



**Numero 1 / 2026**

**Lucia TRIA**

**La Corte di Strasburgo e i diritti socioeconomici**

# La Corte di Strasburgo e i diritti socioeconomici<sup>1</sup>

Lucia TRIA

già Presidente della Corte di Cassazione Sez. Lavoro

**Sommario:** 1. - Introduzione. 2.- I limiti di competenza delle norme del sistema CEDU e della Corte europea dei diritti dell'uomo. 2.1.- La Carta sociale europea e il Comitato Europeo per i Diritti Sociali. 2.2.- La Corte europea dei diritti dell'uomo e diritti socioeconomici. Introduzione. 3.- Pronunce riferite agli artt. 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto della tortura). 4.- Pronunce riferite all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). 4.1.- Il diritto al lavoro. 4.2.- Accesso e ispezione dei locali commerciali, delle sedi legali o dei locali adibiti all'esercizio di attività professionali. 4.3.- Rapporti tra tutela della privacy dei lavoratori e il potere di controllo datoriale. 4.4.- Licenziamenti. 4.5.- Diritto ad un alloggio. 4.6.- Diritto del coniuge superstite alla pensione di reversibilità (o simili) del coniuge defunto. 4.7.- Combinazione dell'art. 8 con l'art. 14. 5.- Pronunce riferite all'art. 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione). 6.- Pronunce riferite all'art 10 (libertà di espressione). In generale. 7.- Pronunce riferite all'art 10 in ambito lavoristico. 7.1.- Libertà di espressione nell'ambito del lavoro giornalistico. 7.2.- Libertà di espressione in alcuni casi di whistleblowing. 7.3.- Libertà di espressione dei pubblici dipendenti. 7.4. Libertà di espressione dei magistrati. 7.5. - Libertà di espressione degli insegnanti. 7.6.- Libertà di espressione degli avvocati nell'esercizio della loro professione. 8.- Pronunce riferite all'art 11 (libertà di riunione ed associazione). 9.- Pronunce riferite all'art 14 (divieto di discriminazione). 10.- Pronunce riferite all'art 1 del protocollo addizionale n. 1 (tutela dei beni). 10.1.- Contenuto precettivo dell'art. 1 del Protocollo n. 1. 10.2.- Applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alle prestazioni di sicurezza sociale. 10.3.- La questione delle cosiddette "pensioni svizzere". 10.4.- L'esame delle misure anticrisi. 11.- Pronunce riferite all'art 6 (diritto ad un processo equo). 11.1.- L'inclusione dei diritti socioeconomici nella nozione di «diritti ed obblighi civili» di cui all'art. 6, paragrafo 1 e le relative conseguenze. 11.2.- Il trattamento processuale da garantire ai titolari dei diritti socioeconomici. 11.3.- Norme retroattive sopravvenute e applicazione dell'art. 6. 11.3.1.- Il caso ATA. 12.- Conclusioni.

## 1.- Introduzione

La giurisprudenza delle Corti europee centrali e in particolare della Corte di Strasburgo in materia di diritti socioeconomici – intendendo per tali principalmente il diritto ad un lavoro dignitoso, il diritto alla sicurezza sociale e la libertà sindacale<sup>2</sup> – costituisce un settore di tale giurisprudenza

<sup>1</sup> Il presente scritto costituisce un approfondimento della relazione tenuta dalla il 28 ottobre 2025 nell'ambito del Corso D25397 su "Il sistema Cedu e l'incidenza nell'ordinamento interno", organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, Struttura didattica territoriale, Distretto della Corte d'appello di Venezia.

<sup>2</sup> Una definizione generale di tali diritti è contenuta nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, dalla Assemblea Generale ONU il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976 che è sottoscritto e ratificato da tutti gli Stati membri dell'ONU e dall'Italia, in particolare, con legge 25 ottobre 1977, n. 881. Ogni Paese che ha ratificato tale Patto si è impegnato a favorire il miglioramento delle condizioni di vita dei suoi abitanti.

nel quale i rapporti tra le Corti supreme nazionali e quelle europee centrali mostrano, a volte, delle notevoli “criticità”.

Per cercare di comprendere la genesi di tali incomprensioni – che, peraltro, hanno riguardato e riguardano soprattutto la Corte EDU – è opportuno soffermarsi sulle origini del suddetto dialogo, a cominciare dai titoli e dall’ampiezza delle competenze da riconoscere, nelle indicate materie, rispettivamente alla Corte europea dei diritti dell’uomo e alla Corte di giustizia UE e considerare le possibili interferenze tra queste due giurisdizioni, con le relative ricadute sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e, quindi, dei Giudici del merito nazionali.

E, in estrema sintesi, si può dire che le due questioni che, nel tempo, sono state maggiormente dibattute per il nostro Paese riguardano le ricadute sulla spesa pubblica delle sentenze della Corte di Strasburgo e l’utilizzo, in questa materia, da parte del nostro legislatore di norme retroattive con i relativi effetti, prassi quest’ultima che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ci ha aiutato da superare sostanzialmente.

## **2.- I limiti di competenza delle norme del sistema CEDU e della Corte europea dei diritti dell’uomo.**

Nella suddetta ottica assume un ruolo prioritario una riflessione sull’incidenza del sistema CEDU nella materia dei diritti socioeconomici e sulla sua genesi.

Al riguardo, è bene partire dalla premessa che, nel sistema del Consiglio d’Europa, la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (d’ora in poi: CEDU) e, quindi, la Corte di Strasburgo, sono state concepite, nella loro originaria configurazione, come dirette ad offrire una forte protezione ai diritti civili e politici e, quindi, non ai diritti sociali ed economici.

La Convenzione, infatti, mentre non contiene alcuna norma diretta a tutelare i diritti connessi alla “sicurezza sociale” – espressione che in ambito UE e CEDU comprende sia le prestazioni di previdenza sociale sia quelle di assistenza sociale che nel nostro ordinamento sono distinte –<sup>3</sup>, per quel che riguarda i diritti dei lavoratori prende espressamente in considerazione soltanto i

---

In particolare, il Patto riconosce il diritto di ogni persona al lavoro, ad un equo salario, alla sicurezza sociale, ad un livello di vita adeguato - soprattutto mettendolo in particolare al riparo dalla fame - nonché alla salute e all’istruzione. Gli Stati ratificanti si sono anche impegnati a garantire ad ogni persona il diritto di costituire con altri dei sindacati e di aderire a sindacati di sua scelta. Il 24 settembre 2009 è stato aperto alla firma e alla ratifica il Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che è entrato in vigore il 5 maggio 2013 ed è stato ratificato dall’Italia con legge 3 ottobre 2014, n. 152. Per effetto del Protocollo gli individui singoli o in gruppo (o loro rappresentanti), sottoposti alla giurisdizione italiana, possono presentare una comunicazione contro lo Stato per violazione dei diritti economici, sociali e culturali riconosciuti nel Patto, tra i quali il diritto al lavoro, all’equo compenso, alla sicurezza sociale. La comunicazione deve essere presentata previo esaurimento dei ricorsi interni ed entro dodici mesi dalla pronuncia interna definitiva e i fatti oggetto della comunicazione devono essere accaduti dopo l’entrata in vigore del Protocollo nello Stato interessato, salvo che si tratti di fatti precedenti che continuino anche dopo tale data.

<sup>3</sup> Con questa espressione, in ambito UE e CEDU, ci si riferisce alle indennità e prestazioni volte a tutelare tutte le fondamentali condizioni di bisogno degli individui, superando la distinzione tra previdenza sociale (finanziata dai contributi) e assistenza sociale ivi compresa quella sanitaria (finanziata dalla fiscalità generale), attualmente esistente in molti Stati UE, come l’Italia.

diritti sindacali (art. 11) e, nell'art. 4, le condizioni lavorative estreme della “schiavitù e servitù” nonché del “lavoro forzato o obbligatorio o coatto”, ipotesi per le quali la Corte, con consolidato indirizzo, afferma la sussistenza di uno specifico obbligo positivo in capo agli Stati membri di incriminare e perseguire effettivamente ogni atto diretto a mantenere una persona in uno stato di schiavitù, servitù o lavoro forzato o coatto (vedi, per tutte: le sentenze **C.N. c. Regno Unito** del 13 novembre 2012; **Rantsev c. Cipro** del 7 gennaio 2010; **Roda Bonfatti c. Italia** del 21 novembre 2006; **Siliadin c Francia** del 26 luglio 2005), precisando, altresì che nell'ambito di applicazione dell'art. 4 della CEDU (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato etc.) rientra anche la tratta di esseri umani, ai sensi dell'art. 3(a) del Protocollo di Palermo<sup>4</sup> e dell'art. 4(a) della Convenzione sulla lotta contro la tratta<sup>5</sup> (vedi, per tutte, in tal senso, **S.M. c. Croazia**, 19 luglio 2018, § 54, caso rimesso alla Grande Camera; **Rantsev c. Cipro e Russia**, cit., § 282; **M. ed altri c. Italia e Bulgaria** del 31 luglio 2012; **Krachunova c. Bulgaria** del 28 novembre 2024. Situazione che può comportare anche la violazione dell'art. 3 CEDU (proibizione della tortura) come ribadito, di recente, da **I.C. contro Repubblica di Moldavia**, del 27 febbraio 2025, riguardante gli abusi subiti da una donna affetta da disabilità intellettuiva privata della capacità giuridica nel 2011, con conseguente violazione da parte della Moldavia dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 3, 4 e 8 CEDU per mancata predisposizione degli adattamenti procedurali (“accomodamenti ragionevoli”) che avrebbero potuto dare alla ricorrente la possibilità di ottenere giustizia.

Al riguardo va precisato che l'art. 4 della CEDU (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) stabilisce che: “1 Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù”, la norma vieta anche il lavoro forzato o obbligatorio nei limiti ivi indicati e trova riscontro:

- a) nell'art. 4 della Dichiarazione universale secondo cui: “Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma”.
- b) nell'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali UE che ha espressamente sancito la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato.

Per quanto riguarda la definizione di “schiavitù” la Corte EDU rinvia alla classica definizione contenuta nella Convenzione sulla schiavitù del 1926, secondo cui la schiavitù è “lo stato o la

<sup>4</sup> Si tratta di uno dei tre Protocolli adottati dall'ONU a Palermo nel 2000 (gli altri due sono il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria e il Protocollo sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni). Il Protocollo sulla tratta di esseri umani è entrato in vigore il 25 dicembre 2003. L'Italia, pur essendo tra i primi Paesi firmatari nel 2000, ha ratificato il Protocollo solo il 2 agosto 2006.

<sup>5</sup> Il 16 maggio 2005 a Varsavia il Consiglio d'Europa ha aperto alla firma per l'adesione la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010, n. 108 e volta a potenziare l'efficacia degli strumenti esistenti per la lotta contro la tratta. La Convenzione ha istituito un “Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani” (GRETA), che monitora l'attuazione della Convenzione attraverso rapporti nazionali. Protezione complementare rispetto al fenomeno della tratta è assicurata, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, dalla Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote del 25 ottobre 2007, ratificata dall'Italia con legge 1 ottobre 2012, n. 172) nonché dalla Convenzione di Istanbul, dell'11 maggio del 2011, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 27 giugno 2013, n. 77.

condizione di una persona sulla quale vengono esercitati alcuni o tutti i poteri inerenti al diritto di proprietà". Di conseguenza viene esclusa la configurabilità della schiavitù se manca la prova della sussistenza di un autentico diritto di proprietà giuridica (**Siliadin c. Francia** 26 luglio 2005 ove peraltro la Francia è stata condannata per non aver predisposto strumenti di tutela contro la servitù e il lavoro forzato sotto coercizione e senza retribuzione di cui era stata vittima una cittadina togolese di diciotto anni, costretta a lavorare in qualità di domestica per diversi anni per quindici ore al giorno, senza un giorno di riposo né un salario).

Analogamente nella causa **M. e altri c. Italia e Bulgaria**, 31 luglio 2012, (§ 161), concernente l'asserrita tratta di una minore la Corte ha escluso la sussistenza di prove sufficienti per dimostrare condizione di schiavitù ed ha affermato che, anche se il padre della ricorrente aveva ricevuto una somma di denaro in relazione al riferito matrimonio obbligatorio, date le circostanze del caso di specie non si poteva ritenere che tale contributo economico costituisse il prezzo del trasferimento della proprietà, circostanza che avrebbe fatto entrare in gioco la nozione di schiavitù. A tale proposito la Corte ha ribadito che il matrimonio possiede connotazioni sociali e culturali profondamente radicate, che possono differire molto da una società all'altra e che pertanto si può ragionevolmente accettare che tale pagamento rappresentasse un dono che una famiglia faceva a un'altra, tradizione comune a molte diverse culture nella società odierna.

In alcune pronunce la Corte EDU ricorda che la direttiva 2012/29/UE, istitutiva di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostitutiva della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, che è stata recepita nel diritto italiano con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 al considerando 17 stabilisce che:

«Per violenza di genere s'intende la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti «reati d'onore». Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a motivo dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza».

Ne deriva che anche la violenza di genere e lo sfruttamento lavorativo di donne e minori possono dare luogo a forme di schiavitù.

E va osservato che questa statuizione risulta implicitamente confermata dall'art. 46 della Direttiva (UE) 2024/1385 del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, da recepire entro il 14 giugno 2027, secondo cui: "1. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione degli atti giuridici seguenti: a) direttiva 2011/36/UE; b) direttiva 2011/93/UE; c) direttiva 2011/99/UE; d) direttiva 2012/29/UE; e) regolamento (UE) n. 606/2013; f) regolamento (UE) 2022/2065".

La “servitù” viene riferita dalla Corte EDU ad una forma specifica di lavoro forzato od obbligatorio, cioè ad un lavoro forzato od obbligatorio “aggravato”.

Si tratta, infatti, di una “forma particolarmente grave di negazione della libertà”, che comprende “oltre all’obbligo di prestare alcuni servizi a favore di altri” anche l’obbligo per il “servo” di “abitare nella proprietà di un’altra persona e l’impossibilità di modificare la propria condizione” (*Siliadin c. Francia*, cit., § 123)

La fondamentale caratteristica che distingue la servitù dal lavoro forzato od obbligatorio di cui all’art. 4 della CEDU è rappresentata dalla sensazione delle vittime in merito al fatto che la loro condizione sia permanente e che sia improbabile che la situazione possa cambiare.

Ai fini della violazione la Corte EDU reputa sufficiente che venga dimostrata la sussistenza di tale sensazione che risulti basata su criteri oggettivi o causata o mantenuta viva dalle persone responsabili della situazione (*C.N. e V. c. Francia*, 11 gennaio 2013, § 91).

La servitù domestica viene considerata una specifica fattispecie, distinta dalla tratta e dallo sfruttamento, che comporta un complessivo insieme di dinamiche comprendenti forme di coercizione sia palesi che più sottili, per costringere all’obbedienza (*C.N. c. Regno Unito*, 13 febbraio 2013, § 80).

L’articolo 4 § 2 della Convenzione proibisce il lavoro forzato od obbligatorio (*Stummer c. Austria* [GC], 7 luglio 2011, § 117), senza tuttavia fornirne una definizione che neppure è reperibile nei vari documenti del Consiglio d’Europa relativi ai lavori preparatori della Convenzione europea. Nella causa *Van der Mussele c. Belgio*, 23 novembre 1983, (§ 32) la Corte EDU ha fatto ricorso alla Convenzione n. 29 dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) concernente il lavoro forzato od obbligatorio, secondo cui per “lavoro forzato od obbligatorio” si intende “ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione e per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente”. La Corte ha fatto riferimento a tale definizione come punto di partenza per la propria interpretazione dell’articolo 4 § 2 della CEDU in molti altri casi (*Graziani-Weiss c. Austria*, 18 gennaio 2012; *Stummer c. Austria* [GC], cit., § 118; *Adigüzel c. Turchia* (dec.), 6 febbraio 2018, §§ 26-27; *Danoiu c. Romania*, 25 gennaio 2022, con i riferimenti giurisprudenziali ivi citati).

Nell’ambito del “lavoro” non rientra solo quello manuale e, peraltro, non tutto il lavoro estorto a una persona sotto minaccia di una “punizione” costituisce necessariamente un “lavoro forzato od obbligatorio” proibito da tale disposizione.

Il tipo e la quantità di lavoro sono elementi che aiutano a distinguere tra il “lavoro forzato” e l’aiuto che ci si può ragionevolmente attendere da altri familiari o da persone che condividono un’abitazione.

L’aggettivo, “forzato”, evoca l’idea di costrizione fisica o mentale, mentre il secondo aggettivo, “obbligatorio”, non può riferirsi soltanto a forme di costrizione o ad obblighi giuridici.

Pertanto, non si può ritenere che il lavoro da compiere per adempiere un contratto liberamente negoziato rientri nel campo di applicazione dell’art. 4 soltanto perché una delle parti si è impegnata con l’altra a svolgere tale lavoro ed è soggetta a sanzioni se non onora la promessa (*Van der Mussele c. Belgio*, cit., § 34).

Occorre, infatti, che vi sia lavoro estorto “sotto minaccia di una punizione” e svolto contro la volontà dell’interessato ovvero di lavoro per il quale egli “non si sia offerto spontaneamente”.

Nella Conferenza internazionale del lavoro nel 1999, la nozione di “punizione” è utilizzata in senso ampio e tale da poter comprendere non solo la violenza o la contenzione fisiche, ma anche forme più sottili, di carattere psicologico, come la minaccia di denunciare le vittime, in caso di lavoro illegale, alla polizia o alle autorità competenti in materia di immigrazione (**C.N. e V. c. Francia**, cit., § 77).

La Corte ha ritenuto che ricorresse “la minaccia di una punizione”, nella causa **Van der Mussele c. Belgio** cit. in cui il ricorrente, un praticante avvocato, aveva corso il rischio di essere cancellato dall’albo dei praticanti o di vedere respinta la propria domanda di iscrizione all’albo degli avvocati in conseguenza dell’obbligatorio svolgimento di attività difensiva pro bono (§ 35); nella causa **Graziani-Weiss c. Austria** cit. in cui il rifiuto del ricorrente, che era avvocato, di svolgere l’ufficio di tutore aveva dato luogo a sanzioni disciplinari (§ 39); e nella causa **C.N. e V. c. Francia**, cit., in cui la ricorrente era stata minacciata di essere rinviata nel suo Paese di origine (§ 78).

Diversamente da quanto ritenuto nella causa Siliadin c. Francia, cit., nella causa **Tibet Mentes e altri c. Turchia**, 24 gennaio 2018, (§ 68), la Corte ha rigettato il ricorso in quanto incompatibile con l’art. 4 della CEDU ratione materiae. A tale conclusione si è pervenuti sul principale assunto secondo cui i ricorrenti, che lavoravano in negozi dell’aeroporto e avevano lamentato la mancata retribuzione del lavoro straordinario, avevano accettato volontariamente le loro condizioni di lavoro, che prevedevano turni ininterrotti di ventiquattro ore. Neppure era stato denunciato alcun tipo di coercizione fisica o mentale finalizzata a costringere i ricorrenti a svolgere lavoro straordinario. Pertanto, la mera eventualità che avrebbero potuto essere licenziati in caso di rifiuto non corrispondeva, secondo la Corte, alla “minaccia di una punizione” ai fini dell’art. 4.

Alla stessa conclusione la Corte è pervenuta nella causa **Doğan Mehmet Ali Adıgüzel c. Turchia** (dec.), 6 febbraio 2018, nella quale il ricorrente, che era un medico legale dipendente di un Comune, denunciava che gli era stato richiesto di lavorare oltre l’orario lavorativo prescritto senza un indennizzo economico, sul principale rilievo secondo cui il ricorrente, avendo scelto di lavorare per il Comune in qualità di dipendente pubblico, avrebbe dovuto sapere che avrebbe potuto essere soggetto a prestare servizio oltre l’orario ordinario senza retribuzione aggiuntiva. I servizi aggiuntivi che erano stati richiesti al ricorrente non costituivano un “lavoro forzato od obbligatorio”, non potendosi affermare che l’interessato fosse stato assoggettato ad un onere sproporzionato.

Ai fini della obbligatorietà del lavoro, per valutare ciò che può essere considerato normale in relazione ai doveri spettanti a chi svolge una determinata professione la Corte si basa sui seguenti criteri: a) se i servizi resi esulino dall’ambito delle normali attività professionali dell’interessato; b) se i servizi siano retribuiti o meno, c) se il servizio comprenda un altro tipo di indennizzo; d) se l’obbligo si basi su un concetto di solidarietà sociale; e) se l’onere imposto sia sproporzionato (**Graziani-Weiss c. Austria**, cit., § 38; **Mihal c. Slovacchia** (dec.), 28 giugno 2011, §64).

In applicazione di tali criteri è stata esclusa l’applicabilità dell’art. 4, fra l’altro, nelle seguenti cause:

- 1) **Sokur c. Ucraina** (dec.), 26 novembre 2002, riguardante un dipendente che non era stato retribuito per il lavoro svolto, ma il lavoro era stato svolto volontariamente e non era in discussione il diritto alla retribuzione;
- 2) **Antonov c. Russia** (dec.), 3 novembre 2005, ove il ricorrente era stato trasferito a un impiego meno redditizio;
- 3) **Schuitemaker c. Paesi Bassi** (dec.), 4 maggio 2010, ove la legge nazionale in materia di assistenza sociale imponeva alla ricorrente di ottenere e accettare qualsiasi tipo di lavoro, indipendentemente dalla questione della sua adeguatezza, riducendo le prestazioni assistenziali in caso di suo rifiuto;
- 4) **X. c. Germania**, decisione della Commissione, 13 dicembre 1979 ove al ricorrente, che era un notaio, era stato imposto di percepire un onorario ridotto quando agiva per conto di organizzazioni senza fini di lucro;
- 5) **Radi e Gherghina c. Romania** (dec.), 5 gennaio 2016, ove il ricorrente aveva denunciato l'iniquità delle condizioni imposte dallo Stato ai congiunti di persone disabili, i quali fornivano alle stesse un'assistenza personale;
- 6) **Tibet Mentes e altri c. Turchia**, 24 gennaio 2018 cit.

Per contro, nella causa **Chowdury e altri c. Grecia**, 30 giugno 2017, la Corte ha ritenuto che la situazione dei ricorrenti – immigrati irregolari che lavoravano in difficili condizioni fisiche senza essere retribuiti, sotto il controllo di guardie armate, nell'industria della raccolta delle fragole in una particolare regione della Grecia – costituisse tratta di esseri umani e lavoro forzato.

In questa sede non illustro in modo analitico le interessanti pronunce relative alle eccezioni - indicate nel paragrafo 3 dell'art. 4 – rispetto al divieto di lavoro forzato o obbligatorio, quali: a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della CEDU o durante il periodo di libertà condizionale; b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei Paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio; c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità; d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.

Sembra, però, opportuno sottolineare come le esclusioni di cui all'art. 4 § 3 non rappresentino, per la Corte, altrettante eccezioni al generale divieto di cui al § 2, ma concorrono semplicemente a integrare la nozione di lavoro forzato, fornendo agli operatori del diritto un importante ausilio per l'applicazione della norma. Per questa ragione esse non sono di stretta interpretazione né è precluso il ricorso all'analogia, laddove ovviamente ne ricorrono i presupposti. Ma non può escludersi che – alla luce delle circostanze del caso concreto – le condotte non qualificabili alla stregua di "lavoro forzato" ex art. 4 § 3 CEDU possano integrare gli estremi della "servitù" (come affermato nella decisione della Commissione **W, X, Y e Z c. Regno Unito** del 19 luglio 1968, nella quale la Corte ha ritenuto che la minore età dei ricorrenti al momento dell'arruolamento nelle forze armate del Regno Unito, avvenuto con il consenso dei genitori, non potesse portare ad attribuire alla normale condizione di un militare il carattere di "servitù").

