Corte ha infatti tenuto a precisare che la stessa "non trova conferma nei nostri principi costituzionali",<sup>12</sup> oggetto di discussione in un passaggio appena precedente.<sup>13</sup> In questo modo, la Corte Costituzionale avrebbe – più o meno consapevolmente – aderito al modello proposto, avendo la stessa i) preso in considerazione l'interpretazione del Comitato, ii) ritenuto opportuno disattenderla e iii) motivato questo scostamento con un rinvio ai principi costituzionali.

5. Se la decisione di discostarsi dall'interpretazione del Comitato appare, come si è detto, del tutto legittima ed è certamente da apprezzare lo sforzo di indicarne le ragioni, appare tuttavia criticabile la scelta della Corte motivare tale divergenza alla luce dei principi sanciti dalla Costituzione italiana ed enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. La Carta sociale europea, infatti, è un trattato internazionale e va interpretato alla luce dei canoni ermeneutici propri dell'ordinamento cui appartiene, vale a dire le regole codificate dagli artt. 31-33 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati<sup>14</sup> e le altre regole sviluppate nella prassi internazionale.<sup>15</sup> La Corte costituzionale, in altri termini, potrà ben allontanarsi dalle conclusioni raggiunte dal Comitato, ma per giustificare un tale risultato dovrà far ricorso ai principi di diritto internazionale che disciplinano l'interpretazione dei trattati. A ragionare diversamente, si finirebbe per avallare una interpretazione "unilateralistica" (i.e. fondata su categorie ed istituti propri del diritto interno) della Carta, in aperto contrasto con l'insegnamento pacifico della dottrina internazionalistica.<sup>16</sup>

Tale precisazione – è bene metterlo in chiaro – non intende certo negare rilevanza ai principi costituzionali (né potrebbe essere diversamente nell'ambito di un

---

<sup>11</sup> Tale modello è stato elaborato in termini piuttosto nitidi nella giurisprudenza britannica, nel cui ordinamento l'obbligo di prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte europea è esplicitamente previsto da una disposizione di legge, l'art. 2 dello *Human Rights Act* del 1998 (v. UK Supreme Court, *R. v. Horncastle* [2009] UKSC 14, par. 11). Con riferimento ai rapporti tra giudice italiano e Corte europea dei diritti dell'uomo, v. la ricostruzione proposta da P. Rossi, *L'interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte EDU: quale vincolo per il giudice italiano?*, Osservatorio sulle fonti, 1/2018.

<sup>12</sup> C. Cost. n. 120/2018, punto 13.4 del "Considerato in diritto".

<sup>13</sup> *Ibid.*, punto 13.2 del "Considerato in diritto".

<sup>14</sup> A questo proposito, è il caso di ricordare che, indipendentemente dall'esistenza di un obbligo di prendere in considerazione le decisioni del Comitato EDS, la sua prassi interpretativa può venire in rilievo come mezzo complementare di interpretazione della Carta ex art. 32 della Convenzione di Vienna (L. Crema e L. Borlini, *Il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali ai fini dell'interpretazione della Carta sociale europea nel diritto internazionale*, p. 12) nonché, indirettamente, per il tramite delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che si servono delle interpretazioni del Comitato per chiarire il significato delle disposizioni della CEDU suscettibili di incidere sulla protezione dei diritti sociali (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*).

<sup>15</sup> Ivi comprese le regole che sovrintendono all'interpretazione di quella particolare categoria di trattati rappresentata dai trattati sui diritti umani (D. Russo, *La definizione del parametro di costituzionalità fondato sulla Carta sociale europea: il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali*).

<sup>16</sup> V. su tutti B. Conforti, *Diritto internazionale* (a cura di M. Iovane), XI ed., Napoli, 2018, p. 118. Che "l'interpretazione dei trattati internazionali non possa essere condotta in modo conforme unicamente all'ordinamento interno dell'interprete" è stato del resto ribadito dalla Corte di Cassazione nella sua giurisprudenza più recente (in questo senso, v. Cass. civ. n. 7909/2014. V. pure Cass. civ. n. 6632/2013; Cass. civ. n. 23984/2016).

giudizio di costituzionalità!), quanto piuttosto chiarirne il ruolo. Se infatti 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.<sup>17</sup> Non può invero escludersi che una disposizione della Carta sociale europea, così come interpretata alla luce dei canoni internazionalistici, si ponga in contrasto con una norma costituzionale (o, comunque, non offra idonea protezione a valori costituzionalmente tutelati), con la conseguenza che essa non potrà operare come parametro interposto ex art. 117 Cost.<sup>18</sup>

6. In conclusione, può essere utile richiamare schematicamente i principali snodi argomentativi della ricostruzione proposta:

1. Il dovere di "sincera ed operosa collaborazione", sancito dall'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, implica l'obbligo dei giudici nazionali (inclusa la Corte costituzionale italiana) di "prendere in considerazione" le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali ogniqualvolta venga in rilievo l'interpretazione e l'applicazione della Carta sociale europea

2. Il suddetto obbligo di "prendere in considerazione" si traduce concretamente nell'onere, gravante sul giudice nazionale, di motivare adeguatamente la scelta di discostarsi dalle interpretazioni del Comitato

3. Tale scelta dovrà essere giustificata alla luce dei canoni interpretativi propri del diritto internazionale, e non sulla base dei principi costituzionali

4. Questi ultimi vengono tuttavia in rilievo in fase di applicazione della Carta come parametro interposto di costituzionalità. Dovrà difatti 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

Come si è cercato di dimostrare, i "semi" di questa ricostruzione sono già presenti nella sentenza n. 120/2018. Alla luce della vocazione marcatamente internazionalistica della nostra Costituzione, sarebbe opportuno che la Corte sviluppasse ulteriormente queste premesse, rendendo esplicita l'adesione al modello proposto e aggiustando il tiro con riferimento ai pochi aspetti critici qui evidenziati.

---

<sup>17</sup> Sono debitore nei confronti di Michele Massa per questa opportuna distinzione, che spero di non aver frainteso. In ogni caso, rimane mia la responsabilità per eventuali errori od omissioni.

<sup>18</sup> Ciò è quanto accaduto, com'è noto, nel caso delle cd. pensioni svizzere (C. Cost. n. 264/2012).