Sul punto si possono, a titolo di esempio, richiamare:

a) la sentenza **Meier c. Svizzera**, 9 febbraio 2016, nella quale la Corte è stata chiamata, per la prima volta nella sua storia, a stabilire se ad un detenuto possa essere imposto l'obbligo del lavoro anche oltre l'età pensionabile, alla luce dei caratteri del tutto peculiari che l'attività lavorativa assume in carcere. La Corte, in mancanza di un generale consenso tra gli Stati membri ed anche alla luce del quadro di diritto internazionale, ha escluso la violazione dell'art. 4 CEDU, affermando che il lavoro carcerario svolto dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, poteva pertanto essere considerato un “lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta” ai sensi dell'articolo 4, § 3, lettera a) della CEDU, § 79);

b) la sentenza **Baytyan c. Armenia** dell'8 ottobre 2009, nella quale la Corte era chiamata a valutare la sussistenza di una violazione dell'art. 9 CEDU in ragione della condanna a pena detentiva di un cittadino armeno che si era sottratto al servizio di leva. La Corte ha precisato che dall'art. 4 § 3 deriva che la scelta in ordine al riconoscimento dell'obiezione di coscienza rientra nel margine di apprezzamento di ciascuno degli Stati contraenti. Benché l'interpretazione evolutiva della Convenzione imponeva di tenere conto del fatto che la maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa avevano introdotto una disciplina ad hoc e che l'Armenia stessa ha successivamente provveduto in tal senso, tuttavia nel caso di specie la Corte ha escluso la violazione dell'art. 9 perché la condanna del ricorrente era avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge armena sull'obiezione di coscienza (e dunque prima che il legislatore armeno esercitasse la scelta accordatagli dall'art. 4 § 3 CEDU)..

Per concludere sul punto, mi sembra importante sottolineare che la Corte EDU, a partire dalla causa Siliadin c. Francia, cit., (§ 77), ha rilevato che – così come per gli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione<sup>6</sup> – non è sufficiente che gli Stati membri si astengano dal violare i diritti ivi garantiti per affermare che essi abbiano ottemperato ai loro obblighi assunti con l'art. 1 della Convenzione<sup>7</sup>. Infatti, anche per l'art. 4 limitare l'adempimento alla sola azione diretta delle autorità dello Stato è incompatibile con gli strumenti internazionali specificamente concernenti tale questione ed equivale a rendere la disposizione inefficace (Siliadin cit. § 89).

Pertanto, la Corte ha ritenuto che anche l'art. 4 della Convenzione imponga agli Stati degli obblighi positivi, così identificati:

1) obbligo positivo di predisporre un quadro legislativo e amministrativo adeguato a penalizzare e perseguire efficacemente qualunque atto finalizzato a tenere una persona in condizioni di schiavitù, servitù o lavoro forzato od obbligatorio (C.N. c. Regno Unito, cit., § 66; Siliadin c. Francia, cit., § 112; C.N. e V. c. Francia, cit., § 105; S.M. c. Croazia, cit., § 58; Rantsev c. Cipro e Russia, cit., § 285). Nel particolare contesto della tratta di esseri umani, la Corte ha sottolineato che il Protocollo di Palermo sulla tratta<sup>8</sup> e la Convenzione sulla lotta contro la tratta rinviano alla

---

<sup>6</sup> Art. 2 (Diritto alla vita), articolo 3 (Proibizione della tortura), articolo 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare). Quest'ultimo è un parametro di fondamentale rilievo in materia di protezione internazionale.

<sup>7</sup> Articolo 1 (Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo) Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione.

<sup>8</sup> Alla Convenzione ONU di Palermo di dicembre 2000 aderirono 189 su 193 Paesi. Al testo iniziale si sono aggiunti i Protocolli sulla lotta alla tratta di esseri umani, sul traffico illegale di migranti, sulla fabbricazione e sul traffico illeciti di armi da fuoco. Successivamente è stato adottato un meccanismo di revisione della Convenzione, al fine di superare gli ostacoli che hanno impedito una piena attuazione di quello che è il primo strumento comune agli

necessità di un approccio globale alla lotta contro la tratta, che comprenda misure finalizzate a prevenire il fenomeno e a proteggere le vittime, nonché misure per punire i trafficanti;

Peraltro, tenendo conto dell'opinione di quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, la Corte ha sottolineato che l'obbligo di penalizzare e perseguire la tratta è soltanto un aspetto dell'impegno generale degli Stati membri di contrastare la tratta e che al riguardo la portata degli obblighi positivi derivanti dall'art. 4 deve essere considerata in tale più ampio contesto;

2) obbligo positivo di adottare misure operative che, in determinate circostanze, possono essere necessarie per proteggere le vittime reali o potenziali di trattamenti contrari all'art. 4 (*Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., § 286; *C.N. c. Regno Unito*, cit., § 67). Perché sorga l'obbligo positivo di adottare misure operative nelle circostanze di una particolare causa, deve essere dimostrato che le autorità statali erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza di circostanze che davano luogo a un credibile sospetto che una persona identificata avesse corso o potesse correre un rischio reale e immediato di subire un trattamento contrario all'art. 4 della Convenzione. In caso di risposta affermativa, tale articolo si considera violato qualora le autorità non abbiano adottato, nell'ambito delle loro facoltà, misure idonee a evitare alla persona tale situazione o tale rischio. Tuttavia, tenendo presenti le difficoltà di controllare le società moderne e le scelte operative che debbono essere compiute in termini di priorità e di risorse, la Corte ha precisato che l'obbligo di adottare misure operative deve essere interpretato in modo da non imporre alle autorità un onere impossibile o sproporzionato (*Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., § 287);

3) obbligo procedurale di svolgere indagini efficaci e tempestive qualora sussista un sospetto credibile della violazione dei diritti di una persona previsti dall'art. 4 (*C.N. c. Regno Unito*, cit., § 69; *Rantsev c. Cipro e Russia*, cit., § 288);

4) obbligo dello Stato di fornire risposte istituzionali appropriate al fine di proteggere l'immagine, la dignità e la vita privata delle vittime di violenze o discriminazioni, senza esporre tali persone che subiscono comportamenti discriminatori o umilianti o violenti o a vittimizzazione secondaria. A tale ultimo riguardo la Corte sottolinea che le Autorità hanno il dovere di tutelare la dignità della vittima, non consentendo l'uso di affermazioni colpevolizzanti prima o durante il processo, che di fatto propagano pregiudizi e stereotipi (di genere, in caso di violenze contro le donne) che possono pure scalfire la fiducia delle vittime nel sistema giudiziario. In particolare, per orientamento consolidato della Corte, è essenziale, nel contesto di una risposta istituzionale nell'ambito della lotta alle discriminazioni e soprattutto nei casi di violenza di genere che i giudici nelle sentenze evitino di perpetuare stereotipi discriminatori e di minimizzare le condotte illecite di cui si tratta (vedi, per tutte: sentenze *Talpis c. Italia* 2 marzo 2017; *J.L. c. Italia* 27 maggio 2021; *L. e altri c. Francia*, 24 aprile 2025; *I.C. c. Repubblica di Moldavia*, 27 febbraio 2025; *M.S.D. c. Romania*, 3 dicembre 2024; *I.M. e altri c. Italia*, 10 novembre 2022; *Vieru c. Repubblica di Moldova*, 19 novembre 2024-19 febbraio 2025, con ampia

---

Stati nel contrasto a fenomeni criminali sempre più globali attraverso un controllo sulle legislazioni degli Stati, sull'organizzazione giudiziaria, sulle attività di repressione e prevenzione e sulle tecniche investigative. L'Italia, pur essendo tra i primi Paesi firmatari nel 2000, ha ratificato il Protocollo sulla tratta solo il 2 agosto 2006. Al fine di implementare la collaborazione fra gli Stati in materia, nel 2018, sempre in ambito ONU, è stato firmato il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

riproduzione delle indicazioni agli Stati membri da parte del Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) del Consiglio d'Europa per combattere contro la violenza domestica anche psicologica).

Particolarmente interessante è la sentenza ***De Giorgi c. Italia***, 16 giugno 2022 nella quale la Corte ha rilevato la violazione dell'art. 3 CEDU, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, per l'inerzia delle autorità italiane nel proteggere una donna e i suoi figli dalle violenze e i maltrattamenti inflitti dal compagno il quale, in una escalation di continui soprusi e violenze, avevano condotto l'uomo all'uccisione del figlio di un anno della ricorrente e al tentato omicidio di quest'ultima. La Corte ha rilevato che la ricorrente, pur avendo presentato plurime denunce, era stata abbandonata a sé stessa in una situazione di violenza domestica e con il rischio della conclusione del processo penale con la dichiarazione di prescrizione dei reati.

Nella stessa ottica con la sentenza ***Scuderoni c. Italia***, del 23 settembre 2025, la Corte ha affermato la violazione degli artt. 3 e 8 della CEDU in un caso di violenza domestica in danno di una avvocata nel quale, per la Corte, era stata banalizzata la gravità dei comportamenti denunciati a causa di pregiudizi e inerzie del sistema giudiziario italiano.

Le pronunce fin qui illustrate, nelle loro articolate motivazioni, contengono affermazioni che hanno rilievo per il nostro ordinamento non solo in materia di vittimizzazione secondaria (che riguarda tutto il sistema non solo il settore penale) e di violenza di genere ma anche per le situazioni lavorative che violano o addirittura annullano la dignità della persona, con discriminazioni, molestie e volenze nel rapporto di lavoro, che sono in aumento e che possono addirittura arrivare a forme di lavoro schiavistico.

Le situazioni nelle quali si pongono problemi di profonda violazione della dignità dei lavoratori sono quelle che si inseriscono nella c.d. "economia non osservata". Si tratta di situazioni che riguardano lavoratori irregolari o/e in nero, molti dei quali immigrati (ma anche connazionali) presenti in tutto il territorio nazionale non solo nei settori della edilizia e della agricoltura ma anche in molti altri settori come ad esempio in quelli dei rider, dei driver, dell'alta moda e degli altri lavoratori al servizio delle piattaforme digitali, con rapporti di lavoro non registrati che espongono particolarmente al rischio di infortuni e possono costringere a turni massacranti con salari miserabili, se non addirittura in situazioni schiavistiche.

E si deve considerare che la c.d. economia "non osservata" sfugge alle rilevazioni ed ha una componente di economia sommersa (come il lavoro nero o irregolare e/o l'evasione fiscale) e una di economia illegale (come il traffico di stupefacenti, il contrabbando di tabacco e la prostituzione, la quale rientra tra le attività illegali rilevanti per il PIL dei Paesi UE). Inoltre, da recenti rilevazioni ISTAT, risulta che tale tipo di economia, nelle sue molteplici fattispecie, è in crescita nel nostro Paese. valendo mediamente ben 203 miliardi di euro, pari all'11,3% del PIL per anno.

## 2.1.- La Carta sociale europea e il Comitato Europeo per i Diritti Sociali.

Per le situazioni lavorative non così estreme nonché in materia di sicurezza sociale va considerato che poco dopo l'istituzione della Corte EDU<sup>9</sup>, al fine di favorire maggiormente un comune progresso degli Stati membri del Consiglio d'Europa, si avvertì la necessità prendere in considerazione anche i diritti sociali ed economici, visto che la Convenzione era diretta a garantire i diritti civili e politici.

Fu così adottata, 18 ottobre 1961 a Torino, la Carta Sociale Europea, (CSE) entrata in vigore nel 1965 dopo aver raggiunto il numero di ratifiche necessario.

I diritti riconosciuti dalla Carta, nella sua prima versione, riguardano sia le condizioni di impiego sia la protezione sociale quindi il diritto all'assistenza medica e sociale, il diritto alla sicurezza sociale e il diritto alla pensione per gli anziani.

In considerazione dello stretto legame esistente tra le condizioni socio-economiche dei singoli Stati e il pieno soddisfacimento dei diritti garantiti dalla Carta – legame che impedisce di riconoscere loro lo stesso carattere universale proprio dei diritti umani, sull'assunto secondo cui i diritti socio-economici non sono conseguibili allo stesso modo in tutti i Paesi, a causa delle differenze economiche, politiche e di priorità nazionali, che possono portare a una loro non piena attuazione o a restrizioni in molti Stati, in particolare in quelli che con risorse limitate talvolta non riescono ad assicurare in questo campo nemmeno il minimo esistenziale – il sistema di tutela ivi previsto non è stato – e tuttora non è – di tipo giurisdizionale, ma è politico, peraltro con riferimento anche al Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR)<sup>10</sup> che pone a carico degli Stati aderenti l'onere di fare sforzi “progressivi” per attuare i suindicati diritti.

Il sistema di controllo sul rispetto della Carta sociale europea <sup>11</sup> è principalmente basato su rapporti periodici che gli Stati Parti devono sottomettere al Comitato Europeo per i Diritti Sociali (CEDS), previsto dalla Carta.

Nel 1995 il sistema è stato ulteriormente affinato con il Protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea, fatto a Strasburgo il 9 novembre 1995.

Successivamente, il 3 maggio 1996, la Carta Sociale Europea è stata riveduta (CSER)<sup>12</sup> al fine di aggiornare e adattare il contenuto materiale della originaria Carta, per tener conto in particolare dei fondamentali mutamenti sociali verificatisi dal momento della sua adozione.

---

<sup>9</sup> È noto che il 20 aprile 1959 il primo presidente della Corte, lord Arnold Duncan McNair, tenne il discorso inaugurale e che la prima sentenza fu emessa il 14 novembre 1960 nel caso *Lawless c/ Irlanda*.

<sup>10</sup> Adottato in sede ONU il 16 dicembre 1966. Stati Parti al 1° maggio 2024: 172.

<sup>11</sup> Il sistema qui descritto nel testo è quello risultante dal primo potenziamento stabilito con il Protocollo di emendamento alla Carta sociale europea, fatto a Torino il 21 ottobre 1991, ratificato e reso esecutivo dall'Italia con legge 14 dicembre 1994, n. 705.

<sup>12</sup> L'Italia ha ratificato e reso esecutiva la CSER con legge 9 febbraio 1999, n. 30, formulando, al momento del deposito della ratifica, riserva per l'art. 25 della CSER, in base al quale: “Tutti i lavoratori hanno diritto alla tutela dei loro crediti in caso d'insolvenza del datore di lavoro”.

Quanto alla efficacia della Carta riveduta, si è stabilito che essa fosse “destinata a sostituire progressivamente la Carta sociale europea” e che la suddetta tutela più incisiva dei diritti sociali ed economici dovesse riguardare, i diritti garantiti dalla Carta come emendata, i diritti garantiti dal Protocollo addizionale del 1988 e i nuovi diritti aggiunti.

Con la versione emendata è stato ancor più esaltato il carattere della Carta come diretta a tutelare i diritti propri di tutti gli individui “nella loro vita quotidiana”, diversamente dalla CEDU volta a tutelare principalmente situazioni di particolare gravità, quali sono normalmente quelle che si collegano a violazioni di diritti umani (in cui rientrano anche la schiavitù, la servitù e il lavoro forzato o coatto).

Va, tuttavia, osservato che, come ha rilevato nel 2013 anche il Presidente dell’epoca della Corte Dean Spielmann<sup>13</sup>, i Governi di un certo numero di Stati membri del Consiglio d’Europa – muovendo dal presupposto secondo cui assicurare i diritti economici e sociali è un problema nazionale e non regionale o internazionale – non hanno ancora ratificato la Carta sociale europea revisionata. Ciò si riscontra, ad esempio, per la Danimarca, la Germania, il Lussemburgo, la Polonia ed il Regno Unito.

Inoltre, in sede giurisdizionale, alla Carta sociale è riconosciuta un’efficacia più limitata rispetto alla CEDU<sup>14</sup> e, di fatto, resta la originaria impostazione secondo cui gli impegni presi dagli Stati che hanno ratificato la Carta sono soprattutto di tipo politico, anche se a partire dalle sentenze n. 120 e 194 del 2018 la Corte costituzionale ha attribuito Carta sociale europea il valore di parametro interposto di costituzionalità ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost., ma ha escluso che le pronunce del Comitato Europeo per i Diritti Sociali (CEDS), pur nella loro autorevolezza, vincolino i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se l’interpretazione estensiva proposta dal CEDS non trova conferma nei nostri principi costituzionali.

Peraltro, nel corso del tempo il lavoro di interpretazione e controllo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) è diventato più incisivo e viene affidato a tre tipi fondamentali di documenti che compongono la sua “giurisprudenza”:

1) le conclusioni sui rapporti periodici degli Stati nelle quali si tiene conto della legislazione interna e della prassi applicativa della Carta in ciascuno di essi;

---

<sup>13</sup> Nel discorso tenuto in occasione della inaugurazione dell’anno giudiziario 2013 della Corte EDU.

<sup>14</sup> Per la Corte costituzionale, vedi, per tutte: sentenze n. 163 del 1983 e n. 86 del 1994, nonché sentenza n. 46 del 2000, ove è stato sottolineato come la CSER, entrata in vigore il 1 settembre 1999, “contiene disposizioni volte a circondare di specifiche garanzie la posizione dei prestatori di lavoro contro i licenziamenti, prevedendo, in particolare (art. 24), l’impegno delle parti contraenti a riconoscere il diritto dei lavoratori a non essere licenziati senza un valido motivo; il diritto dei lavoratori licenziati senza valido motivo “ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione”; il diritto dei lavoratori stessi a ricorrere davanti ad un organo imparziale”.

Per la Corte di cassazione: Cass. 25 gennaio 2011, n. 1717 e Cass. 28 marzo 2014, n. 7377, nelle quali si precisa che i vincoli derivanti dall’art. 4, comma 1, della CSER in materia di determinazione dello straordinario si riferiscono solo allo straordinario legale e non quello contrattuale, nonché Cass. 14 febbraio 2012, la n. 2133, ove si afferma che: “le disposizioni della Carta non hanno efficacia diretta nell’ordinamento interno degli Stati contraenti, ma si concretano in impegni giuridici di carattere internazionale nei rapporti fra gli Stati medesimi, ai quali, perciò, è demandata l’attuazione dei principi e dei diritti in essa contemplati, con ampia discrezionalità quanto ai modi, ai tempi e ai mezzi”.

2) le dichiarazioni interpretative contenute nelle introduzioni generali che aprono ogni ciclo di rapporti;

3) le decisioni sulla ricevibilità e sul merito dei reclami collettivi<sup>15</sup>.

Il CEDS pubblica periodicamente dei report sulla propria attività e sul livello di rispetto della Carta sociale da parte degli Stati aderenti.

Così a giugno 2024 il CEDS ha pubblicato i risultati relativi a otto Stati parte, fra i quali l'Italia.

Il CEDS pubblica periodicamente dei report sulla propria attività e sul livello di rispetto della Carta sociale da parte degli Stati aderenti.

Così a giugno 2024 il CEDS ha pubblicato i risultati relativi a otto Stati parte, fra i quali l'Italia.

Per l'Italia ha individuato i problemi che persistono nell'affrontare il divario retributivo di genere, nell'attribuzione di alloggi per i Rom, nella discriminazione sanitaria date le difficoltà di una applicazione equa della tutela del diritto alla salute e le discriminazioni, soprattutto per le donne che necessitano di accesso ai servizi sanitari previsti dalla legge e in particolare dell'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza (IVG), causata dalla prolungata e diffusa obiezione di coscienza del personale sanitario e quindi dalla mancata attuazione della legge n. 194 del 1978 da parte delle autorità, come rilevato dal CEDS nella decisione del 2022 del reclamo collettivo n. 91 del 2013 proposto dalla CGIL (conforme alla precedente decisione pubblicata il 10 marzo 2014) e nella realizzazione di una istruzione inclusiva per i bambini con disabilità intellettuale, come prescritto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per i bambini con disabilità, rilevandosi, in primo luogo, la non accessibilità ai bambini con disabilità intellettuale delle misure previste per riconoscere, identificare e segnalare i casi di abuso subiti.

Inoltre, pur essendo state abolite le scuole speciali dal 1997, tuttavia in Italia gli alunni con disabilità vengono spesso isolati dal gruppo classe a cui appartengono per fare delle attività individuali in luoghi separati, ricreando, di fatto, le classi speciali.

Questi risultati mettono in luce la necessità di un impegno costante per allineare le pratiche nazionali alle norme della Carta sociale.

Il CEDS, guardando al futuro, ha ribadito che la propria attività mira a garantire che i diritti sociali e la giustizia rimangano al centro della missione del Consiglio d'Europa di assicurare la stabilità democratica in Europa.

---

<sup>15</sup> Per la Carta vedi, per tutti: G. GUIGLIA, *La rilevanza della carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 2013; F. INGRAVALLE, *La Carta Sociale Europea 18 ottobre 1961 – 18 ottobre 2011* in [www.coe.int](http://www.coe.int); A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle Corti nazionali*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)

Sugli strumenti internazionali di tutela dei diritti sociali fondamentali, vedi: C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Milano, 2007, e ivi ampie citazioni di dottrina.

Si tratta di obiettivi comuni al Pilastro europeo dei diritti sociali adottato dalla Commissione europea, dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo nel corso del vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa, che si è svolto a Göteborg (Svezia) il 17 novembre 2017, avente lo scopo di offrire condizioni di vita e di lavoro migliori nell'ambito della Unione europea.

Il Pilastro stabilisce principi e diritti che si articolano in tre categorie: a) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; b) condizioni di lavoro equa; c) protezione sociale e inclusione.

L'attuazione del Pilastro è responsabilità degli Stati membri (SM), delle Autorità regionali e locali, delle parti sociali, ed è accompagnato da un “Quadro di valutazione sociale” per il monitoraggio dei progressi.

Per l'attuazione dei principi del Pilastro nel 2021 la Commissione europea ha presentato un Piano d'azione sul pilastro dei diritti sociali, centrato su occupazione e competenze, con obiettivi da conseguire entro il 2030 in materia di occupazione, formazione e protezione sociale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) indicati nell'impegno assunto dai Capi di Stato di 193 Paesi ONU con la firma del documento “Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile” con il quale sono stati fissati i molteplici specifici impegni per lo sviluppo sostenibile da realizzare entro il 2030, tutti riconducibili alla realizzazione del suddetto trinomio ambiente-salute-lavoro dignitoso.

Su questo tema è, di recente, intervenuto Enrico Giovannini Direttore scientifico dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile nel corso della presentazione, svoltasi il 22 ottobre 2025, del Rapporto ASViS 2025 “L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile”, rilevando che a livello globale, solo il 18% dei Target sarà raggiunto entro il 2030, l'Europa perde terreno su disuguaglianze, ecosistemi e partnership l'Italia arretra o procede al rallentatore, peggiorando in sei Obiettivi (sconfiggere la povertà; acqua pulita e servizi igienicosanitari; ridurre le disuguaglianze; vita sulla Terra; pace, giustizia e istituzioni solide; partnership) sui 17 previsti: particolarmente critica la situazione di povertà, ecosistemi e governance.

La situazione italiana è stazionaria per altri quattro Obiettivi (sconfiggere la fame; salute e benessere; imprese, innovazione e infrastrutture; città e comunità sostenibili). Miglioramenti limitati si rilevano in sei casi (istruzione di qualità; parità di genere; energia pulita e accessibile; lavoro dignoso e crescita economica; lotta contro il cambiamento climatico; vita sott'acqua). Un forte aumento si registra solo per l'economia circolare.

Questa situazione riflette quella dalla UE, che un tempo era leader della sostenibilità mentre oggi mostra forti disomogeneità e presenta miglioramenti significativi rispetto al 2010 solo per cinque Obiettivi (energie rinnovabili, lavoro, imprese e innovazione, città sostenibili, lotta al cambiamento climatico) e regressi su disuguaglianze, ecosistemi e cooperazione internazionale.

Enrico Giovannini ha sottolineato che: “La sostenibilità non è un fastidio, ma un investimento sul presente e sul futuro. Bisogna agire subito per invertire le tendenze attuali, ma è anche indispensabile rivedere il Piano Strutturale di Bilancio, per dare al Paese una prospettiva di sviluppo sostenibile, dopo e oltre il PNRR”.

Non va dimenticato che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede la tutela sia del diritto ad un lavoro dignitoso (art. 31), sia dell'accesso alla prevenzione sanitaria e alle cure mediche (art. 35), sia alla tutela dell'ambiente (art. 37).

Per ragioni di tempo non è possibile indicare tutte le numerose decisioni del CEDS riguardanti reclami collettivi proposti nei confronti dell'Italia.

A titolo esemplificativo si può ricordare il report del 2014 con il quale il CEDS ha ritenuto per il periodo gennaio 2008-dicembre 2011 la condizione dei luoghi di lavoro non conforme alle prescrizioni dell'articolo 3, § 1 (diritto a condizioni di lavoro sane e sicure), della Carta in conseguenza della mancanza di una politica della sicurezza e salute sul lavoro adeguata e di un adeguato sistema di organizzazione della prevenzione dei rischi sul lavoro.

Il Comitato ha affermato che la legislazione nazionale in materia di sicurezza sul lavoro prevede un sistema amministrativo unificato per consentire la formulazione di una strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro ma tale politica non risulta adottata nel periodo cui si riferiva il reclamo. Pertanto, si è chiesto di fornire nella successiva relazione informazioni sui contenuti e l'obiettivo di questa politica, in particolare dimostrandone la coerenza con la strategia 2007-2012 dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché la finalizzazione a promuovere e preservare una cultura della prevenzione.

Il Comitato, infine, ha espresso il desiderio di essere informato sul destino della procedura di infrazione all'epoca in corso in ambito UE, a causa del dedotto mancato recepimento della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (procedura d'infrazione n. 2010/4227 del 21 novembre 2012).

La suddetta procedura avviata dalla Commissione UE ha avuto buon esito, perché con l'art. 13 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 il nostro Stato ha provveduto a modificare gli artt. 28 e 29 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), nel senso richiesto dalla Commissione stessa e cioè prescrivendo la comunicazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza della documentazione sulla valutazione dei rischi anche nelle ipotesi di costituzione di nuova impresa e di rielaborazione dell'originaria documentazione.

Tale vicenda, a parte il suo esito positivo, è molto significativa, in quanto dimostra come possa esservi un accordo tra il sistema del Consiglio d'Europa e il sistema UE non solo al livello giurisdizionale (cioè, nella giurisprudenza delle due Corti di Strasburgo e Lussemburgo), ma anche al livello politico, in particolare tra i diversi Comitati che fanno capo al Consiglio d'Europa e la Commissione UE.

Per quel che riguarda il sistema relativo alle decisioni del CEDS sui reclami collettivi, va precisato che l'Italia – pur avendo ratificato sia la Carta sociale europea nel 1965, sia la Carta sociale europea riveduta nel 1999, accettando tutte le relative disposizioni, tranne che l'art. 25 sulla protezione dei crediti dei lavoratori in caso d'insolvenza del loro datore di lavoro – tuttavia, come la maggior parte degli Stati, non ha ancora presentato una dichiarazione che consenta a tutte le

organizzazioni non governative nazionali di presentare i suddetti reclami, introdotti dal citato Protocollo addizionale, essendo necessario che, caso per caso, sia controllato lo status di ammissibilità della ONG alla procedura al CEDS nonché il riconoscimento da parte dell'Italia della relativa legittimazione.

Ciononostante, dall'entrata in vigore del Protocollo fin ad oggi, nei confronti dell'Italia sono stati presentati diversi reclami collettivi, di cui alcuni da parte di organizzazioni internazionali non governative. In alcuni casi il Comitato non ha riscontrato violazioni delle disposizioni contenute nella Carta.

In altri casi, invece, le violazioni sono state riscontrate. Ciò è avvenuto, in particolare, fra l'altro, nei seguenti casi:

a) European Roma Rights Centre (ERRC) c. Italia (n. 27/2004) e Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia (n. 58/2009) – entrambi relativi ai diritti sociali degli appartenenti alle comunità Rom e Sinti in Italia – il Comitato ha affermato – con decisioni rispettivamente del 7 dicembre 2005 e del 25 luglio 2010 seguite da corrispondenti risoluzioni del Comitato dei Ministri – la violazione delle disposizioni indicate nei reclami e quindi l'obbligo del nostro Stato di favorire l'accesso dei nomadi alle abitazioni pubbliche, sul principale assunto secondo cui, il diritto all'abitazione, di cui all'art. 31 CSER, deve essere comunque garantito a tutti i soggetti, anche stranieri, e pure quando lo Stato intenda adottare politiche sociali diversificate rispettivamente per i propri cittadini e per gli stranieri, in ogni caso deve rispettare la dignità umana di tutti i soggetti residenti sul suo territorio<sup>16</sup>.

Sempre sulla situazione abitativa dei Rom e dei Sinti in Italia, decidendo sul reclamo n. 178 del 2019 di Amnesty International – nel quale era prospettata la violazione dell'art. 31 (diritto all'alloggio), letto singolarmente o in combinazione con l'art. E (non discriminazione), a causa della continua imposizione di sgomberi forzati, con attribuzione di alloggi scadenti e con l'uso di criteri discriminatori per l'assegnazione di alloggi sociali – il CEDS il 4 luglio 2019 ha dichiarato all'unanimità il reclamo ammissibile e ha deciso di indicare al Governo italiano le misure immediate da adottare per attribuire agli interessati alloggi adeguati. Quindi, nel merito, ha affermato la sussistenza delle violazioni prospettate.

In materia è pendente il reclamo n. 244/2025, Centro europeo per i diritti dei rom (ERRC) contro Italia, registrato l'11 marzo 2025, con il quale è stata prospettata la violazione dell'art. 31 (diritto all'alloggio) e dell'art. E (non discriminazione), in combinato disposto della Carta sociale europea riveduta, in merito alla procedura di sgombero forzato di famiglie rom a Giugliano, una città in provincia di Napoli perché priva delle necessarie garanzie procedurali e perché non fornisce alloggi alternativi adeguati e ha un impatto sproporzionato sulle comunità rom, il che costituisce una discriminazione sistematica, in violazione delle suddette disposizioni della Carta.

---

<sup>16</sup> Alla prima di tali decisioni ha fatto espresso riferimento il Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6866, del 4 novembre 2009, affermando la legittimità della delibera del Comune di Venezia relativa al progetto volto ad assegnare ai Sinti un'area residenziale dotata di unità immobiliari stabili corrisponde ai requisiti fissati dal Comitato europeo per i diritti sociali per favorire l'accesso delle popolazioni Rom e Sinti all'abitazione.

b) l'importante decisione pubblicata il 10 marzo 2014, il CEDS pronunciandosi sul reclamo collettivo proposto dalla ONG internazionale International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN) c. Italia (n. 87/2012), il Comitato ha rilevato una violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 11 (diritto alla salute) della CSER per la mancata garanzia dell'accesso all'interruzione di gravidanza, derivante dall'alto numero di medici obiettori di coscienza, che, di fatto, rende inefficace la legge n. 194 del 1978 ed espone i non obiettori a condizioni di lavoro stressanti anche per rappresentare una minoranza esposta al rischio di subire discriminazioni sui luoghi di lavoro determinate, paradossalmente, dalla disponibilità ad adempiere gli obblighi previste dalla legge n. 194 del 1978;

c) reclamo n. 170/2018 proposto dall'Unione sindacale di base (USB) con il quale è stato contestato lamenta l'abuso dei contratti di "lavoratori socialmente utili" da parte di comuni ed enti pubblici in Sicilia e Campania, che contribuisce a rendere più precaria la situazione di questi dipendenti del settore pubblico in violazione delle seguenti disposizioni della Carta sociale europea riveduta: articoli 1 (diritto al lavoro), 4 (diritto a una giusta retribuzione), 5 (diritto di organizzazione), 6§4 (diritto di contrattazione collettiva - azione collettiva), 12 (diritto alla sicurezza sociale), 24 (diritto alla tutela in caso di licenziamento) ed E (non discriminazione). Nella decisione nel merito del 26 gennaio 2022 il CEDS ha riscontrato la violazione dell'art. 1 § 2 e dell'art. E in combinato disposto con l'art. 12§1 della Carta.

Con raccomandazione del 3 novembre 2022 del Comitato dei Ministri ha invitato l'Italia ad adottare i necessari provvedimenti per evitare che i lavoratori socialmente utili delle pubbliche amministrazioni si trovino nelle condizioni indicate nel reclamo.

d) reclamo n. 102 del 2013 proposto dalla Associazione nazionale dei giudici di pace italiani, con il quale si è denunciato il mancato riconoscimento del diritto alla sicurezza sociale, l'assenza di protezione previdenziale certa per i giudici onorari nonché l'assenza di assistenza in caso di malattia, infortuni e maternità e di retribuzione per le ferie. Per i ricorrenti, l'Italia avrebbe violato l'articolo 12, par. 4, lett. b, della CSER, in base al quale gli Stati sono tenuti ad assicurare "l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti". Il reclamo ha superato il filtro di ricevibilità il 2 dicembre 2014 e quindi è stato deciso nel merito il 5 luglio 2016 con l'affermazione della violazione dell'art. E, in combinato disposto con l'art. 12 §1 della Carta sociale.

Sulla questione è poi intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 2021 che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme del decreto-legge n. 69 del 2013 che destinano giudici onorari ausiliari a svolgere stabilmente funzioni collegiali presso le Corti d'appello nelle controversie civili, ma ha rimandato la soluzione definitiva dello status da attribuire ai giudici onorari al 31 ottobre 2025, data prevista per il completamento del riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), la cui scadenza è ormai prossima.

In effetti, è stata emanata la legge 15 aprile 2025 n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria) in vigore dal 1° maggio 2025, ma per i primi commentatori la legge rappresenta un tentativo "concitato" del legislatore di adeguare la normativa interna alle pronunce della CGUE, senza però risolvere tutte le criticità di fondo. Per questo si auspicano ulteriori pronunce da parte della Corte di Giustizia UE<sup>17</sup>.

Nel frattempo, la Corte di cassazione con ordinanza n. 19402 del 2024 ha, fra l'altro, affermato che, al di là della non comparabilità tra la figura del magistrato onorario e quella del magistrato togato, più volte affermata dalla Corte (vedi: Cass. n. 10774 del 2020; Cass. n. 13973 del 2022 e Cass. n. 10080 del 2023), non potevano trovare accoglimento le domande del ricorrente, volte ad ottenere un trattamento retributivo non inferiore a quello previsto per i magistrati togati, in quanto non previsto da alcuna disposizione interna né UE, rilevando che, nella sostanza il ricorrente invocava la creazione un trattamento retributivo per i giudici di pace e sollecitava l'applicazione della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali del luglio 2016 priva di carattere vincolante, non potendo obbligare gli Stati membri a modificare il regime giuridico ed economico cui è assoggettata la magistratura nei vari Stati membri.

Nelle successive Cass. 17 luglio 2025, 19931 e 11 maggio 2025, n. 12488 è stato ribadito che le situazioni del magistrato ordinario e del giudice di pace (onorario) non sono paragonabili, è stato precisato che la sentenza della Corte di Giustizia C-658/18 del 16 luglio 2020, invocata dal ricorrente, si è pronunciata sulle ferie e non ha affatto stabilito l'automatico ed incondizionato accoglimento delle pretese vantate ma ha rimesso al giudice nazionale ogni valutazione. Dalla decisione della CGUE non emerge, infatti, una equiparazione dello status della magistratura ordinaria e di quella onoraria ed una assimilazione predefinita delle dinamiche lavorative, così da risultare esclusa ogni violazione del principio di non discriminazione (si veda, sul punto, Cass. n. 13973 del 2022). Con la sentenza indicata, la Corte di Giustizia ha spiegato che il ragionamento da condurre per la soluzione della questione (che lì era quella delle ferie) deve svilupparsi secondo tre direttive: a) l'interpretazione della nozione di 'lavoratore' ai sensi della direttiva 2003/08 onde verificare se il giudice di pace rientri in tale nozione (§§ 79-113); b) l'individuazione della nozione di 'lavoratore a tempo determinato' (§§ 114-134); c) la verifica della possibilità di paragonare là dove sia data una risposta affermativa ai primi due aspetti, il giudice di pace ai magistrati togati (§§ 135-163). Esposti tali criteri direttivi, il Giudice sovrnazionale ha concluso ribadendo che spetta al giudice di rinvio determinare se un giudice di pace si trovi o meno in una situazione comparabile al magistrato ordinario alla luce di una serie di elementi da valutare (concorso iniziale, competenza, composizione organi collegiali ecc.). Perché possa dirsi violato il principio di non discriminazione è dunque richiesta una triplice condizione cui corrispondono diversi piani di accertamento: - l'attività del giudice di pace deve concretizzarsi in un'attività che rientri nella nozione europea di lavoratore a tempo determinato; - tale attività deve essere comparabile a quella del magistrato ordinario; - non devono sussistere ragioni giustificatrici del diverso trattamento.

---

<sup>17</sup> S. GALLEANO, *Legge n. 51/2025: in attesa della ennesima pronuncia della Corte di giustizia sulla disciplina dei magistrati onorari*, <https://www.limatolavvocati.it> 3 ottobre 2025 |.

Nella specie, in base alle argomentazioni sopra esposte, oltre a quella sostanziale legata all'attività svolta in concreto (archiviazione contro ignoti), è stata rinvenuta una ragione obiettiva che non consentiva la comparabilità delle categorie a raffronto.

La Corte ha peraltro affermato che, pur dovendo escludersi che il rapporto di servizio del magistrato onorario sia riconducibile ad un rapporto di lavoro di natura subordinata con il Ministero della Giustizia, ai fini dell'applicazione della disciplina sanzionatoria dell'abusiva reiterazione del contratto a termine assume rilevanza la nozione di "lavoratore" propria del diritto dell'Unione, come delineata dalla sentenza della Corte di Giustizia UE del 16 luglio 2020, in causa C-658/18, per la quale è essenziale che, per un certo periodo di tempo, un soggetto fornisca a un altro, sotto la direzione di quest'ultimo, prestazioni non meramente marginali e accessorie, percependo in cambio una retribuzione.

Da ultimo, con sentenza 5 settembre 2025, C-253/24; la CGUE, su iniziativa della Corte d'appello dell'Aquila, ha stabilito che:

la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, nonché con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

deve essere interpretata nel senso che:

essa osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell'esercizio delle loro funzioni fino all'età di 70 anni, all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente.

Tra i reclami collettivi presentati nei confronti dell'Italia e non ancora definiti si può ricordare il reclamo n. 234/2024 proposto dalla Confederazione Unitaria di Base (CUB) che è stato registrato il 2 gennaio 2024 ed è stato dichiarato ammissibile il 2 dicembre 2024. Con tale reclamo la CUB sostiene che l'Italia viola gli articoli 1 (diritto al lavoro), 4 (diritto a una retribuzione equa), 12 (diritto alla sicurezza sociale) e 30 (diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale) della Carta sociale europea riveduta per non aver previsto alcuna forma di reddito di base universale o di salario minimo legale, nonostante gli elevati tassi di povertà ed esclusione sociale tra la popolazione, nonché un numero crescente di lavoratori con un reddito inferiore alla soglia di povertà.

Al Pilastro si deve il principio relativo all'equa retribuzione e la contestata direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 sui salari minimi adeguati UE sul cui annullamento si attende una

pronuncia della Corte di Giustizia, visto che La suddetta direttiva è stata impugnata da alcuni Stati membri, a partire dalla Danimarca e dalla Svezia, che sostengono che la UE non abbia la competenza di legiferare in materia di retribuzione, trattandosi di un'area che, secondo il trattato, rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri.

Al riguardo, va considerato l'orientamento della Corte EDU secondo cui non può essere ritenuta irragionevole e non può equivalere a costringere una persona a compiere un lavoro forzato o obbligatorio, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 2, della CEDU la previsione da parte di uno Stato secondo cui un soggetto interessato ad ottenere un sussidio di disoccupazione deve dimostrare di essersi sforzato in modo significativo per ottenere e mantenere un “impiego generalmente accettato”. Infatti, quando uno Stato introduce una provvidenza di sicurezza sociale, ha la piena competenza di stabilire quali sono le condizioni cui è sottoposta l'attribuzione della provvidenza medesima in favore dei potenziali destinatari. Pertanto, in base al suddetto principio, con decisione ***Lidwina Geertruida Monica Schuitemaker c. Paesi Bassi*** del 4 maggio 2010 è stato dichiarato inammissibile il ricorso presentato per prospettata violazione del citato art. 4 in una ipotesi in cui alla ricorrente per continuare ad ottenere i sussidi di assistenza sociale per i disoccupati era stato chiesto di cercare e accettare un impiego considerato “generalmente accettato” anziché “adeguato”, richiesta come tale configurabile per la ricorrente nella costrizione a svolgere lavoro forzato o obbligatorio non adatto a lei. La Corte ha escluso che una condizione secondo cui una persona debba dimostrare di sforzarsi per ottenere e assumere un impiego generalmente accettato non può essere considerata irragionevole. Pertanto, è stato escluso che la condizione in questione potesse essere equiparata all'obbligo di svolgere un lavoro forzato o obbligatorio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della Convenzione.

Nella sentenza ***S.M. c. Croazia***, GC, 25 giugno 2020, (§ 143-144) la Corte ha ricordato che nel suo Programma d'azione speciale contro il lavoro forzato, l'OIL elenca undici indicatori di lavoro forzato: 1) l'abuso di vulnerabilità, 2) l'inganno, 3) la restrizione della libertà di movimento, 4) l'isolamento, 5) la violenza fisica e sessuale, 6) l'intimidazione e la minaccia, 7) la confisca dei documenti d'identità, 8) la trattenuta del salario, 9) la servitù per debiti, 10) le condizioni di vita e di lavoro abusive e 11) le ore supplementari eccessive. Ed ha aggiunto che questo programma specifica che, in una determinata situazione, la presenza di un unico indicatore può essere sufficiente a rivelare l'esistenza di un caso di lavoro forzato, mentre in altre situazioni sarà la combinazione di più indicatori che consentirà di rivelare l'esistenza di tale pratica. Ma l'OIL sottolinea, tuttavia, che il «lavoro forzato» comprende attività più gravi del semplice mancato rispetto del diritto del lavoro e delle condizioni di lavoro vigenti.

Ad esempio, il fatto di non corrispondere almeno il salario minimo obbligatorio a un lavoratore non rientra di per sé nel lavoro forzato (OIL, Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement (2005), pagg. 19-21).

Già da queste notazioni è facile desumere che il CEDS esercita un controllo molto puntuale sul livello di tutela dei diritti sanciti dalla Carta esistente negli Stati contraenti, soprattutto perché basa i propri provvedimenti non solo sull'analisi delle legislazioni, ma anche sull'esame delle politiche economiche e sociali, nonché delle prassi attuative poste in essere dagli Stati per realizzare i diritti sociali coinvolti.

E questo – pur non avendo, come si è detto, la “giurisprudenza” del CEDS un seguito altrettanto efficace rispetto a quella della Corte EDU – pone tale organismo ad un livello di attenzione particolare anche sul piano giudiziario, considerato il progressivo aumento delle violazioni dei diritti socioeconomici e la tradizionale prudenza della Corte EDU ad esaminare tale materia.

Deve essere anche sottolineato che il CEDS – al pari di quanto fa la Corte di Strasburgo, con riguardo alla CEDU e ai suoi Protocolli, anche in connessione con le Convenzioni OIL e con la Carta sociale europea – nell’interpretazione delle norme della CSER usa un criterio “dinamico”, principalmente al fine di ampliare la tutela rispetto alle discriminazioni.

Questo, per il Comitato, è specialmente evidente nell’applicazione del principio di egualianza nei confronti dei migranti, in particolare con riferimento a limitazioni nel riconoscimento di diritti sociali a partire dal diritto di abitazione.

Così, benché l’art. 31 della Carta (che tutela il diritto di abitazione) faccia espresso riferimento ai «cittadini di altre Parti che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata» e, quindi, porti ad escludere dal suo ambito applicativo sia gli stranieri non appartenenti ad uno degli Stati contraenti sia i migranti irregolari appartenenti ad essi, tuttavia, il Comitato, a partire proprio dalla decisione sul reclamo n. 27/2004, presentato dall’ERRC contro l’Italia, ha, in via interpretativa, superato il ristretto ambito applicativo indicato nel testo onde aumentarne la portata garantistica.

## **2.2.- La Corte europea dei diritti dell’uomo e diritti socioeconomici. Introduzione<sup>18</sup>.**

Nonostante la originaria impostazione – in base alla quale i diritti socio-economici sono di regola esclusi dall’ambito di competenza della Corte di Strasburgo – tuttavia, fin da epoca remota<sup>19</sup>, la Corte EDU si è mostrata aperta ad una lettura “socialmente orientata” della Convenzione, precisando che, anche se la migliore realizzazione dei diritti sociali ed economici è condizionata dalla situazione – specialmente finanziaria – dei singoli Stati, comunque la Convenzione deve essere interpretata tenendo conto delle condizioni del momento in cui viene emessa la decisione. Pertanto, sebbene essa enunci essenzialmente diritti civili e politici, molti di questi hanno delle implicazioni di natura economica o sociale e «nessuna barriera impermeabile separa i diritti socio-economici dall’ambito coperto dalla Convenzione».

Il cammino allora intrapreso, nel corso degli anni, ha avuto significativi sviluppi che hanno portato la Corte ad emanare una corposa giurisprudenza in materia di lavoro e sicurezza sociale – spesso di grande impatto, anche economico, sugli ordinamenti nazionali – ma non sulla base di norme della Convenzione direttamente volte a tutelare le principali prerogative del lavoro e della sicurezza sociale<sup>20</sup>, bensì attraverso norme della Convenzione utilizzate, in un certo senso, come “esche” per colpire, di volta in volta, per il tramite della rilevata violazione della disposizione

---

<sup>18</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia a L. TRIA, *La Corte europea e i diritti socioeconomici* in AA.VV. *La CEDU e il ruolo delle Corti* (a cura di P. Gianniti), Bologna, 2015, 1605 e ss.

<sup>19</sup> Il precedente più noto è la sentenza *Airey c. Irlanda*, del 9 ottobre 1979

<sup>20</sup> Come, ad esempio, accade, in ambito UE, con la Carta dei diritti fondamentali UE ex Carta di Nizza e con le numerose direttive che si occupano di tali diritti.

convenzionale, le più disparate situazioni di mancato riconoscimento di diritti sociali ed economici.

Un modo di operare che, a prima vista, può sembrare piuttosto inconsueto ma che trova la sua base nell'art. 32 della Convenzione stessa, secondo cui “la competenza della Corte si estende a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli” ed è alla stessa Corte che spetta di decidere sulle contestazioni sulla sua competenza.

Con il manifestarsi della crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Europa nel 2008 la giurisprudenza della Corte nel suddetto ambito si è implementata sul rilievo secondo cui un gran numero di diritti civili e politici garantiti dalla Convenzione ha delle ripercussioni di ordine economico o sociale, spesso molto incisive per gli interessati, che quindi non possono essere ignorate.

Così, in alcuni casi, la giurisprudenza della Corte ha fatto direttamente riferimento alle conseguenze della crisi economica, e, comunque, si è anche posta il problema delle ricadute della crisi economica sulla capacità degli Stati sia di corrispondere il risarcimento in caso di violazioni riconosciute, sia di assumere i necessari rimedi in caso di violazioni strutturali o sistematiche, richiamando lo studio della Corte di giustizia UE sulla compatibilità con la suddetta crisi economica del sistema di pagamento di quanto dovuto in un'unica soluzione da parte di uno Stato membro colpito da una procedura di infrazione (vedi: caso **Commissione Europea c. Irlanda** del 19 dicembre 2012)<sup>21</sup>.

D'altra parte, per effetto della crisi, si è registrato un considerevole aumento delle persone in stato di “vulnerabilità”, anche in conseguenza delle minori risorse disponibili da parte degli Stati per la sicurezza socio-sanitaria oltre che a causa del tasso elevato di disoccupazione – nell'UE il più alto registratosi da oltre un decennio – che, in molti Paesi, si è accompagnato al blocco dei salari, così determinando situazioni sempre più frequenti di povertà ed esclusione sociale anche fra i cittadini europei. Situazioni tutte rivelatesi ancora più difficili se considerate in rapporto al fenomeno dell'immigrazione, anch'esso in crescita.

Nella descritta situazione comprensibilmente si è registrato un costante incremento delle pronunce della Corte di Strasburgo in materia di tutela dei diritti sociali e/o economici, in linea con il carattere “dinamico”, proprio della relativa giurisprudenza.

Tuttavia è anche comprensibile che tale “dinamismo” non necessariamente collegato alla suddetta crisi economica e applicato con sempre maggiore frequenza alla tutela dei diritti sociali ed economici – pur muovendo da lodevoli intenti e dimostrando in modo emblematico che la caratteristica essenziale della Convenzione è quella di essere, per la Corte, uno “strumento vivente” da interpretare alla luce delle condizioni di vita del momento, onde garantire costantemente un adeguato livello di protezione dei diritti e delle libertà presi in considerazione dalla Convenzione stessa – non sia scevro da criticità, derivanti principalmente dall'intervenire in ambiti nei quali va riconosciuta alle autorità degli Stati membri la discrezionalità necessaria ad

---

<sup>21</sup> Intervento del Giudice della Corte Julia Laffranque effettuato in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 della Corte EDU.

operare le opportune operazioni di bilanciamento degli interessi in gioco, spesso di natura costituzionale.

Sicché, da questo punto di vista, si è posto – non solo in Italia – il problema dell’impatto di tali decisioni sui bilanci statali spesso deficitari, anche a causa della crisi. Si tratta, ovviamente, di una questione molto seria e di carattere generale<sup>22</sup>, nella quale, come è stato autorevolmente sottolineato, non si può ignorare che: “l’inviolabilità dei diritti sociali non si può realizzare al di fuori di qualsiasi attenzione al profilo dei costi” e che, “anzi … la sostenibilità delle politiche sociali è funzionale essa stessa ad una prospettiva di effettività dell’inviolabilità che ha bisogno di traduzioni realistiche e sostenibili (che non significa affatto arrendevoli o indifferenti ai bisogni essenziali delle persone)”, che muovano dalla consapevolezza del “nesso esistente tra disuguaglianza sociale, debito pubblico ed efficienza economica”<sup>23</sup>.

Un’altra criticità propria della suddetta giurisprudenza è rappresentata dal fatto che essa risulta – con riguardo alla configurazione delle situazioni sostanziali sottoposte, di volta in volta, a valutazione – del tutto a-sistematica e tale da esaltare, inevitabilmente, la natura “casistica” delle decisioni della Corte, proprio perché, nei singoli casi, vengono esaminate situazioni sostanziali tra loro molto diverse, per il tramite dell’applicazione delle norme della Convenzione considerate dalla Corte pertinenti, le quali, però, tranne che per l’art. 11, non contengono alcun riferimento espresso ai diritti socio-economici

Si tratta, infatti, di pronunce che – a maggior ragione se formulate come sentenze “pilota” o “quasi pilota” – sono molto legate alle specifiche circostanze della causa ed hanno, più che valore interpretativo, carattere incisivamente prescrittivo, sicché spesso nella loro esecuzione si verifica una dualità dell’obbligo – di risultato e di mezzi – sussistente in capo allo Stato convenuto di conformarsi alla pronuncia della Corte.

Ciò comporta che spesso esse, di fatto, rischino di non essere conformi al canone della prevedibilità il quale, insieme con quello della accessibilità, è considerato dalla stessa Corte come un requisito fondamentale dell’esercizio della funzione giurisdizionale, posto a presidio della certezza del diritto, anche con specifico riguardo alla propria giurisprudenza (vedi, per tutte:

---

<sup>22</sup> Non va, del resto, dimenticato che l’Associazione Italiana dei Costituzionalisti ha scelto di dedicare il XXVIII Convegno annuale, svoltosi a Padova dal 17 al 19 ottobre 2013 al tema “Spazio costituzionale e crisi economica”, dedicando una apposita sezione all’approfondimento dell’impatto della crisi economica “sulla nostra dimensione costituzionale” e che, in questo contesto, la relazione di sintesi della professoressa Licia Califano si è concentrata sulle ricadute della crisi sulla tutela dei diritti fondamentali della persona, sottolineando che è necessario riflettere sul versante dei costi dei diritti – specialmente di quelli sociali – “poiché il tema aperto è la scarsità delle risorse e la ricerca di soluzioni possibili” per assicurare la tutela dei diritti medesimi.

La questione si è posta anche con riguardo alle c.d. “sentenze di spesa” della Corte costituzionale, problematica che è riaffiorata nel dibattito dottrinario e politico a proposito della sentenza n. 70 del 2015, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 24, comma 25, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, laddove, per gli anni 2012 e 2013, ha limitato la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, in considerazione della contingente situazione finanziaria del momento.

<sup>23</sup> Le parole tra virgolette sono tratte dalla relazione della professoressa Califano, citata nella nota precedente. Vedi al riguardo L. TRIA, *Le qualifiche per la protezione internazionale (e umanitaria) dei migranti nella giurisprudenza italiana – Linee di tendenza* in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

**Goodwin c. Regno Unito**, Grande Camera, 11 luglio 2002; **Bayatyan c. Armenia**, Grande Camera, 7 luglio 2011; **Koch c. Germania**, 19 luglio 2012 e la giurisprudenza citata in tali sentenze).

Ne consegue che non è possibile dare conto di tale corposa e complessa giurisprudenza, neppure nelle sue principali e più recenti espressioni, con lo stesso metodo che si userebbe per la nostra giurisprudenza, in quanto le pronunce della Corte di Strasburgo sono di tipo casistico, sull'esempio di quelle proprie dei giudici dei Paesi di *common law* e di questo va tenuto conto anche quando se ne valuta il contenuto.

In linea generale va detto che, dal punto di vista sostanziale, l'apertura verso i diritti sociali ed economici operata dalla Corte, si fonda principalmente sulla interpretazione estensiva della nozione di “bene” di cui all'art. 1 Protocollo n. 1, che spesso viene letto in combinato disposto con il principio di non discriminazione sancito nell'art. 14.

Un altro importante pilastro di tale giurisprudenza è rappresentato dall'applicazione dell'art. 6 della Convenzione, effettuata sul presupposto secondo cui, in base alla giurisprudenza della Corte, le prestazioni sociali sono qualificabili come diritti di natura civile la cui violazione permette l'accesso alle garanzie del giusto processo, di cui appunto all'art. 6. Va soggiunto che tale applicazione può dare luogo a pronunce le quali, attraverso la sanzione delle norme interpretative che incidono su diritti sociali quesiti (e già configurati in sede giudiziaria), hanno notevoli riflessi sul piano economico per il bilancio dello Stato destinatario (situazione in passato frequente per l'Italia).

Grande rilievo, come parametro, ha anche l'art. 8 della Convenzione nel presupposto che la vita privata e familiare sono il “prolungamento sociale” dei diritti umani. In tale configurazione il concetto di vita privata risulta ampio e non suscettibile di una definizione esaustiva. Comprende l'integrità fisica e psicologica della persona (sentenze **Denisov c. Ucraina** [GC], 25 settembre 2018, § 95; **Remetin c. Croazia**, 11 dicembre 2012, § 90), e si estende ad altri valori, quali il benessere e la dignità, lo sviluppo delle personalità e le relazioni interpersonali (sentenza **N.Š. c. Croazia**, 10 settembre 2020, § 95 con ulteriori riferimenti). Con la precisazione che non tutti gli atti o le misure che incidano negativamente sull'integrità della persona determinano la violazione dell'art. 8. A tal fine è necessario che l'aggressione alla persona raggiunga un certo livello di gravità e sia effettuata in maniera da causare pregiudizio al godimento personale del diritto al rispetto della vita privata (sentenze **Beizaras e Levickas c. Lituania**, 14 gennaio 2020, 109 in fine; **Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania** [GC], 25 giugno 2019, § 128; **Špadijer c. Montenegro** del 9 novembre 2021, § 81).

Ovviamente, in alcuni casi, i suddetti parametri vengono tra loro combinati.

Le maggiori criticità poste dalla suddetta giurisprudenza nel nostro ordinamento – che sono state oggetto di un importante dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di Strasburgo – possono dirsi ora risolte con l'affermarsi, a partire dalla sentenza n. 264 del 2012, dell'orientamento del Giudice delle leggi secondo cui, diversamente dalla Corte di Strasburgo, la propria valutazione dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata è «sistematica e non frazionata», sicché il relativo necessario bilanciamento viene effettuato in modo da assicurare la «massima espansione

delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca, ivi compresi i limiti della spesa pubblica (nello stesso senso: sentenze n. 85 e n. 170 del 2013; n. 135, n. 191 e n. 235 del 2014).

Salvo restando che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla «giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), «in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza» (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009).

È, pertanto, solo un “diritto consolidato” generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo al pari della sentenza pilota, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano esplicative di un orientamento oramai divenuto definitivo (sentenza n. 49 del 2015).

Passiamo ora alla illustrazione di alcuni tra i casi più significativi di questa corposa giurisprudenza, effettuata sulla base dei parametri, di volta in volta, più rilevanti per le varie pronunce e con la premessa che – a parte l'art. 6 della Convenzione e l'art. 1 del Protocollo n. 1 di ampia applicazione – le norme convenzionali alle quali l'indicata giurisprudenza fa maggiormente riferimento sono: gli artt. 8, 9, 10, 11, 14, pur non mancando pronunce in cui sono richiamati gli artt. 2 e 3<sup>24</sup>.

### 3.- Pronunce riferite agli artt. 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto della tortura).

In collegamento con il tema della povertà, la Corte nelle decisioni *Larioshina c. Russia* del 23 aprile 2002, *Budina c. Russia*, 18 giugno 2009, *Huc c. Romania e Germania* dell'1 dicembre 2009 e nella sentenza *Kutepov e Anikeyenko c. Russia* del 25 ottobre 2005 non ha escluso che una dogianza circa una completa insufficienza dell'ammontare della pensione o di altri benefici sociali ed assistenziali possa, in linea di principio, sollevare un problema di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione o addirittura di violazione dell'art. 2 della Convenzione (così nei richiamati casi *Huc e Kutepov e Anikeyenko*), anche se la questione non è stata affrontata nel merito, visto con le prime suindicate decisioni i ricorsi sono stati dichiarati inammissibili, mentre nella sentenza non è stata rinvenuta la violazione delle anzidette disposizioni.

---

<sup>24</sup> Per una sintesi della giurisprudenza Edu su tali articoli, in generale, vedi S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU*, Padova 2012. Vedi anche: Corte di cassazione, Massimario, Relazione n. 112 del 7 giugno 2012, *Il diritto del lavoro e della previdenza sociale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, studio ricco di interessanti riferimenti, effettuati nell'ambito di un esame di ampio respiro della giurisprudenza della Corte di Strasburgo nonché, fra gli altri: B. NASCIMBENE, *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002 e, di recente, F. BUFFA, *Questioni di diritto del lavoro nella giurisprudenza CEDU*, Roma, 2013.

In alcuni casi successivi la Corte ha fatto diretto riferimento ai problemi derivanti dalla crisi economica del 2008 e alle conseguenze, in materia di immigrazione, dei cambiamenti sociopolitici del Nord Africa e del Medio Oriente subite principalmente dagli Stati dell'Europa meridionale.

Ciò è avvenuto, in particolare, nelle importanti e famose sentenze ***Hirsi Jamaaa e altri c. Italia***, Grande Camera, 23 febbraio 2012 e ***M.S.S. c. Belgio e Grecia***, Grande Camera, 21 gennaio 2011.

In tali sentenze – nelle quali, rispettivamente, è stata sanzionata la pratica dei respingimenti in mare verso la Libia adottata dal governo italiano ed è stata rilevata, per la prima volta nei confronti di due Stati, la violazione dei diritti che il CEAS (Sistema Europeo Comune di Asilo) riconosce a coloro che possono chiedere la protezione internazionale – la Corte ha sottolineato che “gli Stati situati alle frontiere esterne dell’Unione europea incontrano attualmente notevoli difficoltà nel far fronte ad un crescente flusso di migranti e di richiedenti asilo” e che la Corte stessa “non può sottovalutare il peso e la pressione imposti sui Paesi interessati da questa situazione, tanto più pesanti in quanto inseriti in un contesto di crisi economica”.

In particolare, la Corte ha dichiarato di essere “consapevole delle difficoltà legate al fenomeno delle migrazioni marittime, causa per gli Stati di ulteriori complicazioni nel controllo delle frontiere meridionali dell’Europa”.

Comunque, le suddette considerazioni sono state reputate ininfluenti rispetto alla riscontrata violazione dell’art. 3 della Convenzione, data l’assolutezza dei diritti ivi sanciti.

Del resto, in particolare, nel caso esaminato dalla citata sentenza ***M.S.S. c. Belgio e Grecia***, la Corte ha rilevato che, a causa dell’inattività delle autorità pubbliche, un richiedente asilo si era ritrovato a vivere per mesi nella povertà più totale, privo di mezzi di sostentamento, senza accesso a cure sanitarie e che ciò dimostrava la totale mancanza di rispetto per la sua dignità, tanto più che tali condizioni di vita si erano cumulate all’incertezza prolungata nella quale egli era rimasto e all’assenza di una prospettiva di miglioramento della situazione.

Nella recente sentenza ***SS. E altri c. Italia*** del 12 giugno 2025 la Corte ha invece dichiarato irricevibile il ricorso presentato sette anni fa dai legali di alcuni migranti per la morte e/o per i trattamenti inumani e degradanti subiti dai loro figli durante una operazione della Guardia costiera libica con il coinvolgimento della Marina militare italiana e una ONG francese, per violazione degli artt. 2 e 3 della CEDU, perché non sarebbe configurabile la giurisdizione extraterritoriale dell’Italia nella operazione di “pullback”, attuata attraverso la collaborazione con le autorità libiche e formalizzata dal Memorandum d’intesa Italia-Libia.

Risvolti di tipo assistenziale, sempre riferiti all’art. 3 della Convenzione, si rinvengono anche in alcune sentenze in materia di condizioni di vita dei detenuti.

Tra queste sentenze la più nota per l’Italia è la “sentenza pilota” sul caso ***Torreggiani e altri c. Italia*** dell’8 gennaio 2013, che ha stigmatizzato il sovraffollamento delle carceri italiane.

Nella sentenza la Corte ha, in particolare, considerato uno spazio personale di tre metri quadrati per detenuto non conforme ai criteri stabiliti nella propria giurisprudenza ed ha anche ricordato

che, secondo le raccomandazioni del Comitato per la prevenzione della tortura, lo spazio abitativo in cella deve essere di quattro metri quadrati per persona. Pertanto, i Giudici di Strasburgo, pur escludendo che nella specie vi sia stata intenzione di umiliare o degradare i ricorrenti, hanno tuttavia ritenuto che le condizioni detentive da loro denunciate sono state tali da sottoporli a una prova d'intensità superiore al livello inevitabile di sofferenza legato alla detenzione.

In linea generale, per la giurisprudenza della Corte, la Convenzione – e in particolare l'art. 3 – impongono allo Stato di tutelare l'integrità fisica delle persone private della libertà, compresa la somministrazione delle cure mediche richieste dei diversi casi (vedi, per tutte: **Rivière c. Francia**, 11 luglio 2006; **V.D. c. Romania**, 16 febbraio 2010 – ove la Corte ha ravvisato una violazione nel rifiuto di fornire cure odontoiatriche e protesi a un prigioniero senza denti ed indigente – e **Slyusarev c. Russia**, 20 aprile 2010, ove la violazione è stata ravvisata nella confisca da parte della polizia degli occhiali ad un miope dopo il suo arresto e nella privazione di occhiali durante la custodia, considerata come trattamento degradante data la sua lunga protrazione nel tempo).

In questo ambito è di rilievo anche la sentenza **Claes c. Belgio** del 10 gennaio 2013 nella quale la Corte ha esaminato un caso relativo alla condizione carceraria di un detenuto affetto da turbe comportamentali gravi e croniche, che per più di 15 anni era stato ricoverato nel reparto psichiatrico annesso alla prigione in cui era ristretto, in assenza di condizioni di vita adatte al proprio stato di salute e senza alcuna reale prospettiva di reintegrazione nella società.

La Corte ha riscontrato la violazione degli artt. 3 e 5 della Convenzione. Con riferimento all'art. 3, in particolare, la Corte ha rilevato che le autorità competenti non hanno garantito un'assistenza adeguata al ricorrente, il quale ha pertanto subito un trattamento degradante ed ha anche riscontrato un “problema strutturale” derivante dall'inidoneità del sistema nazionale a garantire adeguate condizioni di vita alle persone affette da patologie di tipo psichico ristrette in carcere.

Nella stessa ottica con sentenza del 27 marzo 2025, resa nel caso **Niort c. Italia**, la Corte ha condannato lo Stato italiano per violazione degli articoli 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti), 6 §1 (diritto a un processo equo in materia civile) e 38 (obbligo di cooperare con la Corte) della Convenzione.

La Corte ha rilevato che, nella specie, la detenzione era risultata priva di una strategia terapeutica complessiva, in conformità dei principi affermati in **Rooman c. Belgio, GC**, del 31 gennaio 2019 (§§ 141-148).

I Giudici di Strasburgo hanno, in particolare, richiamato più volte la propria giurisprudenza consolidata in materia di trattamento dei detenuti con patologie psichiatriche (**W.D. c. Belgio** (n. 73548/13), **Keenan c. Regno Unito** (n. 27229/95) e **Jeanty c. Belgio** (n. 82284/17), sottolineando che ai detenuti affetti da disturbi mentali dev'essere garantita un'assistenza specifica, continua e specialistica.

La Corte ha, inoltre, accertato la violazione dell'art. 6 §1 della Convenzione, a causa del mancato rispetto, da parte dell'Amministrazione, delle decisioni giudiziarie che imponevano l'identificazione di strutture più idonee alla condizione del detenuto. In particolare, le autorità

giudiziarie italiane avevano riconosciuto formalmente l'incompatibilità tra la condizione di salute mentale del ricorrente e il regime carcerario ordinario (Tribunale di Sorveglianza di Cagliari, ord. 22 novembre 2022), ma non era stata adottata alcuna misura effettiva e tempestiva con ciò privando di efficacia concreta la decisione, frustrando così il diritto di accesso effettivo alla giustizia.

Infine, la Corte ha censurato lo Stato italiano per la mancata trasmissione di documenti essenziali richiesti nel corso del procedimento, tra cui il rapporto dell'osservazione psichiatrica ordinata nel 2021. La mancata collaborazione ha ostacolato l'accertamento dei fatti da parte della Corte, in violazione dell'obbligo di cooperazione previsto dall'art. 38 della Convenzione.

#### **4.- Pronunce riferite all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare).**

All'art. 8 della Convenzione la Corte, per quel che interessa in questa sede, fa riferimento nella sua nutrita giurisprudenza riguardante, da un lato, il riconoscimento del "diritto al lavoro" e, dall'altro, la utilizzabilità del diritto al rispetto della vita privata e familiare in termini di "prolungamento sociale" dei diritti umani a beneficio dei più indigenti, con applicazioni in ambiti molto differenti.

##### **4.1.- Il diritto al lavoro.**

Come è stato acutamente osservato in dottrina<sup>25</sup> il riconoscimento, da parte della Corte di Strasburgo, del "diritto al lavoro" (espressamente previsto dalla Carta sociale europea all'art. 1, par. 2 e, ovviamente, dall'art. 4 della nostra Costituzione), avviene sempre nell'ottica "liberale" cui si ispira la Convenzione e, quindi, nella dimensione puramente "negativa" di tale diritto, "inteso quale libertà di scelta di un'attività lavorativa o di una professione che vale come limite al potere legislativo statale di sanzionare determinati soggetti attraverso l'interdizione di molte (troppe) professioni".

E va sottolineato che – anche se qualche volta lo si dimentica – questo tipo di impostazione influenza tutta la giurisprudenza della Corte EDU che – per come è stata concepita – proviene da un "Giudice" voluto in un trattato fra Stati diversi e quindi, per sua natura, non è "indifferente" ai rapporti politici fra gli Stati stessi, oltre a fare riferimento ad atti – la CEDU e i suoi Protocolli aggiuntivi – che sono, anch'essi, il frutto di una mediazione politica fra Stati diversi tra loro e nei quali la logica "liberale" ha un rilievo preminente.

Basti pensare che, per esempio, in base all'art. 1 del Protocollo n. 1 il diritto di proprietà in quanto tale è incluso tra i diritti dell'uomo, in conformità con il pensiero liberale moderno – che nasce con il filosofo John Locke, secondo cui il diritto di proprietà rientra, insieme con quello alla vita e alla libertà, tra i "diritti naturali" – mentre ciò non accade nella nostra Costituzione, in quanto essa – nascendo dalla combinazione del pensiero liberale con le concezioni solidaristiche della dottrina sociale della Chiesa cattolica e con quelle socialiste – colloca la proprietà privata nel titolo

---

<sup>25</sup> vedi, per tutti: A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto* in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

terzo – dedicato ai «rapporti economici» – separato rispetto al regime dei diritti della persona umana.

In tale modo la Costituzione del 1948 non solo segna la cesura rispetto alle Carte liberali – cui, invece, tuttora si ispirano le Costituzioni di molti Stati europei – ma, col rompere il nesso tra libertà e proprietà, apre la via ad una disciplina costituzionale della proprietà che contempla – questa è l’effettiva frattura nella configurazione del diritto – un ampio potere di regolazione del legislatore. Un potere, a sua volta, vincolato non a specifici interessi, come avviene per i diritti della personalità umana, ma a scopi assolutamente generali che si trovano espressi nella clausola generale della “funzione sociale” (art. 42, terzo comma, Cost.)<sup>26</sup>.

E di tale diversa configurazione del diritto di proprietà si ha una dimostrazione nella sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 – sulla quale tornerò più avanti – nella quale la Corte di cassazione remittente aveva, fra l’altro, sostenuto il contrasto dell’assetto interpretativo derivante dalla sentenza della Corte EDU **Varvara c. Italia** del 29 ottobre 2013 con gli invocati parametri costituzionali perché esso avrebbe determinato una forma di iperprotezione del diritto di proprietà, nonostante il bene abusivo non assolva ad una funzione di utilità sociale (artt. 41 e 42 Cost.), con il sacrificio di principi costituzionali di rango costituzionalmente superiore, ovvero del diritto a sviluppare la personalità umana in un ambiente salubre (artt. 2, 9 e 32 Cost.). Infatti, per effetto della sentenza della Corte EDU **Varvara c. Italia** del 29 ottobre 2013, la norma impugnata avrebbe assunto il significato di precludere la confisca dei beni quando anziché essere pronunciata la condanna per il reato di lottizzazione abusiva ne venga dichiarata la prescrizione, pur dopo un accertamento incidentale della responsabilità personale di chi è soggetto alla confisca.

Analogamente nella recente sentenza **Isaia e altri c. Italia** del 25 settembre 2025, la Corte ha ritenuto violato l’art. 1 del Protocollo 1 CEDU da un provvedimento che aveva disposto la confisca dei beni ritenuti proventi di attività illecita, perché ha considerato mancante un adeguato collegamento temporale e causale tra i reati e i beni confiscati.

Giusto per chiudere questa breve digressione, va aggiunto che, anche per una migliore comprensione della normativa UE e della giurisprudenza della CGUE, non andrebbe dimenticato che il nobile e senz’altro proficuo “progetto europeo” ha preso concretamente l’avvio con la creazione della Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA) effettuata con lo scopo di mettere in comune le produzioni delle due suindicate materie prime, fra i sei Paesi fondatori<sup>27</sup>, molti dei quali avevano – e tuttora hanno – Costituzioni fortemente influenzate dalla tradizione liberale, come si è detto.

Pertanto, l’esigenza che, fin dall’inizio, è servita da “collante” fra i diversi Paesi europei è stata un’esigenza di tipo mercantilistico e, nei fatti, tale tipo di impostazione continua a farsi sentire nella UE – e anche nella giurisprudenza della CGUE – nonostante la creazione dell’Eurozona, il Trattato di Lisbona e la emanazione della Carta dei diritti fondamentali della UE.

---

<sup>26</sup> Ved

i, per tutti: *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale*, Lisbona, 8-9 ottobre 2009 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>27</sup> Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Del resto, Mario Draghi nel suo discorso del 22 agosto 2025 al meeting di Comunione e Liberazione ha esordito osservando che “per anni l’Unione Europea ha creduto che la dimensione economica, con 450 milioni di consumatori, portasse con sé potere geopolitico e nelle relazioni commerciali internazionali”. Ma “quest’anno sarà ricordato come l’anno, in cui questa illusione è evaporata”. I valori su cui l’Unione Europea era stata fondata sono tuttora validi però la UE deve difenderli facendo sentire la propria voce per raggiungere gli obiettivi condivisi dai suoi cittadini in democrazia.

Detto questo, va precisato che la Corte EDU quando richiama l’art. 8 per le pronunce in materia di tutela del diritto al lavoro lo fa muovendo dalla premessa che la nozione di «vita privata» di cui all’art. 8 non escluda in linea di principio le attività di natura professionale o commerciale, visto che è nell’ambito del lavoro che le persone allacciano un gran numero di relazioni con il mondo esterno (**Niemietz c. Germania**, sentenza del 16 dicembre 1992).

Conseguentemente, la Corte, in numerose pronunce, ha ritenuto contrario all’art. 8 il divieto di ricoprire occupazioni nel settore privato, tenendo conto anche dell’articolo 1 § 2 della Carta sociale europea, entrata in vigore d’Italia il 1° settembre 1999, ai sensi del quale «per garantire l’effettivo esercizio del diritto al lavoro, le Parti si impegnano (...) a tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso».

Ciò, ad esempio, si è verificato nelle seguenti sentenze: **Sidabras e Džiautas c. Lituania**, del 27 luglio 2004; **Rainys e Gasparavičius c. Lituania**, del 7 aprile 2005 (sulle incapacità professionali degli ex membri del KGB); **Campagnano c. Italia, Albanese c. Italia** e **Vitiello c. Italia**, tutte del 23 marzo 2006 (sulle incapacità professionali dei falliti); **Salvatore Coppola e altri c. Italia** del 18 dicembre 2012 (rilevata violazione degli artt. 8 e 13 della CEDU sempre sul trattamento dei falliti, con ampi richiami ad analoghi precedenti).

Non mancano, poi, pronunce nelle quali la Corte si occupa del diritto al lavoro degli immigrati, da diversi e molteplici punti di vista<sup>28</sup>.

#### **4.2.- Accesso e ispezione dei locali commerciali, delle sedi legali o dei locali adibiti all’esercizio di attività professionali.**

Nella sentenza pilota **Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia** del 6 febbraio 2025 la Corte ha affermato che le rilevate violazioni dell’art. 8 CEDU hanno carattere sistematico nel nostro ordinamento e sono tali da poter dar luogo a ulteriori ricorsi in futuro (si veda, mutatis mutandis, **N. c. Romania (n. 2)**, 16 novembre 2021, § 84).

La Corte ha precisato che è di fondamentale importanza che lo Stato convenuto adotti le misure generali appropriate al fine di adeguare la propria legislazione e la propria prassi alle conclusioni della Corte stessa, essendo necessaria una chiara disciplina nel quadro giuridico interno che indichi le circostanze in cui è possibile accedere e condurre ispezioni in loco e accertamenti fiscali nei locali commerciali e nei locali adibiti all’esercizio di attività professionali e che stabiliscano

---

<sup>28</sup> Per non appesantire la presente trattazione, mi permetto di rinviare, sul punto, a L. TRIA, *Stranieri extracomunitari e apolidi*, Milano, 2013 nonché a L. TRIA, *Il diritto al lavoro degli stranieri nella giurisprudenza delle Corti supreme nazionali ed europee (Corti di Strasburgo e Lussemburgo)* in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

delle garanzie e prevedano un controllo giurisdizionale effettivo. In particolare, la Corte pur ritenendo che la maggior parte delle misure necessarie siano già previste dalla normativa nazionale, in particolare dagli articoli 12 e 13 della legge n. 212 del 2000, sottolinea che i principi generali enunciati in tale normativa debbano essere attuati mediante norme specifiche nel diritto interno, mentre la giurisprudenza dovrebbe essere allineata a tali principi e a quelli stabiliti dalla Corte.

#### **4.3.- Rapporti tra tutela della privacy dei lavoratori e il potere di controllo datoriale.**

Il bilanciamento del diritto dei dipendenti alla vita privata con quello dei datori alla difesa dei propri beni e della propria organizzazione aziendale, realizzata anche attraverso controlli cd. difensivi (giustificati da esigenze economiche e di gestione), risente del rilievo delle esigenze dell'impresa e dell'economia ma anche della tendenza di tutti gli ordinamenti di tutelare in modo sempre più efficace il valore dei dati personali e delle condotte che si ricollegano alle libertà fondamentali, di fronte ad una evoluzione della scienza delle informazioni che permea e rende controllabile, attraverso la raccolta e l'incrocio e la trasmissione di milioni di dati, la vita degli individui (vedi, per tutte: Cass. n. 18168 del 2023; Cass. n. 25732 del 2021; CdA Venezia, 2 maggio 2024, sui presupposti per l'utilizzazione dei c.d. “controlli difensivi”, con ampi richiami alla Corte EDU).

In estrema sintesi la Corte muove dal presupposto che la nozione di “vita privata” è ampia e tale da ricoprire molti aspetti dell’identità fisica e sociale della persona, ivi inclusi, in particolare, il nome, l’immagine e le attività lavorative.

Per quanto riguarda, in particolare, il controllo dei lavoratori sul luogo di lavoro, la Corte sottolinea che, indipendentemente dalla discrezionalità di cui dispongono i singoli Stati nella scelta dei mezzi più idonei alla salvaguardia dei diritti in questione, le autorità nazionali devono garantire che l’introduzione da parte di un datore di lavoro di misure di controllo che incidono sul diritto al rispetto della vita privata dei suoi dipendenti sia “proporzionata ed accompagnata da adeguate e sufficienti garanzie contro gli abusi”, avendo le stesse non solo obblighi negativi di astensione ma anche, e a fortiori, positivi doveri di intervento (sentenze **López Ribalda e altri c. Spagna**, GC, del 17 ottobre 2019; **Bărbulescu c. Romania**, GC, 5 settembre 2017).

Quanto alla preliminare informazione dei dipendenti la Grande Camera chiarisce che la stessa rappresenta solo uno dei criteri (pertanto sintomatici e non tassativi) da considerare per vagliare la proporzionalità delle misure di controllo adottate dal datore di lavoro

In materia di videosorveglianza:

a) nella sentenza **Köpke c. Germania** il 5 ottobre 2010 è stata esclusa la violazione dell’art. 8 nel caso di una misura era stata occultamente predisposta dal datore di lavoro all’interno di un supermercato, nei confronti di due soli dipendenti, ritenendo che lo scopo legittimo di tutela degli interessi organizzativo-patrimoniali dell’azienda fosse stato in concreto perseguito assicurando il giusto equilibrio tra il diritto del richiedente alla tutela della sua vita privata e quello del datore alla protezione dell’impresa;

b) nella sentenza ***Antović e Mirković c. Montenegro*** del 28 novembre 2017 la Corte ha esaminato la vicenda di due professori universitari che lamentavano la lesione del proprio diritto alla privacy ad opera dell'installazione, da parte dell'Università del Montenegro, di telecamere di sorveglianza nelle aule di lezione all'asserito fine di proteggere l'incolumità pubblica e il patrimonio dell'Università, misura ritenuta legittima dai giudici nazionali. La Corte dopo aver ribadito, interpretando l'art. 8 CEDU, che l'aspettativa di protezione della privacy del lavoratore esiste anche quando il luogo di lavoro sia pubblico (o aperto al pubblico), ne ha riscontrato la violazione nel caso concreto, poiché le dichiarate finalità protettive dell'incolumità delle persone e del patrimonio universitario – pur di per sé legittime – non assumevano rilevanza nel giudizio di bilanciamento, atteso che il datore di lavoro avrebbe potuto raggiungere i medesimi scopi utilizzando altri strumenti, meno invasivi ma ugualmente efficaci. Né poteva dirsi idoneo a bilanciare tale giudizio di sproporzione il fatto che l'attività di videosorveglianza – a differenza di quanto avvenuto nel caso López Ribalda – fosse stata pacificamente visibile e adeguatamente resa nota ai professori;

c) nella sentenza ***Bărbulescu c. Romania*** – cui si è già accennato – adottata dalla Grande Camera in data 5 settembre 2017, la Corte si è occupata di una ulteriore modalità di controllo rappresentata dagli accertamenti realizzati dai datori di lavoro attraverso l'esame degli strumenti informatici in dotazione ai lavoratori. La vicenda era quella di un ingegnere, addetto alle vendite, che aveva utilizzato un account Yahoo Messenger, creato per rispondere alle richieste dei clienti, per scopi personali e, segnatamente, per intrattenere conversazioni – anche intime – con la fidanzata e il fratello e per tale ragione era stato licenziato. La Grande Camera, ribaltando la decisione della Camera semplice, ha affermato che la “vita privata” non può essere limitata alla sola sfera personale dell'individuo, ma deve includere ogni aspetto che permetta lo sviluppo della propria identità sociale, incluse le attività professionali. È proprio durante l'attività professionale che la maggior parte delle persone può sviluppare relazioni con il mondo esterno; quindi, le conversazioni e gli scambi di e-mail che hanno origine dagli uffici rientrano nella sfera di protezione dell'art.8 della Convenzione. Ferma restando la discrezionalità degli Stati membri di valutare la necessità di istituire un quadro normativo che disciplini le condizioni in base alle quali un datore di lavoro può monitorare le comunicazioni elettroniche e non di natura personale dei propri dipendenti nel luogo di lavoro, tale discrezionalità non può essere illimitata. Le autorità nazionali, che sono soggette a obblighi positivi, devono garantire che il monitoraggio della corrispondenza da parte del datore di lavoro, indipendentemente dall'entità e dalla durata dello stesso, sia accompagnato da adeguate e sufficienti garanzie contro gli abusi. In particolare, la legittimità del monitoraggio delle e-mail dei dipendenti da parte del datore di lavoro, inviate da computer aziendali per finalità personali, solo nel rispetto di specifici parametri, quali un'informazione preventiva, l'impossibilità di ricorrere a misure meno intrusive, l'esistenza di gravi motivi che legittimino il controllo.

Nella specie ciò non è avvenuto con violazione dell'art. 8, salvo restando in ogni caso fermo il diritto del lavoratore, le cui comunicazioni siano state monitorate, di ricorrere in sede giurisdizionale per verificare il rispetto dei criteri ora ricordati e la legittimità delle misure contestate.

#### 4.4.- Licenziamenti.

Quanto alla utilizzabilità del diritto al rispetto della vita privata e familiare in termini di “prolungamento sociale” dei diritti umani a beneficio dei soggetti che si trovino in difficoltà anche nel mondo del lavoro, la Corte ha fatto riferimento alla suddetta disposizione, ad esempio, anche in tema di licenziamento per adulterio, nei casi **Obst c. Germania**, 23 settembre 2010 e **Schüth c. Germania**, 23 settembre 2010:

- 1) nel caso causa Obst, il ricorrente era cresciuto in seno alla Chiesa mormone e si era sposato secondo il rito mormone e, dopo aver esercitato diverse funzioni in seno a detta chiesa, era stato nominato direttore per l’Europa al dipartimento delle pubbliche relazioni. Dopo tredici anni di matrimonio, si era rivolto al proprio pastore, confidandogli di aver avuto una relazione con un’altra donna e, quindi, seguendo i consigli del pastore, aveva informato il suo superiore gerarchico, il quale qualche giorno dopo lo aveva licenziato senza preavviso per adulterio;
- 2) nel caso Schüth, il ricorrente era organista e direttore del coro in una parrocchia cattolica, dalla metà degli anni Ottanta fino al 1994, quando si era separato dalla moglie. Dal 1995, egli conviveva con la nuova compagna. Nel 1997, dopo che i figli del ricorrente avevano raccontato all’asilo che il loro padre stava per avere un altro figlio, il decano della parrocchia aveva incontrato il ricorrente e qualche giorno dopo, la parrocchia lo aveva licenziato con preavviso per adulterio, a far data da aprile 1998.

In entrambi i casi, la Corte è partita dall’esame della adeguatezza della soluzione trovata dai giudici del lavoro nazionali per bilanciare il diritto al rispetto della *privacy* dei lavoratori *ex articolo 8 e i diritti riconosciuti rispettivamente alla Chiesa dei mormoni e alla Chiesa cattolica, ai sensi della Convenzione (che pure tutela l’autonomia delle comunità religiose da indebite ingerenze dello Stato)*. In esito a tale scrutinio, la Corte ha riscontrato che in entrambi i casi i lavoratori avevano avuto la possibilità di far esaminare il loro caso al giudice del lavoro secondo il diritto del lavoro, ed ha rilevato tuttavia che:

- nel primo caso, i giudici nazionali avevano esattamente ritenuto che i legami di fedeltà imposti al ricorrente erano accettabili in quanto avevano lo scopo di preservare la credibilità della Chiesa mormone, tanto più che l’interessato era o avrebbe dovuto essere consapevole, al momento della firma del contratto di lavoro, dell’importanza rivestita dalla fedeltà coniugale per il suo datore di lavoro, nonché dell’incompatibilità della sua relazione extraconiugale con gli accresciuti obblighi di lealtà assunti nei confronti della Chiesa. Sicché la Corte ha escluso la violazione dell’art. 8.;
- nel secondo caso, invece la Corte ha riscontrato la violazione del suddetto articolo sul rilievo che i giudici nazionali non avevano spiegato sufficientemente perché gli interessi della parrocchia fossero nettamente più importanti di quelli del ricorrente, né avevano effettuato una comparazione fra i diritti del ricorrente e quelli della Chiesa datrice di lavoro in modo conforme alla Convenzione. Secondo la Corte costituzionale federale tedesca, una Chiesa può pretendere dai suoi dipendenti il rispetto di alcuni principi fondamentali, ma il rapporto di lavoro basato sul diritto civile non si trasforma tuttavia in uno status ecclesiastico. Firmando il suo contratto di lavoro, il ricorrente aveva accettato un dovere di lealtà verso la Chiesa cattolica che limitava fino ad un certo livello il diritto al rispetto della sua vita privata, però la sua firma non poteva essere

interpretata come un inequivocabile impegno personale a vivere nell'astinenza in caso di separazione o divorzio.

La Grande Camera, con sentenza del 12 giugno 2014, si è pronunciata sul caso **Fernández Martínez c. Spagna** escludendo la violazione dell'art. 8 della Convenzione. La vicenda riguardava il mancato rinnovo del nulla osta all'insegnamento di religione e morale cattolica, tenuto in un liceo pubblico da vent'anni, da un prete spagnolo – munito di regolare (canonica) dispensa dal celibato e quindi sposato e padre di cinque figli – in conseguenza della diffusione, da parte dell'interessato, di un articolo che rendeva pubblica la sua appartenenza al “Movimento pro-celibato opzionale”, alle cui riunioni era stato visto partecipare insieme alla sua famiglia. Affermata la discriminazione, il giudice del lavoro nazionale ne aveva ordinata la reintegrazione, ma la decisione era stata poi riformata in ragione del rapporto fiduciario che legava il docente e il vescovo (non il datore di lavoro dunque) nonché delle prerogative del vescovo nella materia.

Fra i parametri invocati dal ricorrente la Corte ha ritenuto prevalente l'art. 8 ed ha considerato il suddetto mancato rinnovo del contratto come una misura legittima e proporzionata in quanto, data la materia insegnata, il ricorrente poteva essere considerato come un esponente della Chiesa cattolica e la frequentazione del sindacato Movimento, oltretutto resa pubblica, non era compatibile con il suo ruolo.

Nella stessa ottica nella sentenza **Tîmpău c. Romania** del 5 marzo 2024 (§§ 148-151) la Corte ha escluso la violazione dell'art. 8 CEDU in un caso riguardante la comunicazione dell'Arcivescovo competente all'Ispettorato della revoca dell'approvazione (binecuvântarea) concessa alla ricorrente per lavorare in qualità di docente di religione ortodossa nelle scuole della Contea di Suceava, con richiesta all'Ispettorato e alla scuola di fare rispettare tale decisione.

La ricorrente aveva sostenuto di aver subito la violazione degli artt. 6 e 8 CEDU per effetto della suddetta revoca.

In data 12 novembre 2014 la Corte costituzionale aveva pronunciato una decisione, entrata in vigore in data 9 marzo 2015, che aveva dato ai genitori la possibilità di scegliere se iscrivere o meno i loro figli a un corso di studi religiosi (si veda il paragrafo 96 infra). La preside dichiarò che, successivamente all'entrata in vigore della decisione della Corte costituzionale, soltanto 93 dei 402 alunni della scuola avevano scelto di iscriversi al corso di studi religiosi. Inoltre, i genitori che avevano rifiutato di iscrivere i loro figli al corso di studi religiosi avevano dichiarato che avrebbero voluto iscrivere i loro figli a tale corso, ma soltanto se la materia non fosse stata insegnata dalla ricorrente. Così si era giunti alla contestata revoca.

La Corte ha ribadito che dall'articolo 8 non è possibile trarre alcun diritto generale a un impiego o al rinnovo di un contratto a tempo determinato (si veda Fernández Martínez c. Spagna GC, cit., § 109). Tuttavia, la Corte, nel trattare la questione dell'applicabilità dell'articolo 8 alla sfera dell'impiego, ribadisce che la nozione di “vita privata” è un concetto ampio, non suscettibile di definizione esaustiva (si veda, tra altri precedenti, Schüth c. Germania, cit., § 53) essendo troppo restrittivo limitare la nozione di “vita privata” a una “cerchia ristretta” in cui l'individuo può vivere la propria vita personale come sceglie ed escludere interamente da tale nozione il mondo esterno non compreso in tale cerchia (si veda Niemietz c. Germania, cit., § 29).

Secondo la giurisprudenza della Corte, non vi è alcun motivo di principio per il quale la nozione di “vita privata” debba essere intesa nel senso che essa escluda le attività professionali (si vedano *Bigaeva c. Grecia*, 28 maggio 2009, § 23 e *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, n. 21722/11, §§ 165). Le limitazioni della vita professionale di un individuo possono essere comprese nell’ambito dell’articolo 8 se hanno ripercussioni sul modo in cui egli costruisce la sua identità sociale sviluppando rapporti con gli altri. Inoltre, la vita professionale è spesso strettamente connessa alla vita privata, specialmente se fattori relativi alla vita privata, nel senso stretto del termine, sono considerati criteri che abilitano a una data professione. La vita professionale fa pertanto parte della zona di interazione tra una persona e gli altri che, anche in un contesto pubblico, può essere compresa nell’ambito della “vita privata” (si veda Fernández Martínez, sopra citata, § 110, e i rinvii ivi citati).

Nelle cause riguardanti controversie di lavoro, la Corte applica il concetto di “vita privata” sulla base di due diversi approcci, tra loro combinabili:

- a) l’identificazione della questione relativa alla “vita privata” come motivo della controversia (approccio basato sul motivo);
- b) derivazione della questione relativa alla “vita privata” dalle conseguenze del provvedimento contestato (approccio basato sulle conseguenze) (si veda *Denisov c. Ucraina* GC, 25 settembre 2018, § 102).

Se nessun approccio basato sul motivo giustifica l’applicabilità dell’articolo 8, è necessaria un’analisi degli effetti del provvedimento contestato sugli aspetti della vita privata per valutare se la dogianza è compresa nell’ambito della “vita privata”. Ciononostante, tale divisione non esclude che possano esservi casi in cui la Corte può ritenere opportuno l’utilizzo di entrambi gli approcci in combinazione, esaminando se vi sia una questione relativa alla vita privata nei motivi alla base del provvedimento contestato e, in aggiunta, analizzando le conseguenze del provvedimento. Se è in gioco l’approccio basato sulle conseguenze, spetta al ricorrente dimostrare in modo convincente che nel suo caso sia stata raggiunta la soglia di gravità. Il ricorrente deve presentare prove che dimostrino le conseguenze del provvedimento contestato. La Corte ammetterà che l’articolo 8 è applicabile soltanto qualora tali conseguenze siano molto gravi e incidano sulla sua vita privata in misura molto significativa (*ibid.*, §§ 107-109 e 116).

La Corte ha altresì ricordato di aver trattato, nell’ambito di scenari occupazionali riguardanti l’articolo 8, diversi tipi di cause, comprese cause riguardanti il licenziamento di docenti di educazione religiosa cattolica, laici o ordinati, che avevano lavorato in scuole pubbliche o in scuole secondarie superiori (si vedano Fernández Martínez, sopra citata, §§ 13-14 e 113 e Travaš, sopra citata, §§ 51-56).

La Corte ha ribadito anche che, poiché l’articolo 8 non contiene alcun esplicito requisito procedurale, non è in condizione di valutare in modo soddisfacente se le ragioni addotte dalle autorità nazionali per giustificare la loro decisione fossero “sufficienti” ai fini dell’articolo 8 § 2 senza determinare al medesimo tempo se il processo decisionale, considerato complessivamente, abbia fornito al ricorrente la necessaria tutela dei suoi interessi (si veda Fernández Martínez, sopra citata, § 147, con ulteriori rinvii).

Nel caso *Tîmpău c. Romania*, ad avviso della Corte, i tribunali interni avevano tenuto conto di tutti i fattori pertinenti e soppesato gli interessi in gioco nei limiti loro imposti dalla necessità di rispettare l'autonomia della Chiesa ortodossa. Le conclusioni cui erano pervenuti in tal modo non sono state considerate dalla Corte irragionevoli, in particolare alla luce del fatto che la ricorrente era, o avrebbe dovuto essere, consapevole, nell'accettare il compito di insegnare la religione ortodossa, delle potenziali conseguenze del suo accresciuto obbligo di lealtà nei confronti della Chiesa ortodossa mediante il quale si era quindi vincolata, al fine, in particolare, di preservare la credibilità del suo insegnamento. D'altra parte, la Corte ha escluso che l'autonomia della Chiesa, alla luce del riesame esercitato dai tribunali nazionali, fosse stata invocata impropriamente (si veda, mutatis mutandis, Fernández Martínez, sopra citata, § 151, con ulteriori rinvii).

Di qui la conclusione secondo cui, tenuto conto del margine di discrezionalità dello Stato nel caso di specie, l'ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto della sua vita privata sia stata proporzionata.

Ad analoga conclusione la Corte è pervenuta nella sentenza *Versaci c. Italia* del 15 maggio 2025 nella quale ha ritenuto “misura necessaria in una società democratica” il contestato rigetto da parte del questore della domanda di licenza di pubblica sicurezza presentata dal ricorrente al fine di svolgere un’attività di raccolta di scommesse per conto di una società straniera perché il ricorrente non soddisfaceva il requisito della “buona condotta” [good character] di cui all’articolo 11 comma 2 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). La Corte ha sottolineato l’ampio margine di discrezionalità accordato alle autorità interne in ragione del particolare contesto regionale e della necessità di evitare il rischio di commissione di reati nelle imprese di gioco di azzardo e la sufficiente prevedibilità del concetto di “buona condotta” in virtù dei chiarimenti forniti nelle indicazioni relative alla prassi amministrativa e nella giurisprudenza interna. Inoltre, è stata esclusa la violazione del diritto del ricorrente ad un equo processo ex art. 6 CEDU per mancanza di prove al riguardo rispetto all’operato dei tribunali amministrativi interni.

#### **4.5.- Diritto ad un alloggio.**

La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia UE trattano il diritto all'abitazione unitamente con quello al lavoro, seppur in modi diversi ma partendo dalla comune premessa che l'accesso a un alloggio è una condizione essenziale per l'inclusione sociale ed economica e per l'accesso al mercato del lavoro, specialmente per categorie vulnerabili (come i Rom).

Il diritto all'abitazione si inserisce nella dimensione di una “tutela multilivello dei diritti”, caratterizzata da un sistema integrato di protezione degli stessi che coinvolge, oltre il livello internazionale (rappresentato dalla CEDU), il livello europeo (rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE), nazionale e regionale. Tale sistema implica, come conseguenza, oltre ad una interconnessione tra i diversi livelli normativi, un dialogo tra le diverse Corti.

In questo ambito la CGUE si è, in particolare, pronunciata su specifici aspetti della direttiva relativa all'orario di lavoro, stabilendo, ad esempio, che gli spostamenti dei lavoratori itineranti

senza sede fissa vanno considerati orario di lavoro. Ma non può escludersi una valorizzazione anche del diritto sociale alla abitazione, sulla base del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>29</sup>

La Corte EDU ha, in particolare, stabilito che il riconoscimento del diritto all'abitazione come diritto fondamentale è legato a standard di vita dignitosi.

Così nel caso **Wallova e Walla c. Repubblica Ceca** del 26 ottobre 2006, in cui i figli erano stati allontanati dai genitori per la sola ragione che la famiglia occupava all'epoca un alloggio inadeguato, la Corte ha riconosciuto che si trattava di una carenza materiale che le autorità nazionali avrebbero potuto e dovuto risolvere con modi diversi dalla separazione totale della famiglia, che è la misura più radicale applicabile soltanto nei casi più gravi.

Nella sentenza **Yordanova e altri c. Bulgaria** del 24 aprile 2012, la Corte ha affermato che l'obbligazione di dare un tetto a persone particolarmente vulnerabili in certi casi eccezionali può dedursi dall'art. 8 della Convenzione (si trattava di un programma di sgombero di Rom da un campo nomadi alla periferia di Sofia, senza proposta di assegnazione di nuovo alloggio: la Corte ha affermato che l'esecuzione del programma avrebbe comportato la violazione dell'art. 8).

Nel caso **James e altri c. Regno Unito** del 21 febbraio 1986, si è affermato che eliminare le ingiustizie sociali figura come uno dei compiti di un legislatore democratico e che le società moderne considerano l'alloggio come uno dei bisogni primordiali la cui soddisfazione non può essere interamente rimessa alle forze del mercato.

E nella sentenza **Almeida Ferreira e Melo Ferreira c. Portogallo** del 21 dicembre 2010, la Corte ha rilevato che la preclusione legale a sciogliere un contratto di locazione di lunga data fondata sullo scopo di proteggere una categoria sociale ritenuta dallo Stato bisognosa di una protezione particolare, non collide con la garanzia della proprietà privata.

Peraltro, come successivamente la Corte ha ricordato (**Ceni c. Italia**, 4 febbraio 2014), ai fini dell'art. 1 del Protocollo n. 1, l'orientamento consolidato della propria giurisprudenza è nel senso che il diritto di abitare in un'una determinata casa, di cui non si è proprietari, non costituisce, di per sé, un «bene» ai sensi dell'articolo sopra citato (**Panchenko c. Ucraina**, 10 dicembre 2010; **H.F. c. Slovacchia**, decisione 9 dicembre 2003; **Kovalenok c. Lettonia**, decisione 15 febbraio 2001; **J.L.S. c. Spagna**, decisione 27 aprile 1999).

Ciò non esclude che, in alcuni casi particolari, la Corte possa adottare tale qualificazione per certe situazioni, che però siano connotate da particolari caratteristiche. Così nel caso **Saghinadze e altri c. Georgia**, del 27 maggio 2010, è stato qualificato «bene» il diritto di utilizzare una piccola casa, che era stato esercitato in buona fede e con la tolleranza delle autorità per più di dieci anni nonostante mancasse un titolo di proprietà regolarmente registrato. E, peraltro, la suddetta violazione è stata combinata con quella dell'art. 8.

Nella sentenza **Alif Ahmadov c. Azerbaigian** del 4 maggio 2023 la Corte ha esaminato il caso riguardante lo sfratto disposto nei confronti dei ricorrenti dalle loro case, nelle quali essi avevano

---

<sup>29</sup> G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali* [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 14 settembre 2018

vissuto per anni, con successivo ordine di demolizione degli immobili a spese dei ricorrenti (non ancora eseguito al tempo della decisione), al fine di attribuire il terreno alla Azneft, una filiale della compagnia petrolifera statale. I giudici nazionali si erano pronunciati a favore della Azneft e avevano ordinato la demolizione a spese dei ricorrenti. La Corte ha dichiarato che l'esecuzione dell'ordine di sfratto era stata disposta senza un adeguato controllo della sua proporzionalità, alla luce della situazione personale dei ricorrenti e quindi aveva violato l'art. 8 della CEDU.

Quanto all'art. 1 Prot. 1, la Corte ha precisato che la durata del possesso dei ricorrenti non poteva ritenersi sufficiente per giungere ad affermare che il loro interesse verso la casa potesse equivalere ad un "possesso" secondo il significato proprio della regola di cui al suddetto articolo. Però l'art. 1 Prot. 1 risultava applicabile nella parte in cui erano state poste a carico dei ricorrenti le spese della demolizione perché questo si traduceva in un'ingerenza nei diritti di proprietà dei ricorrenti, ingerenza che si era verificata perché l'ordine di demolizione era divenuto definitivo in seguito ad una decisione giudiziaria, anche se non era stato eseguito.

#### **4.6.- Diritto del coniuge superstite alla pensione di reversibilità (o simili) del coniuge defunto.**

Con riferimento al diritto del coniuge superstite alla pensione del coniuge defunto la Grande Camera, nella sentenza *Serife Yiğit c. Turchia* del 2 novembre 2010, si è pronunciata su un caso in cui la ricorrente, di nazionalità turca, lamentava che, avendo presentato alla morte del marito domanda all'ente previdenziale per potere beneficiare, insieme con la figlia, della pensione e dell'assicurazione contro le malattie del defunto, tali prestazioni erano state accordate soltanto alla figlia, perché il matrimonio contratto era solo religioso e quindi non era legalmente riconosciuto. La Grande Camera ha escluso la violazione dell'art. 8, in quanto la scelta di contrarre matrimonio con rito religioso anziché civile non aveva comportato sanzioni amministrative o penali tali da impedire alla ricorrente di condurre la sua vita familiare in modo effettivo, sicché è stato escluso che lo Stato avesse leso in alcun modo la vita familiare dell'interessata. Conseguentemente, la Corte ha precisato che l'art. 8 non può essere interpretato nel senso di imporre allo Stato l'obbligo di riconoscere il matrimonio religioso. Esso, infatti, non esige dallo Stato l'istituzione di un regime speciale per una categoria particolare di coppie non coniugate. Così, è stato escluso che il mancato riconoscimento della qualità di erede della ricorrente, ai sensi della legge, abbia determinato la violazione dei suoi diritti per inosservanza dell'art. 8.

Viceversa, nella sentenza *Muñoz Diaz c. Spagna*, dell'8 dicembre 2009 la Corte è pervenuta ad una diversa soluzione in un caso relativo al mancato riconoscimento della validità di un matrimonio rom ai fini dell'attribuzione della pensione di reversibilità. Si tratta di un caso solo apparentemente simile a quello precedentemente descritto, ma, in realtà, differente perché caratterizzato dal fatto che la ricorrente non aveva contratto matrimonio civile, appena consentito dalla legislazione spagnola, in quanto era convinta, in buona fede, di trovarsi nella condizione di donna sposata, con tutti gli effetti a questa inerenti, visto che lo Stato spagnolo aveva attribuito a lei e alla sua famiglia rom un libretto di famiglia, aveva riconosciuto loro lo status di famiglia numerosa, aveva concesso all'interessata e ai sei figli l'assistenza sanitaria e aveva riscosso i contributi versati dal marito rom alla previdenza sociale per oltre diciannove anni. In questa situazione la Corte ha considerato sproporzionata la decisione statale di non riconoscere gli effetti

del matrimonio rom ai fini della pensione di reversibilità. La sentenza, pertanto, è stata emessa non facendo riferimento all'art. 8, ma facendo applicazione del combinato disposto dell'articolo 14 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, sottolineandosi la inaccettabilità della tesi del Governo secondo la quale alla ricorrente sarebbe bastato sposarsi civilmente per ottenere la pensione richiesta, sul rilevo secondo cui “il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 14 ha senso solo se, in ciascun caso particolare, la situazione personale del ricorrente rispetto ai criteri elencati in tale disposizione sia presa in considerazione così com’è”.

Alcuni casi in cui i ricorrenti di sesso maschile lamentavano la discriminazione per il diniego della pensione di reversibilità, prevista solo in favore delle vedove (e non anche dei vedovi) sono stati risolti dalla Corte facendo riferimento, anziché all'art. 8, al combinato disposto degli artt. 14 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1, sul principale assunto secondo cui la differenza di trattamento prevista tra uomini e donne rispetto al diritto ad ottenere il pagamento della pensione del coniuge defunto, non era basato su una “giustificazione obiettiva e ragionevole” (vedi, fra le altre: *Willis c. Regno Unito*, 11 giugno 2002 nonché *Twizell c. Regno Unito*, 20 maggio 2008).

#### 4.7.- Combinazione dell'art. 8 con l'art. 14.

Molte sono le pronunce nelle quali si fa riferimento al combinato disposto dell'art. 8 con l'art. 14. Infatti, specialmente in considerazione del carattere complementare dell'art. 14, è la combinazione di tali norme a venire in considerazione laddove si controverta dell'attribuzione di prestazioni di “sicurezza sociale” incidenti sulla vita familiare, ad esempio delle famiglie numerose straniere.

Al riguardo l'orientamento di base della Corte è nel senso che l'art. 8 non impone agli Stati un obbligo positivo di fornire l'assistenza economica alle famiglie numerose o alle famiglie in genere (*Petrovic c. Austria*, 27 aprile 1998; *Zeïbek c. Grecia*, 9 luglio 2009; *Fawsie c. Grecia*, 28 ottobre 2010). Ma, secondo la Corte, l'attribuzione di un simile sostegno economico permette allo Stato di «dare prova del fatto che esso rispetta la vita familiare» nel senso previsto dall'art. 8 (*Okpisz c. Germania*, 25 ottobre 2005; *Niedzwiecki c. Germania*, 25 ottobre 2005; *Saidoun c. Grecia*, 28 ottobre 2010; nonché, mutatis mutandis, *Petrovic c. Austria*, sopra citata, – a proposito di un’indennità di congedo parentale – e *Weller c. Ungheria*, 31 marzo 2009 – a proposito di un assegno di maternità).

Nella decisione *A.C. e F.I. c. Italia* del 16 ottobre 2015 la Corte, nell'esaminare una vicenda riguardante due testimoni di giustizia, pur non sottovalutando le difficoltà, tra l'altro di natura economica, che i ricorrenti hanno dovuto affrontare a causa del loro trasferimento in luoghi lontani e segreti e della conseguente impossibilità di proseguire le loro attività commerciali nella provincia di Agrigento dove vivevano, ha dichiarato il ricorso irricevibile ed escluso la violazione dell'art. 8 CEDU. La Corte ha sottolineato che la Commissione ad hoc aveva accordato agli interessati la somma di euro 267.400 a titolo di capitalizzazione del costo dell'assistenza e la somma di euro 90.796 per il danno biologico. Tali somme sono state considerate non irrigorive e sufficienti per permettere, o almeno per agevolare, il reinserimento sociale dei ricorrenti e dei loro figli, tanto più in considerazione della mancata produzione dei documenti fiscali e contabili relativi alle attività commerciali e lavorative svolte in passato e alla possibilità offerta ai ricorrenti

di presentare alla Commissione i loro progetti di reinserimento sociale e nel mondo del lavoro. Di qui la conclusione che le autorità italiane non erano giunte a soluzioni arbitrarie e non avevano superato il margine di apprezzamento di cui godono in materia.

In particolare, in molti dei casi sopra citati (Niedzwiecki; Okpisz; Weller; Fawsie; e Saidoun) la Corte è stata chiamata a valutare le condizioni previste dalle legislazioni nazionali per la concessione di prestazioni sociali a famiglie di immigrati , concludendo per la sussistenza della violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8 quando le autorità non avevano giustificato in maniera plausibile la prassi che consisteva nell'escludere da alcuni sussidi gli immigrati regolarmente insediati sul territorio di tali Stati, unicamente sulla base della loro cittadinanza.

Alla medesima conclusione la Corte è pervenuta nella sentenza **Dhahbi c. Italia**, 8 aprile 2014, nella quale la Corte ha ravvisato la violazione – oltre che dell'art. 6 della Convenzione – anche del combinato disposto degli artt. 8 e 14, considerando incompatibile con tali ultime disposizioni l'esclusione da una prestazione sociale familiare dei cittadini immigrati regolarmente soggiornanti con un permesso non di breve periodo, in ragione unicamente della loro condizione di stranieri. Il caso esaminato riguardava un cittadino tunisino titolare di un permesso di soggiorno CE per lungo-soggiornanti cui era stato negato il diritto al riconoscimento dell'assegno INPS per nuclei familiari numerosi di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, in quanto, all'epoca dei fatti, la normativa nazionale riservava tale beneficio ai soli cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea.

Nella importante sentenza – di cui si tornerà a parlare più avanti con riguardo pronunce riferite all'art. 6 della Convenzione – la Corte ha, fra l'altro, ricordato come la propria giurisprudenza ormai consolidata abbia precisato che solo considerazioni molto forti possono giustificare delle disparità di trattamento fondate esclusivamente sulla nazionalità (cittadinanza) e dunque sulla mera condizione giuridica di straniero e che a tali considerazioni non possono essere assimilati gli interessi di bilancio e di contenimento della spesa pubblica da parte degli Stati (**Gaygusuz c. Austria**, 16 settembre 1996; **Koua Poirrez c. Francia**, 30 settembre 2003). Le ragioni di bilancio e di contenimento della spesa, infatti, pur costituendo uno scopo legittimo, non rispondono ai principi di proporzionalità nel momento in cui trovino applicazione per escludere da prestazioni sociali di sostegno al reddito familiare di immigrati stranieri che abbiano un sufficiente legame con lo Stato ospitante, in quanto vi soggiornino non in maniera irregolare o per ragioni di breve durata, bensì con regolare permesso di soggiorno e di lavoro.

Le suddette affermazioni sono di grande rilievo per l'eliminazione nell'ordinamento italiano di tutte le disposizioni che prevedono disparità di trattamento tra cittadini italiani e dell'Unione europea da un lato e cittadini stranieri di Paesi terzi dall'altro in materia di accesso a prestazioni sociali familiari aventi natura assistenziale anche se per i titolari di permesso di soggiorno CE per lungo-soggiornanti la normativa si è adeguata a quella UE.

Ad esempio, per molti anni, si è posto il problema della mancata possibilità per i cittadini di Paesi terzi di accedere al pubblico impiego per mansioni che non implicano esercizio diretto o indiretto

di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale ai sensi dell'articolo 38 d.lgs. n. 165 del 2001.

Il nuovo Regolamento dei pubblici concorsi, di cui al d.P.R. n. 82 del 2023, entrato in vigore dal 14 luglio 2023, ha finalmente risolto la questione stabilendo che, per le suddette mansioni, possono accedere al pubblico impiego in Italia oltre ai cittadini italiani e ai cittadini UE, ai familiari di cittadini UE anche i titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di protezione internazionale (rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria), mentre i cittadini extra-UE non rientranti in queste categorie possono partecipare ai concorsi solo se autorizzati da specifiche disposizioni di legge o da accordi internazionali.

Pur nei limiti della presente illustrazione, va considerato che la suddetta questione avrebbe potuto essere risolta con l'emanazione della legislazione di recepimento nel diritto interno della direttiva UE 2011/98 del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio del permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e ad ottenere un insieme comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. La suddetta direttiva prevede, infatti, il diritto alla parità di trattamento per i lavoratori di Paesi terzi nei settori della sicurezza sociale definiti dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Inoltre, va tenuto presente che la nozione di “sicurezza sociale” deve essere intesa nell’accezione comunitaria sulla base della lettura combinata dell’art. 3, comma 3, e dell’art. 70 del Regolamento n. 883/2004, che include tra le prestazioni di “sicurezza sociale” anche quelle “miste”, ovvero aventi carattere assistenziale da un lato in quanto non sorrette da meccanismi contributivi e finanziate dalla fiscalità generale, ma che dall’altro costituiscono diritti soggettivi, in quanto criteri e condizioni per l’accesso sono regolati dalla normativa interna senza margini di discrezionalità lasciati alle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, vi debbono essere comprese quelle prestazioni elencate nell’allegato X (già allegato II-bis) al Regolamento 883/2004, introdotto con Regolamento (CE) n. 988/2009 del 16 settembre 2009 (1). Ugualmente tra le prestazioni di sicurezza sociale ai sensi del Regolamento (CE) n. 884/2004 sono da annoverare le “prestazioni familiari” ovvero quelle “prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari” (art. 3 c. 1 lett. j) e art. 1 lett. z) Reg. CE n. 883/2004), inclusi gli assegni speciali di nascita o di adozione, in quanto l’Italia non ha menzionato alcuni di essi nell’apposito allegato I al Regolamento.

Tuttavia, il nostro Stato, nel recepire la anzidetta direttiva con il d.lgs. n. 40 del 2014, non ha inteso abrogare le clausole discriminatorie a danno dei cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno valido per attività lavorativa, contenute nelle diverse normative di settore nell’ambito del welfare, quali, ad esempio, quelle in materia di: assegno per nuclei familiari numerosi di cui all’art. 65 della n. 448 del 1998, nella versione risultante dalla modifica introdotta dall’art. 13 della legge n. 97 del 2013; assegno maternità di base di cui all’art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001; “carta acquisti” di cui all’art. 81 d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 (c. 32) (“carta acquisti” riservata agli anziani over 65 e ai bambini under 3); “carta acquisti sperimentale” di cui all’art. 60 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge n. 35 del 2012.

Pertanto, l'Italia si trova ora esposta al rischio di possibili procedure di infrazione del diritto UE, così come a contenziosi in sede giudiziaria, ove i ricorrenti possono invocare il principio della diretta ed immediata applicazione del diritto UE e del suo primato su norme di diritto interno ad esso incompatibili, almeno nei casi in cui i ricorrenti abbiano un'anzianità lavorativa in Italia della durata di almeno sei mesi, in quanto questa è l'unica condizione posta dalla direttiva 2011/98 per fare valere una possibilità di deroga al principio di parità di trattamento da parte degli Stati membri (art. 12 c. 2 lett. b).

Con riguardo invece all'applicabilità della clausola di parità di trattamento in materia di “sicurezza sociale” contemplata da diversi accordi euro-mediterranei stipulati tra Comunità europea e taluni Stati terzi (Marocco, Algeria, Tunisia, Turchia), vi è una consolidata giurisprudenza dei giudici di merito a favore della sua applicabilità diretta ed immediata nell'ordinamento italiano con riferimento anche alle prestazioni cosiddette “miste” ovvero assistenziali e non sorrette da contributi, ma previste dalla legislazione di settore come “diritti soggettivi”<sup>30</sup>.

Peraltra, la stessa Corte di cassazione, con la sentenza n. 17966 del 1° settembre 2011, modificando l'orientamento espresso nel caso Dhahbi esaminato dalla Corte di Strasburgo, ha preso atto della corretta portata applicativa della clausola di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale contenuta negli Accordi euro-mediterranei, sottolineando che la prestazione allora in oggetto (un assegno di invalidità), pur costituendo prestazione assistenziale e non previdenziale, non impediva l'applicazione della clausola medesima, in quanto “non vi è sovrapposizione tra il concetto comunitario di sicurezza sociale e quello nazionale di previdenza sociale”. Nella stessa sentenza la Corte di cassazione ha precisato che “il concetto comunitario di sicurezza sociale deve essere valutato alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria per cui deve essere considerata previdenziale una prestazione attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e riferita ad uno dei rischi elencati nell'art. 4 c. 1 del Regolamento n. 1408/71, dove sono incluse le prestazioni di invalidità”.

Del resto, anche nella precedente sentenza 21 dicembre 2009, n. 26897, la stessa Corte di cassazione aveva affermato che il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della UE mediante regolamento, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavate in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee,

---

<sup>30</sup> Si possono citare al riguardo, tra le altre, le seguenti decisioni: Tribunale di Genova, ordinanza 3 giugno 2009, Ahmed Chawqui c/INPS (in materia di assegno di invalidità); Tribunale di Verona, ordinanza 14 gennaio 2010, n. 745/09 (in materia di indennità speciale per i ciechi); Corte di appello di Torino, sentenza n. 1273/2007 del 14 novembre 2007 (in materia di indennità di accompagnamento); Tribunale di Tivoli, ordinanza 15 novembre 2011 (R.G.A.C. n. 747/2011, in materia di assegno di maternità comunale); Tribunale di Perugia, sez. lavoro, sentenza n. 825/2011 (XX c/Ministero economia e finanze, INPS e Comune di Assisi, in materia di pensione civile d'invalidità); Tribunale di Lucca, sez. lavoro, sentenza n. 32/2013 del 17 gennaio 2013 (in materia di pensione di inabilità lavorativa per disabili); Tribunale di Bologna, sez. lavoro, sentenza dd. 30 settembre 2013, R.G. 2313/2013 (in materia di assegno sociale a favore del genitore ultrasessantacinquenne di un lavoratore marocchino), vedi [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

nell'esercizio dei compiti ad essa attribuiti dagli artt. 169 e 177 del Trattato del 25 marzo 1957, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203”.

Molti altri sono i campi di applicazione del combinato disposto degli artt. 8 e 14, così, ad esempio, nella sentenza **I.B. c. Grecia** del 3 ottobre 2013, la Corte ha considerato violate tali norme in un caso relativo al licenziamento di un impiegato disposto a causa della pressione esercitata sul datore di lavoro dagli altri dipendenti dell'azienda, la quale era stata determinata dal fatto che l'interessato era risultato portatore del virus da HIV, pur non avendo manifestato alcun sintomo della malattia. La Corte ha rilevato che, nella specie, i lavoratori erano stati correttamente informati dal medico del lavoro sull'assenza di rischi di contagio nell'ambito delle relazioni lavorative con il ricorrente ed ha ritenuto che l'interessato fosse stato discriminato a causa della sua sieropositività (vedi, mutatis mutandis, **Kiyutin c. Russia**, 10 marzo 2011).

Nella sentenza **Di Trizio c. Svizzera** del 2 febbraio 2016 la Corte ha affermato la violazione degli artt. 8 e 14 CEDU in combinazione e isolati nel caso di una cittadina italiana alla quale era stata attribuita la pensione di invalidità al 50 % per alcuni anni per problemi di schiena che poi le Autorità svizzere avevano annullato in seguito alla nascita di due figli a causa dell'attività lavorativa da lei esercitata a tempo parziale.

Tale provvedimento era dipeso dal calcolo del grado di invalidità secondo un metodo utilizzato per le persone che esercitano una attività remunerata a tempo parziale che sono nella grande maggioranza dei casi donne che desiderano, dopo la nascita di uno o più figli, ridurre la percentuale della loro attività lucrativa con un lavoro a tempo parziale.

Infatti, quasi il 60% delle donne che svolgono un'attività lucrativa lo fanno a tempo parziale, mentre tale percentuale è solo del 15% per gli uomini. Se il lavoro a tempo parziale è oggi una caratteristica centrale della situazione lavorativa delle donne, questa realtà è dovuta a cause sociali e non a ragioni di ordine giuridico. Disparità di qualifiche e di stipendi svolgono anch'esse un ruolo in questo disequilibrio, come pure il fatto che il lavoro a tempo parziale è particolarmente diffuso nel settore dei servizi, ad esempio nella vendita o nelle cure alla persona, dove le donne sono molto più numerose degli uomini.

La Corte, pertanto, ha ritenuto ammissibile che la ricorrente si considerasse vittima di una discriminazione indiretta fondata sul sesso ai sensi dell'art. 14 della Convenzione.

La Corte ha ricordato che il suddetto articolo non vieta a uno Stato membro di trattare dei gruppi in maniera differenziata per correggere delle «ineguaglianze di fatto» tra gli stessi; in alcune circostanze, è anche l'assenza di un trattamento differenziato per correggere una ineguaglianza che può, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, comportare una violazione della disposizione in questione (causa «relativa ad alcuni aspetti del regime linguistico dell'insegnamento in Belgio» **c. Belgio (merito)**, 23 luglio 1968, p. 34, § 10, serie A n. 6 ove è stato affermato che una legislazione che determini la lingua in cui debba essere impartita l'istruzione in base al principio di territorialità non offende i diritti garantiti dall'art. 2 del primo Protocollo addizionale alla CEDU; **Thlimmenos c. Grecia** [GC], 6 aprile 2000, § 44, riguardante il caso di un ricorrente che si era rifiutato di arruolarsi e, nello specifico, di indossare una divisa militare, per motivi religiosi, essendo un Testimone di Geova e pacifista e che, dopo la condanna

penale, aveva subito la sanzione della esclusione dalla professione di dottore commercialista, considerata dalla Corte discriminatoria e sproporzionata e ammonta e quindi in contrasto con gli artt. 14 e 9 CEDU in combinazione; **Stec e altri c. Regno Unito** [GC], § 51).

Peraltro, per costante orientamento della Corte, l'art. 14 della Convenzione completa le altre disposizioni normative della Convenzione e dei suoi Protocolli. Esso non ha un'esistenza indipendente, in quanto vale soltanto per «il godimento dei diritti e delle libertà» che esse garantiscono. Ovviamente, tale articolo può entrare in gioco anche senza che vi sia un'inosservanza delle loro disposizioni e, in tal senso, possiede una portata autonoma, ma non può essere applicato se i fatti della controversia non rientrano nell'ambito di applicazione di almeno una di tali clausole (si vedano, tra molte altre, Thlimmenos c. Grecia [GC], cit., § 40; **Izzettin Doğan e altri c. Turchia** [GC], 26 aprile 2016, § 155; **Assemblea cristiana dei Testimoni di Geova di Anderlecht, c. Belgio**, 5 aprile 2022, § 28).

La Corte ha ricordato di avere pure ammesso che poteva essere considerata discriminatoria una politica o una misura generale con effetti pregiudizievoli sproporzionati su un gruppo di persone, anche se non sia mirata o diretta tale gruppo (**Hugh Jordan c. Regno Unito**, 4 maggio 2001, § 154), e che una discriminazione potenzialmente contraria alla Convenzione può risultare non solo da una misura legislativa (vedi, nell'ambito dei doveri sociali, **Karlheinz Schmidt c. Germania**, 18 luglio 1994, §§ 24-29 in cui si discuteva dell'obbligo previsto in un Land solo per gli uomini e non per le donne, di prestare servizio nei vigili del fuoco o di versare una tassa antincendio), ma anche da una situazione di fatto (**Zarb Adami c. Malta**, 20 giugno 2006, § 76, nel quale la Corte ha affermato che “l'obbligo civico del servizio di giuria presso gli organi giurisdizionali, se imposto in modo sproporzionato su un gruppo sociale (nella specie quello degli uomini rispetto a quello delle donne), costituisce una violazione dell'art. 14 della Convenzione in combinato disposto con l'art. 4 § 3(d)”). A proposito del riferimento all'art. 4, comma 3, la Corte ha ricordato che nel caso Karlheinz Schmidt cit., è stato precisato che il paragrafo 3 serve da ausilio all'interpretazione del paragrafo 2. I quattro commi del paragrafo 3, nonostante la loro diversità, si fondano sui principi fondamentali dell'interesse generale, della solidarietà sociale e di ciò che è normale nel corso ordinario delle cose. Ma «i criteri che servono a delimitare il concetto di lavoro obbligatorio includono la nozione di ciò che rientra nel normale corso degli affari. Un lavoro o una prestazione lavorativa che è di per sé normale può infatti essere resa anormale se la scelta dei gruppi o degli individui tenuti a svolgerla è governata da fattori discriminatori, il che era esattamente ciò che il ricorrente sosteneva fosse accaduto nelle circostanze attuali» (vedi **Van der Mussele c. Belgio**, 23 novembre 1983, § 43. Quindi, dando seguito a questi precedenti, la Corte ha rilevato che il fatto che la funzione di giurato corrisponda alla nozione di normale obbligo civico ai sensi del paragrafo 3 non costituisce un ostacolo all'applicabilità dell'art. 4 della Convenzione in combinato disposto con l'art. 14).

Nella ricca motivazione sul caso Di Trizio la Corte ha altresì ricordato che la Convenzione non crea, in quanto tale, un diritto a una pensione o ad altra prestazione sociale di un importo particolare (vedi, mutatis mutandis, **Aldeguer Tomás c. Spagna**, 14 giugno 2016; **P.B. e J.S. c. Austria**, 22 luglio 2010, § 25; **Youri Romanov c. Russia**, 25 ottobre 2005, § 45) e che la

Convenzione neppure garantisce alcun diritto a godere di un certo livello di vita (**Vassilenkov c. Ucraina**, 3 maggio 2005, § 18).

Però la nozione di “vita familiare” di cui all’articolo 8, non comprende soltanto relazioni di natura sociale, morale o culturale, ma comprende anche degli interessi materiali (**Merger e Cros c. Francia**, 22 dicembre 2004, § 46; **Fabris c. Francia**, 7 febbraio 2013, § 18; **Colomber c. Francia**, 17 febbraio 2024, §§ 34-35).

Inoltre, le misure che permettono a uno dei genitori di rimanere a casa per occuparsi dei figli sono misure che favoriscono la vita familiare e che perciò hanno un’influenza sull’organizzazione della stessa; tali misure rientrano nel campo di applicazione dell’art. 8, anche se tale campo di applicazione non include il diritto al congedo parentale né impone alcun obbligo positivo agli Stati di fornire indennità per il congedo parentale. Allo stesso tempo, consentendo a uno dei genitori di rimanere a casa per prendersi cura dei figli, l’art. 14, in combinato disposto con l’art. 8, è applicabile nel senso che se uno Stato decide di istituire un regime di congedo parentale, deve farlo in modo compatibile con l’art. 14 (si vedano, in particolare, **Petrovic c. Austria**, 27 marzo 1998, §§ 26-29; **Konstantin Markin c. Russia** [GC], 22 marzo 2012, § 130; si vedano, nello stesso senso **Weller c. Ungheria**, 31 marzo 2009, § 29; **Dhahbi c. Italia**, 8 aprile 2014, § 41).

Deve essere qui ricordato l’orientamento della Corte di cassazione che – sulla base di un ragionamento statistico analogo a quello della sentenza Di Trizio sia pure con riguardo a fattispecie diverse – in materia di lavoro pubblico femminile a partire da Cass. 19 febbraio 2024, n. 4313 (seguita da altre pronunce conformi) ha affermato nei confronti dell’Agenzia delle Entrate che, data l’accertata preponderanza statistica nella specie delle donne tra i lavoratori in part time, costituisce discriminazione indiretta ai fini delle progressioni economiche orizzontali, l’attribuzione di un punteggio ridotto ai lavoratori a tempo parziale, rispetto a quelli a tempo pieno. A tale conclusione la Corte è pervenuta sottolineando che costituisce discriminazione indiretta, ai sensi dell’art. 25, comma 2, d.lgs. n. 198 del 2006, qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento che, pur non illecito o intrinsecamente discriminatorio, metta, di fatto, i lavoratori di un determinato sesso in posizione di particolare svantaggio rispetto a quelli dell’altro, rilevando, ai fini dell’applicazione della norma citata, il solo effetto discriminatorio finale sul piano della realtà sociale.

##### **5.- Pronunce riferite all’art. 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione).**

La linea di tendenza della Corte è quella di una interpretazione restrittiva dell’art. 9 della Convenzione.

Così, ad esempio, nella decisione **Dahlab c. Svizzera** del 15 febbraio 2001, la Corte ha dichiarato manifestamente infondato il ricorso di una insegnante di una scuola pubblica cui era stato vietato di portare il velo islamico nello svolgimento del proprio lavoro. La Corte ha rilevato che il suddetto divieto è necessario in una società democratica, in quanto la laicità, che presuppone la neutralità confessionale, è un principio, che, nella specie, è espresso nella Costituzione cantonale svizzera (nello stesso senso: **Leyla Sahin c. Turchia**, Grande Camera, 10 novembre 2005).

La Corte è pervenuta ad una decisione analoga nella sentenza **Eweida e altri c. Regno Unito** del 15 gennaio 2013.

I quattro ricorrenti, tutti cristiani praticanti, sostenevano che il diritto nazionale non avesse sufficientemente tutelato il loro diritto di praticare la religione. Le due prime ricorrenti contestavano il divieto loro imposto di indossare indumenti o simboli religiosi sul posto di lavoro e gli altri due il loro licenziamento per essersi rifiutati di assolvere determinati compiti che, a loro parere, avrebbero condotto al riconoscimento dell'omosessualità, un orientamento sessuale per loro contrario alla legge divina.

Per quanto riguarda le due prime ricorrenti, la Corte ha anzitutto stabilito che l'assenza nel diritto anglosassone di disposizioni che proteggano esplicitamente l'indossare vestiti o simboli religiosi sul posto di lavoro non costituisce di per sé una violazione del diritto di professare la propria religione. Per la prima ricorrente, un'impiegata della British Airways, la Corte ha stabilito che l'articolo 9 è stato violato (5 voti a favore e 2 contrari). Secondo i giudici di Strasburgo, infatti, le autorità non avevano raggiunto un giusto equilibrio tra l'interesse della compagnia aerea di veicolare una determinata immagine del marchio e il desiderio della ricorrente di testimoniare la propria fede portando una croce cristiana. Anche nel secondo caso, la ricorrente, un'infermiera geriatrica, avrebbe voluto portare tale simbolo, ma qui la Corte (all'unanimità) ha escluso la violazione dell'art. 9, da solo o in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione. Secondo i giudici in questo caso la protezione della salute e della sicurezza in un ambiente ospedaliero ha un peso maggiore rispetto al diritto di testimoniare la propria fede.

Per quanto riguarda gli altri due ricorrenti: un ufficiale di stato civile e un consulente in sesso terapia, la Corte ha ricordato anzitutto che qualsiasi differenza di trattamento riconducibile all'orientamento sessuale può essere giustificata solo da motivi particolarmente rilevanti. Ha quindi concluso che le giurisdizioni interne hanno raggiunto un giusto equilibrio tra il diritto dei datori di lavoro di garantire i diritti altrui e quello dei ricorrenti di testimoniare la propria religione. La Corte ha pertanto stabilito che nel terzo caso l'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 non era stato violato (5 voti a favore e 2 contrari) e che nel quarto caso l'art. 9, da solo o in combinato disposto con l'articolo 14, non era stato violato (unanimità).

Nella sentenza **Ebrahimian c. Francia**, del 26 novembre 2015, la Corte ha escluso la violazione della CEDU e, in particolare dell'art. 9, nel caso di un mancato rinnovo di un contratto di lavoro di assistente sociale presso un ospedale derivante dal rifiuto della ricorrente di togliere il velo durante lo svolgimento del lavoro.

La Corte ha ritenuto che il fatto di indossare il velo sia stato considerato dalle autorità come un'ostentata manifestazione della propria religione che era incompatibile con il requisito di neutralità per i pubblici ufficiali nell'adempimento delle proprie funzioni.

Alla ricorrente è stato chiesto di osservare il principio di laicità nel significato dell'art.1 della Costituzione francese e il requisito di neutralità che deriva da quel principio. Secondo le Corti nazionali, è stato necessario difendere il carattere laico dello Stato e dunque proteggere i pazienti dell'ospedale da qualsiasi rischio di influenza o parzialità nel nome del loro diritto alla libertà di coscienza.

La Corte ha ritenuto che le autorità nazionali non avessero ecceduto nel loro margine di apprezzamento nel ritenere che non vi era possibilità di riconciliare le convinzioni religiose della ricorrente con l'obbligazione di astenersi dal manifestarle, e nel decidere di dare precedenza al requisito di neutralità ed imparzialità dello Stato.

Nella sentenza **S.A.S. c. Francia** del giorno 1° luglio 2014, la Grande Camera della Corte ha ritenuto che la penalizzazione dell'uso del velo integrale come prevista costituiva una misura sproporzionata allo scopo di tutelare l'idea del «vivere insieme», scopo che, del resto, si inserisce con difficoltà nella lista restrittiva dei motivi elencati nella Convenzione che possono giustificare una ingerenza nei diritti dell'uomo fondamentali. Di conseguenza, ha concluso per la violazione degli artt. 8 e 9 della Convenzione.

Con la sentenza **Ivanova c. Bulgaria** del 12 aprile 2007, la Corte ha ritenuto il provvedimento governativo di licenziamento di una insegnante di nuoto fondato sul suo credo religioso e quindi in contrasto con l'art. 9 CEDU.

#### 6.- Pronunce riferite all'art 10 (libertà di espressione). In generale.

I principi fondamentali affermati dalla giurisprudenza della Corte in riferimento all'art. 10 si possono riassumere come segue:

- 1) la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica ed una delle condizioni primordiali per il suo progresso e per lo sviluppo di ogni individuo;
- 2) pertanto, salva la riserva del paragrafo 2 dello stesso articolo, essa vale non soltanto per le “informazioni” o le “idee” accolte con favore o considerate come inoffensive o indifferenti, ma anche per quelle che offendono, sconvolgono o inquietano, infatti, così esigono il pluralismo, la tolleranza e l'apertura della mente senza i quali non vi è una “società democratica”;
- 3) come precisato nell'art. 10, questa libertà è soggetta a delle eccezioni, che devono, tuttavia, interpretarsi in maniera restrittiva e l'esigenza di qualsiasi restrizione deve essere stabilita in modo convincente (si vedano, tra le altre, le seguenti sentenze: **Backoviy c. Serbia**, 8 aprile 2025; **Jersild c. Danimarca**, del 23 settembre 1994; **Janowski c. Polonia**, Grande Camera, 21 gennaio 1999; **Nilsen e Johnsen c. Norvegia**, Grande Camera, 25 novembre 1999);
- 4) l'aggettivo “necessario”, usato nel § 2 dell'art. 10 con riguardo alle possibili restrizioni, inteso nell'ambito del significato da attribuire al suddetto § 2 nel suo complesso, implica l'esistenza di un “bisogno sociale imperioso” e gli Stati contraenti godono di un certo margine di discrezionalità per giudicare la sussistenza di un tale bisogno, ma questo margine va di pari passo con un controllo europeo, abbracciando sia la legge sia le decisioni che applicano quest'ultima, persino quelle derivanti da una giurisdizione indipendente;
- 5) compete, dunque, alla Corte in ultima istanza di decidere se una “restrizione” è conciliabile con la libertà di espressione come protetta dall'articolo 10 (**Janowski c. Polonia**, sopra citata nonché **Association Ekin c. Francia**, 17 luglio 2001);
- 6) al riguardo, la Corte – nell'esercitare il suo potere di controllo sulla base della valutazione del caso nel suo insieme, ivi compreso il tenore delle accuse rivolte contro il ricorrente ed il contesto

in cui egli si è espresso – deve determinare se essa sia «prevista dalla legge», se persegua uno o più degli scopi legittimi indicati nel § 2 citato e se sia «necessaria in una società democratica» per raggiungere tale o tali scopi (**Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca**, Grande Camera, 17 dicembre 2004;

7) in particolare, laddove l'ingerenza sia rappresentata da una condanna in sede penale per reati di opinione, conforme alla legge nazionale, la Corte è tenuta a stabilire se la condanna del ricorrente persegua lo scopo legittimo costituito dalla tutela del potere giudiziario, in quanto ammette che, in ogni caso, l'ingerenza sia riconducibile ad un altro scopo legittimo, ossia la tutela della reputazione o dei diritti altrui, cioè dei soggetti danneggiati dal reato (vedi: **Belpietro c. Italia**, 24 settembre 2013; **Nikula c. Finlandia**, 21 marzo 2002; **Perna c. Italia**, Grande Camera, 6 maggio 2003; **Ormanni c. Italia**, 17 luglio 2007);

8) ne deriva che la Corte deve determinare se l'ingerenza in questione sia stata “proporzionata ai fini legittimi perseguiti” e se i motivi addotti dalle autorità nazionali per giustificarla appaiano “pertinenti e sufficienti” (**Janowski c. Polonia**, sopra citata; **Barfod c. Danimarca** del 22 febbraio 198; **Chauvy e altri c. Francia**, 29 giugno 2004);

9) in tal modo, la Corte deve convincersi che le autorità nazionali hanno applicato delle regole conformi ai principi sanciti dall'articolo 10 e, inoltre, che si sono basate su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti (vedi, tra le tante: Jersild *c. Danimarca* cit.; **Zana c. Turchia**, 25 novembre 1997; **De Diego Nafría c. Spagna**, 14 marzo 2002; **Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca** sopra citata);

10) peraltro, anche la natura e la gravità delle pene inflitte sono elementi da prendere in considerazione quando si tratta di misurare la proporzionalità dell'ingerenza (**Ceylan c. Turchia**, Grande Camera, 8 luglio 1999; **Tammer c. Estonia**, 6 febbraio 2001; **Skałka c. Polonia**, 27 maggio 2003; **Lešník c. Slovacchia**, 11 marzo 2003; **Perna c. Italia**, Grande Camera, 6 maggio 2003);

11) per valutare la giustificazione di una dichiarazione contestata, si deve distinguere tra dichiarazioni fattuali e giudizi di valore. Se la materialità dei fatti può essere dimostrata, l'esattezza dei secondi non si presta a una dimostrazione (**Oberschlick c. Austria** (n. 2), 1° luglio 1997);

12) l'attribuzione a una dichiarazione della qualifica di fatto o di giudizio di valore dipende in primo luogo dal margine di apprezzamento di cui godono le autorità nazionali, in particolare i giudici interni (**Prager e Oberschlick c. Austria**, Grande Camera, 26 aprile 1995), ma, anche quando equivale a un giudizio di valore, una dichiarazione deve basarsi su una base fattuale sufficiente, altrimenti risulterebbe eccessiva (**Jerusalem c. Austria**, 27 febbraio 2001; **De Haes e Gijssels c. Belgio**, del 24 febbraio 1997);

13) inoltre, i mass-media devono evitare di pubblicare informazioni confidenziali che non siano di pubblico interesse (vedi **Salumäki c. Finlandia**, sentenza 29 aprile 2014; **Jersild c. Danimarca** cit.; **De Haes e Gijssels c. Belgio** cit.; **Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia**, Grande Camera, 20 maggio 1999);

14) in sintesi, il compito della Corte, nell'esercizio della sua giurisdizione di controllo, non è quello di sostituirsi alle autorità nazionali competenti, bensì di riesaminare, ai sensi dell'art. 10, le decisioni da queste emanate nell'ambito del loro potere discrezionale. Ciò non significa che il controllo si limiti ad accertare se lo Stato convenuto abbia esercitato il proprio potere discrezionale in modo ragionevole, accurato e in buona fede; ciò che la Corte deve fare è esaminare l'ingerenza lamentata alla luce del caso nel suo complesso e determinare se essa fosse "proporzionata allo scopo legittimo perseguito" e se le ragioni addotte dalle autorità nazionali per giustificarla fossero "pertinenti e sufficienti". Nel fare ciò la Corte deve accertarsi che le autorità nazionali abbiano applicato criteri conformi ai principi sanciti dall'art. 10 e, inoltre, che si siano basate su una valutazione accettabile dei fatti rilevanti (vedi, di recente: *Backoviy c. Serbia* cit. e precedenti ivi richiamati).

## 7.- Pronunce riferite all'art 10 in ambito lavoristico.

In ambito lavoristico, l'applicazione dell'art. 10 della Convenzione, nella giurisprudenza della Corte, riguarda principalmente, per il lavoro privato, l'attività giornalistica e alcuni casi di whistleblowing mentre, per il lavoro pubblico, i limiti alla libertà di espressione dei pubblici dipendenti. In questo ultimo ambito si può distinguere tra: a) pronunce relative alla libertà di espressione dei pubblici dipendenti in genere; b) pronunce relative alla libertà di espressione degli insegnanti; c) pronunce relative alla libertà di espressione dei magistrati. Vi è poi una giurisprudenza che riguarda la libertà di espressione degli avvocati nello svolgimento della loro attività professionale.

### 7.1.- Libertà di espressione nell'ambito del lavoro giornalistico.

Per consolidato indirizzo della Corte in una società democratica i media e in particolare i giornalisti esercitano il ruolo di "cani da guardia" della democrazia. Un'eventuale interferenza sulla loro libertà di espressione viola articolo 10 della CEDU, a meno che ciò non sia "previsto dalla legge" secondo una o più delle legittime finalità elencate al paragrafo 2 dell'articolo 10, e sia "necessario" in una società democratica, al fine di raggiungere i suddetti obiettivi e quindi l'interferenza sia prevedibile (*Dupuis e altri c. Francia*, 7 giugno 2007; *Ressiot e altri c. Francia*, 28 giugno 2012; *Sellami c. Francia*, 17 dicembre 2020). Pertanto, con orientamento consolidato, è stata esclusa la violazione dell'art. 10 cit. per una sanzione irrogata ad un giornalista che aveva utilizzato informazioni ottenute in violazione del segreto istruttorio e aveva pubblicato il relativo materiale con un impatto negativo sullo svolgimento di un procedimento penale in corso, trattandosi di una situazione nella quale l'ingerenza era stata "prescritta dalla legge" ai sensi dell'articolo 10, secondo comma, della Convenzione ed era quindi prevedibile.

Tra le tante pronunce riguardanti il lavoro giornalistico, mi limito a ricordare:

1) la sentenza 24 settembre 2013, *Belpietro c. Italia*, nella quale la Corte ha ritenuto violato l'art. 10 dalla condanna del ricorrente, direttore di un quotidiano, ad una pena detentiva a causa della pubblicazione di un articolo diffamatorio a firma di un senatore, che chiamava in causa diversi magistrati. La Corte ha richiamato la sentenza della Grande Camera sul caso *Perna c. Italia* del 6 maggio 2003, sottolineando che, mentre il caso Perna concerneva la condanna dell'autore dell'articolo, il presente caso riguardava la condanna del direttore del giornale, sul quale l'articolo

è stato pubblicato, per aver omesso di esercitare il controllo necessario alla prevenzione dei reati commessi a mezzo stampa. Tuttavia, mentre nel caso Perna era stata inflitta soltanto una pena pecuniaria e, anche questo, aveva indotto la Corte ad escludere la violazione dell'art. 10, nel presente caso, invece, oltre al risarcimento dei danni, il ricorrente è stato condannato a quattro mesi di reclusione (anche se con la condizionale). Pertanto, l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente non è stata considerata proporzionata ai legittimi scopi perseguiti, essendosi escluso che il fatto di diffamazione in oggetto fosse caratterizzato da circostanze eccezionali che giustificassero il ricorso ad una sanzione così severa. (vedi, in senso conforme alla sentenza Belpietro: **Magosso e Brindani c. Italia** del 16 gennaio 2020, riguardante la condanna per diffamazione del primo ricorrente giornalista del settimanale Gente e del secondo ricorrente direttore responsabile di quel giornale, per la pubblicazione di un articolo di stampa). Nello stesso senso vi è anche la sentenza **Sallusti c. Italia** del 7 marzo 2019, riguardante la condanna del ricorrente ad una pena detentiva per diffamazione a mezzo stampa, in considerazione dell'omesso controllo del contenuto di alcuni articoli pubblicati in un giornale da lui diretto. Peraltro, mentre il ricorrente stava scontando che ai domiciliari la condanna definitiva a 14 mesi per diffamazione il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha accolto la domanda di grazia avanzata dall'avvocato del ricorrente nel senso che ha commutato la pena detentiva ancora da espiare nella corrispondente pena pecuniaria. In tutti questi casi, differenti tra loro, la Corte ha principalmente considerato le sanzioni irrogate a giornalisti e direttori di giornali proporzionate principalmente per la loro natura penale anche di tipo detentivo;

2) la sentenza del 12 aprile 2012, sul caso **Martin e altri c. Francia**, che ha esaminato un caso in cui i ricorrenti, cittadini francesi e giornalisti del quotidiano Midi Libre, lamentavano che era stata disposta una perquisizione nei locali del loro giornale, dopo che il quotidiano aveva pubblicato diversi articoli nei quali venivano citati brani di un rapporto provvisorio – benché fosse riservato – stilato dalla Corte dei Conti della regione Languedoc-Roussillon, nel quale si criticava la gestione della regione nel periodo in cui un membro del Senato francese era alla presidenza del Consiglio regionale, soprattutto con riguardo alla amministrazione dei fondi pubblici da parte di funzionari eletti. La Corte ha ricordato che nei casi di ispezione presso abitazioni o luoghi di lavoro appartenenti a giornalisti con l'intento di raccogliere prove o indizi di violazione del segreto professionale, si è in presenza di una violazione della libertà protetta dall'art. 10 della Convenzione, che comporta un'ingerenza nella libertà dei giornalisti di ricevere o comunicare informazioni. Peraltro, ha precisato la Corte, tale tipo di ingerenza può essere prescritta dalla legge, con la finalità di prevenire la pubblicazione di informazioni riservate e di proteggere i diritti altrui, in particolare la presunzione d'innocenza.

Il punto nodale della questione era stabilire se, nella specie, tale ingerenza si potesse considerare “necessaria in una società democratica” e, quindi, rispondente ad un urgente bisogno sociale e proporzionata alla finalità legittima perseguita. la Corte ha osservato che il tema trattato era di interesse generale e che i giornalisti avevano il diritto di portarlo all'attenzione del pubblico. Il ruolo dei giornalisti investigativi è specificamente quello di tenere informato il pubblico e metterlo in guardia non appena vengono in possesso dell'informazione. Poiché i giornalisti in questione avevano agito in modo corretto la Corte ha ritenuto che il Governo non avesse dimostrato che gli interessi concorrenti - ossia la protezione delle fonti giornalistiche e la prevenzione e

repressione dei crimini – fossero stati adeguatamente bilanciati. Pertanto, essendo le ragioni espresse dalle autorità per giustificare l’ispezione da considerare pertinenti ma non sufficienti, l’ispezione è stata reputata una misura sproporzionata e lesiva della libertà d’espressione dei ricorrenti;

3) sentenza **Jecker c. Svizzera** del 6 ottobre 2020<sup>31</sup> nella quale la Corte ha affermato che la libertà di espressione, compresa, quindi, la libertà di stampa, include la protezione del giornalista in ogni fase della sua attività e con riguardo agli strumenti che servono a garantire l’effettivo esercizio della libertà di stampa, come **la tutela della segretezza delle fonti**, che svelano notizie al giornalista con garanzia dell’anonimato. Pertanto, gli Stati non possono obbligare un giornalista a rivelare la fonte anche se tale rivelazione potrebbe essere utile all’autorità giudiziaria per individuare l’autore di un reato. In senso analogo: **Kajganić c. Serbia**, del’8 ottobre 2024.

## 7.2.- Libertà di espressione in alcuni casi di whistleblowing.

Com’è noto con il termine whistleblowing si indica il comportamento del dipendente pubblico o privato che segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro<sup>32</sup>.

Nel nostro ordinamento la prima, embrionale, forma di regolamentazione dell’istituto si è avuta con la c.d. legge anticorruzione del 6 novembre 2012, n. 190, che ha introdotto la disposizione di cui all’art. 54-bis nel Testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165), prevedendo forme di tutela valide soltanto per «il pubblico dipendente che denuncia all’autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro».

Dopo altri interventi legislativi diretti a disciplinare l’istituto nell’ambito del lavoro pubblico e privato, con d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, di attuazione della direttiva UE 2019/1937 del 23 ottobre 2019, che raduna all’interno di un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, abrogando le disposizioni vigenti sia nel settore pubblico che in quello privato, e richiedendo, al contempo, sia alle pubbliche amministrazioni che alle società private (che hanno impiegato nell’ultimo anno almeno 50 lavoratori subordinati ovvero hanno adottato modelli di organizzazione, gestione e controllo, anche se non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori nell’ultimo anno), la predisposizione di un sistema di ricevimento e gestione delle segnalazioni relativo alle violazioni del diritto interno e di quello UE.

Il legislatore ha previsto due presidi protettivi, sia nel momento della segnalazione, in cui deve essere garantita la riservatezza del segnalante (e delle persone a lui collegate), sia in quello successivo, in cui può essere necessario proteggerlo da eventuali ritorsioni connesse alla rivelazione delle informazioni.

---

<sup>31</sup> Per un commento a tale sentenza: M. CASTELLANETA, *Segretezza delle fonti giornalistiche nel quadro della CEDU. Una nuova pronunzia della Corte di Strasburgo (Jecker c. Svizzera)* in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it) 14 novembre 2020.

<sup>32</sup> Per un approfondimento sull’istituto: *Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*, Lefebvre Giuffrè, 2025, pp. 650, a cura di R. CANTONE – N. PARISI – D. TAMBASCO nonché G- DE AMICIS. Recensione al suddetto volume, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it) 13 settembre 2025

Il segnalante è tutelato da ritorsioni, come licenziamento o demansionamento, e può rivolgersi all'ANAC qualora la segnalazione interna non abbia riscontro o presenti rischi. Ma la tutela non può essere estesa fino a ricoprendere improprie attività investigative poste in essere dal lavoratore, in violazione dei limiti di legge, per raccogliere prove di illeciti nell'ambiente di lavoro, né può riconoscersi efficacia scriminante alle segnalazioni effettuate per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti dei superiori (Cass. civ. 27 giugno 2024 n. 17715).

In molte sentenze la Corte EDU si è occupata della libertà di espressione degli informatori.

Nella sentenza ***Halet c. Lussemburgo*** del 14 febbraio 2023 la Grande Camera ha ribadito che la tutela offerta dall'art. 10 della CEDU riguarda anche agli informatori (whistleblower), in particolare quando la loro azione è finalizzata a far emergere irregolarità di interesse pubblico, anche quando le informazioni provengono da fonti riservate. L'interesse pubblico alle rivelazioni prevale sull'insieme degli effetti lesivi, che comprendono il furto dei dati, la violazione del segreto professionale e il pregiudizio recato agli interessi privati dei clienti del datore di lavoro. Nella specie la divulgazione riguardava documenti fiscali e rientrava nel contesto più ampio dei cosiddetti LuxLeaks, uno scandalo sulla pratica dei paesi europei di accordare vantaggi fiscali alle grandi multinazionali.

Il caso riguardava Raphaël Halet, un cittadino francese che, nell'atto di accedere ai sistemi informatici aziendali, si era illecitamente appropriato di documenti riservati relativi a pratiche fiscali di note imprese multinazionali trattate dalla società di cui egli era dipendente e li aveva quindi consegnati ad un giornalista che svolgeva un'inchiesta sulla concessione di regimi fiscali favorevoli riservata a grandi imprese multinazionali aventi sede in Lussemburgo, inchiesta, nel cui ambito il giornalista aveva divulgato e reso pubblici i documenti che ebbe poi grande rilievo mediatico.

Halet era stato licenziato e poi condannato per la divulgazione di informazioni coperte dal segreto professionale. La Grande Camera – ribaltando il verdetto della Camera semplice – ha dichiarato che la condanna penale di Halet era sproporzionata e aveva violato la sua libertà di espressione.

La Corte ha anche ricordato che nell'ambito della propria valutazione della proporzionalità, a prescindere dall'eventuale mitezza della pena inflitta, ciò che conta è il fatto stesso della condanna dell'interessato (si veda ***Couderc e Hachette Filipacchi Associés c. Francia***, 10 novembre 2015, § 151). Tenuto conto del ruolo fondamentale svolto dagli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità, ogni indebita restrizione della libertà di espressione comporta effettivamente il rischio di ostacolare o paralizzare la rivelazione futura da parte degli stessi di informazioni che è nel pubblico interesse divulgare, dissuadendoli dal segnalare condotte illecite o discutibili (ibid., e, mutatis mutandis, Görmüş c. Turchia, 19 gennaio 2016, § 74). Può allora essere messo a repentaglio il diritto del pubblico di ricevere informazioni di pubblico interesse, garantito dall'articolo 10 della Convenzione.

In modo conforme si è espressa la Corte nella sentenza ***Hrachya Harutyunyan c. Turchia*** del 27 novembre 2024 nella quale la Corte ha sottolineato che nel caso di specie era stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità del regime di tutela della libertà di espressione degli autori di

segnalazioni di illeciti o irregolarità ad una fattispecie in cui la segnalazione di informazioni concernenti atti e omissioni in ambito lavorativo che asseritamente rappresentavano una minaccia o un danno all'interesse pubblico, aveva avuto luogo dopo la cessazione del rapporto di lavoro senza che il ricorrente avesse mai reso pubbliche le informazioni, avendo utilizzato soltanto canali interni di segnalazione a seguito di un appello dei dirigenti del suo ex datore di lavoro che invitava a riferire informazioni sulle pratiche corruttive all'interno della società. Pertanto le specifiche circostanze della presente causa la distinguevano da quelle proprie delle cause concernenti segnalazioni di illeciti o irregolarità esaminate in precedenza dalla Corte che avevano riguardato la rivelazione a un'autorità esterna o all'opinione pubblica di informazioni interne che il dipendente ha ottenuto nell'ambito del suo rapporto di lavoro (si vedano ibid.; *Guja c. Moldavia*, 12 febbraio 2008, § 72; *Marchenko c. Ucraina*, 19 febbraio 2009; *Bucur e Toma c. Romania*, 8 gennaio 2013; *Matúz c. Ungheria*, 21 ottobre 2014; *Gawlik c. Liechtenstein*, 16 febbraio 2021).

Premesso che la cessazione del rapporto di lavoro non preclude la protezione degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità, la Corte, malgrado lo specifico contesto della presente causa, ha ritenuto applicabili, nella misura opportuna, i criteri e i principi generali stabiliti nella sentenza Guja (§§ 72-78) e ribaditi nella sentenza Halet (§§ 121-54), che prevedono di valutare:

- (a) se esistessero o meno canali alternativi di segnalazione;
- (b) l'interesse pubblico alla rivelazione delle informazioni;
- (c) l'autenticità delle informazioni rivelate;
- (d) il pregiudizio al datore di lavoro;
- (e) se l'autore della segnalazione abbia agito in buona fede;
- (f) la severità della sanzione.

La Corte, dopo aver ponderato tutti gli interessi in gioco, ha concluso nel senso che l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente non era “necessaria in una società democratica” e vi era stata pertanto violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

Nella sentenza *Aghajanyan c. Armenia* dell'8 ottobre 2024, relativa ad un licenziamento senza preavviso di un ricercatore senior presso una fabbrica chimica privata dopo che aveva divulgato informazioni sensibili riguardanti il suo datore di lavoro in un'intervista con un giornalista, la Corte ha affermato la violazione dell'art. 10 CEDU per la mancata effettuazione, da parte dei tribunali nazionali, di motivazioni pertinenti e sufficienti e per il mancato esame degli elementi chiave per valutare la proporzionalità di una misura così grave. Quindi, complessivamente, per la mancata creazione di un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti in gioco, alla luce dei criteri della giurisprudenza della Corte.

Nella sentenza *Špadijer c. Montenegro* del 9 novembre 2021 la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 8 CEDU perché la ricorrente non era stata tutelata dal mobbing messo in atto dai colleghi dopo la sua denuncia interna sulla la condotta sconveniente tenuta al lavoro da cinque suoi colleghi la notte di Capodanno. In particolare, questi colleghi agenti penitenziari uomini erano

entrati nella sezione femminile e uno di loro aveva avuto “contatti fisici” con due detenute lì presenti, che erano stati tollerati da alcuni degli agenti donne.

Con la sentenza **Gawlik c. Liechtenstein** del 31 maggio 2021 la Corte ha escluso la violazione dell'art. 10 CEDU, ritenendo l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente, in particolare nel suo diritto di comunicare informazioni. era stata proporzionata al legittimo fine perseguito ed era pertanto necessaria in una società democratica.

Infatti, le parti non hanno contestato l'ingerenza perseguita il fine legittimo di proteggere la reputazione e i diritti altrui, e la Corte concorda. Essa è servita a proteggere la reputazione aziendale e gli interessi dell'ospedale statale datore di lavoro, compreso l'interesse a intrattenere un rapporto di lavoro basato sulla fiducia reciproca, nonché la reputazione del primario dell'ospedale che era stato coinvolto nei sospetti di eutanasia del ricorrente (si confrontino altresì Steel e Morris c. Regno Unito, 15 febbraio 2005, § 94; II; **Heinisch c. Germania**, 21 luglio 2011, § 49; **Langner c. Germania**, 17 settembre 2015, § 40).

Il caso riguardava il licenziamento senza preavviso del ricorrente, vice-primario dell'unico ospedale pubblico del Liechtenstein, dopo che egli aveva manifestato all'esterno il sospetto, segnatamente presentando una denuncia penale in procura, che il primario di tale ospedale avesse praticato l'eutanasia attiva su diversi pazienti.

La sanzione non aveva avuto solo ripercussioni negative sulla carriera professionale del ricorrente, ma aveva anche costretto il ricorrente e la sua famiglia a lasciare il Liechtenstein poiché egli, in quanto straniero senza un impiego, era stato privato del permesso di soggiorno.

La Corte ha ribadito i criteri delineati nella propria giurisprudenza sulla tutela convenzionale della libertà di espressione riconosciuta ai whistleblowers rispetto alla divulgazione di notizie riservate apprese dai dipendenti, pubblici o privati, nel luogo di lavoro.

Tra questi criteri vi è quello secondo cui le informazioni rivelate dagli autori di segnalazioni possono essere tutelate dal diritto alla libertà di espressione anche in alcune circostanze nelle quali le informazioni in questione successivamente si dimostrano errate o non può esserne dimostrata la correttezza, ma, in tali circostanze, l'interessato deve avere adempiuto all'obbligo di verificare attentamente, nella misura consentita dalle circostanze, l'esattezza e l'attendibilità delle informazioni (si confrontino **Guja c. Moldavia**, 12 febbraio 2008, § 75, e **Heinisch c. Germania** 21 luglio 2011, § 67), come risulta anche dai principi guida elaborati dall'APCE (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa - in inglese: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, da cui PACE). nella risoluzione 1729 (2010) sulla protezione degli “informatori”.

Nella specie il ricorrente aveva effettuato la denuncia consultando solo le cartelle cliniche informatiche e non anche quelle cartacee da cui risultava che non era stata effettuata alcuna eutanasia attiva.

### 7.3.- Libertà di espressione dei pubblici dipendenti.

Per quel che riguarda i dipendenti pubblici in generale si può ricordare il consolidato orientamento della Corte secondo cui le tutele dell'art. 10 si estendono alla sfera professionale in generale e ai dipendenti pubblici in particolare (**Vogt c. Germania**, 26 settembre 1995; **Wille c. Liechtenstein**, Grande Camera, 28 ottobre 1999; **Fuentes Bobo c. Spagna**, 29 febbraio 2000; **Guja c. Moldova**, Grande Camera, 12 febbraio 2008; **Kayasu c. Turchia**, 13 novembre 2008; **Heinisch c. Germania** 21 luglio 2011, quest'ultima relativa al licenziamento di un infermiere geriatrico a seguito delle denunce penali da quest'ultimo presentate contro il datore di lavoro in ragione di carenze di assistenza), anche quando lo Stato ritiene legittimo sottoporre i propri dipendenti ad un obbligo di riservatezza, essi, comunque, a questo titolo, possono beneficiare della tutela di cui all'art. 10 della Convenzione, a certe condizioni.

È compito della Corte, tenendo conto delle circostanze proprie di ciascuna fattispecie, verificare se sia stato rispettato un giusto equilibrio tra il diritto fondamentale dell'individuo alla libertà di espressione e l'interesse legittimo di uno Stato democratico a vigilare affinché i suoi funzionari pubblici operino per le finalità enunciate all'art. 10 § 2. Peraltro, quando viene in gioco il diritto alla libertà di espressione dei dipendenti pubblici, i «doveri e le responsabilità» di cui all'articolo 10 § 2 assumono un significato speciale che giustifica un certo margine di apprezzamento lasciato alle autorità dello Stato convenuto per stabilire se l'ingerenza controversa sia o meno proporzionata allo scopo enunciato (vedi **Vogt c. Germania** sopra citata e **Ahmed e altri c. Regno Unito**, 2 settembre 1998; **Narbutas c. Lituania**, 19 marzo 2024).

I limiti della critica ammissibile possono in alcuni casi essere più ampi per i funzionari che agiscono nell'esercizio dei loro poteri rispetto ai semplici privati. Tuttavia, non si può dire che i funzionari si espongono consapevolmente a un controllo minuzioso delle loro azioni e dei loro atteggiamenti al pari degli uomini politici e dovrebbero pertanto essere trattati su un piano di egualanza rispetto a questi ultimi quando vengono mosse critiche al loro comportamento. Per assolvere al loro compito, i funzionari devono beneficiare della fiducia del pubblico senza essere indebitamente infastiditi; può pertanto risultare necessario tutelarli da attacchi privi di fondamento serio (**Janowski c. Polonia**, Grande Camera, cit.; **Nikula c. Finlandia** cit.).

Interessante è la sentenza **Bielau c. Austria** del 27 agosto 2024, nella quale la Corte ha escluso la violazione dell'art. 10 CEDU considerando proporzionata la sanzione disciplinare irrogata ad un **medico generico** della Stiria con un sito web di “medicina olistica” per aver rilasciato dichiarazioni scientificamente insostenibili sull’inefficacia dei vaccini sul suo sito web sicché era stato trovato il giusto equilibrio fra gli interessi in gioco.

### 7.4. Libertà di espressione dei magistrati.

In particolare, le questioni che riguardano il **funzionamento della giustizia**, istituzione essenziale in qualsiasi società democratica, rientrano nell’interesse generale. È tuttavia opportuno tener conto della particolare **missione del potere giudiziario** nella società. Come garante della giustizia, valore fondamentale in uno Stato di diritto, la sua azione ha bisogno della **fiducia dei cittadini** per prosperare (**De Haes e Gijssels c. Belgio** cit.; **Schöpfer c. Svizzera**, 20 maggio 1998; **Sgarbi c. Italia** (dec.), 21 ottobre 2008). Può anche risultare necessaria una tutela dagli

**attacchi distruttivi** privi di un serio fondamento, soprattutto quando l'obbligo di riservatezza vieta ai magistrati coinvolti di reagire (**Prager e Oberschlick c. Austria**, 26 aprile 1995). L'espressione «autorità del potere giudiziario» riflette soprattutto l'idea che i tribunali costituiscono gli organi appropriati per decidere sulle controversie giuridiche e per pronunciarsi, per quanto riguarda la materia penale, sulla colpevolezza o innocenza di una persona accusata, in modo coerente a come li considera il pubblico e al rispetto e alla fiducia riposta nei loro confronti nello svolgimento del suddetto compito (**Worm c. Austria**, 29 agosto 1997).

Tale espressione comprende anche la **fiducia** che i tribunali di una società democratica devono suscitare non soltanto nelle parti in giudizio, ma anche **nell'opinione pubblica** (**Koudechkina c. Russia**, 26 febbraio 2009; si veda anche, mutatis mutandis, **Fey c. Austria**, 24 febbraio 1993).

I giudici possono concorrere a promuovere e preservare la fiducia del pubblico nell'attività giudiziaria e quindi devono astenersi da qualunque esternazione che possa compromettere la fiducia del pubblico nella loro imparzialità o confliggere con la dignità del loro ufficio o dell'ordine giudiziario.

In particolare, ci si può ragionevolmente attendere che i funzionari dell'ordinamento giudiziario facciano uso della loro libertà di espressione con **riserbo**ogniqualvolta l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario possano essere chiamati in causa (**Wille c. Liechtenstein** sopra citata).

Anche per la **CGUE, Grande Sezione, cause riunite C 585/18, C 624/18 e C 625/18** del 19 novembre 2019 (§ 127) il giudice deve apparire indipendente, con la precisazione che, a quest'ultimo riguardo, viene in rilievo la fiducia stessa che ogni giudice deve ispirare ai singoli in una società democratica (si richiama Corte EDU, 21 giugno 2011, **Fruni c. Slovacchia**).

Pure **Cass. civ, SU, 14 maggio 2020, n. 8906** ha sottolineato che il giudice deve “evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto”.

Con la **sentenza del 18 luglio 2023**, la Corte EDU si è pronunciata nei confronti della Moldavia, sul tema dell'obbligo di riservatezza in capo ai giudici e del loro diritto alla libertà di espressione. Nel caso di specie, il ricorso riguardava la destituzione della ricorrente dal posto di giudice in quanto aveva diffuso alla stampa la sua opinione dissidente su un caso di diffamazione.

La Corte ha ritenuto che le autorità nazionali non avessero applicato gli standards dalla giurisprudenza della Corte sull'art.10 e che, la sanzione inflitta alla ricorrente non era necessaria in una società democratica.

Nella sentenza **Eminađaođlu c. Turchia** del 5 luglio 2021 la Corte ha affermato la violazione dell'art. 6 § 1 in ordine al diritto a un tribunale del ricorrente e degli artt. 8 e 10 CEDU in un caso riguardante un magistrato sottoposto a procedimento disciplinare per alcune dichiarazioni. La Corte ha rilevato, fra l'altro, che il ricorrente non aveva avuto alcuna possibilità di ottenere il controllo del procedimento disciplinare da parte di un organo con funzioni giurisdizionali o di un tribunale ordinario. Inoltre, ha ribadito la necessità di garantire l'indipendenza del potere giudiziario e la fiducia del pubblico nel suo funzionamento e che lo speciale legame di fiducia tra lo Stato e il ricorrente non giustifica l'esclusione dai diritti della Convenzione, dato lo status

speciale dei magistrati e l'importanza del controllo giurisdizionale dei procedimenti disciplinari che li riguardano. Tali considerazioni sono ugualmente applicabili, mutatis mutandis, ai magistrati del pubblico ministero della Turchia, giacché il sistema giudiziario turco non opera alcuna distinzione fondamentale tra lo status di questi ultimi e quello dei giudici.

Nella sentenza **Sarışu Pehlivan c. Turchia** del 6 giugno 2023 la Corte ha esaminato il caso di una magistrata, la quale era stata sanzionata dal Consiglio dei giudici e dei pubblici ministeri per aver rilasciato un'intervista, pubblicata su un quotidiano nazionale, in merito al referendum per l'approvazione di una legge di riforma costituzionale che apportava importanti modifiche all'organizzazione della magistratura e che poi si è svolto.

La Corte ha ricordato che, in base alla propria giurisprudenza, per la particolare missione del potere giudiziario, i giudici sono tenuti a ponderare l'esercizio della loro libertà di espressione con il dovere di riservatezza ogni qualvolta l'autorità e l'imparzialità della magistratura rischiano di essere messe in discussione ovvero quando si esprimano critiche nei confronti di altri dipendenti pubblici e, in particolare, nei confronti di altri giudici.

Nella specie tali evenienze non ricorrevano e quindi la Corte ha ritenuto che l'imposizione di una sanzione alla ricorrente per le opinioni espresse in occasione dell'intervista in oggetto abbia costituito un'indebita ingerenza nell'esercizio del suo diritto alla libertà di espressione.

Anche nella sentenza **Danileț c. Romania** del 20 febbraio 2024 la Corte ha affermato la violazione dell'art. 10 in un caso relativo alla pubblicazione da parte di una giudice di due messaggi su Facebook: il primo contenente una critica all'influenza politica su alcune istituzioni con l'auspicio dell'intervento dell'esercito per difendere la democrazia, il secondo di condivisione ad un articolo di un pubblico ministero che criticava le riforme legislative e la gestione dei procedimenti penali.

Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) rumeno aveva sanzionato la giudice con una riduzione della retribuzione per due mesi, ritenendo che i messaggi violassero il suo dovere di moderazione e danneggiassero la reputazione della magistratura.

La Corte ha ritenuto che: • le critiche rientrassero nel contesto di un dibattito su questioni di interesse pubblico; • la sanzione disciplinare avesse avuto un effetto dissuasivo nel dibattito pubblico su questioni importanti; • i tribunali rumeni non avessero adeguatamente bilanciato il diritto alla libertà di espressione della giudice con l'interesse pubblico all'imparzialità della magistratura.

Viceversa, in applicazione della propria consolidata giurisprudenza la Corte è giunta ad una diversa conclusione nella sentenza **Di Giovanni c. Italia** del 9 luglio 2013, riguardante un'intervista rilasciata dalla presidente di un Tribunale di Sorveglianza contenente sia considerazioni fortemente critiche dell'assetto della magistratura nel nostro Paese sia allusioni circa le presunte irregolarità commesse nel concorso per l'accesso alla magistratura, univocamente attribuibili ad un altro giudice ancorché non nominato.

Il CSM aveva considerato espressione della libertà di manifestazione del pensiero le dichiarazioni concernenti l'attività e il funzionamento dell'ANM (oltre che dello stesso CSM) mentre per le allusioni circa le presunte irregolarità concorsuali aveva applicato la sanzione dell'ammonimento.

La Corte ha considerato “non irragionevole” la conclusione dei giudici nazionali (e dunque tanto del CSM quanto delle SU della Suprema Corte), alla luce della scarsa cautela dimostrata dalla ricorrente nel riportare al grande pubblico, peraltro senza previamente averne verificato la veridicità, la notizia – poi rivelatasi infondata – del coinvolgimento di un collega in “manovre” volte ad alterare gli esiti di uno dei concorsi per l’assunzione di nuovi magistrati.

### 7.5.- Libertà di espressione degli insegnanti.

Diverse sono le sentenze in cui la Corte ha esaminato casi riguardanti la libertà di espressione degli insegnanti.

Così, nella sentenza **Vogt c. Germania** del 26 settembre 1995 la Corte ha affermato l'illegittimità dell'interferenza dello Stato nella libertà di espressione del lavoratore pubblico (nella specie, si trattava di un insegnante con idee politiche estremiste), riassumendo (anche attraverso il richiamo dei propri precedenti, a partire da **Sunday Times c. Regno Unito** (n. 2), 26 novembre 1991), i principali orientamenti della propria giurisprudenza relativa all'art. 10 della Convenzione, basati sulla configurazione della libertà di espressione come uno dei fondamenti essenziali di una società democratica, una delle condizioni fondamentali per il suo progresso e sviluppo individuale.

Nella stessa ottica, nella sentenza **Lombardi Vallauri c. Italia** del 20 ottobre 2009, la Corte ha esaminato il caso riguardante il titolare (sulla base di contratti rinnovati annualmente) dell'insegnamento di filosofia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano cui il Consiglio di Facoltà non aveva rinnovato il contratto in quanto la Congregazione, un'agenzia della Santa Sede, aveva indicato al Rettore dell'Università che alcune posizioni del richiedente si opponevano alla dottrina cattolica, sicché egli non doveva insegnare più in quella Università.

La Corte ha richiamato la propria giurisprudenza, osservando che le circostanze del caso non erano paragonabili a quelle proprie del mondo degli affari (vedi **Glazenapp c. Germania** e **Kosiek c. Germania**, entrambi Grande Camera, 28 agosto 1986) essendo più simili a quelle descritte nella richiamata sentenza **Vogt c. Germania**.

La Corte, ha rilevato che – pur essendo da escludere, in linea generale, la valutazione da parte degli Stati della legittimità delle credenze religiose o dei mezzi utilizzati per esprimere tali credenze (vedi, mutatis mutandis, **Metropolita della Chiesa di Bessarabia e altri c. Moldova**, 13 dicembre 2011) e, quindi, non competendo, nella specie, alle autorità nazionali di esaminare nel merito le ragioni del rifiuto della Congregazione – ma ha tuttavia posto l'accento sul fatto che il ricorrente era stato privato di ogni possibilità di far valere le proprie ragioni in contraddittorio. Infatti, il Consiglio di Facoltà non gli aveva comunicato quali erano le pretese opinioni eterodosse contestategli (peraltro rimaste del tutto ignote), né aveva valutato in quale misura esse si ripercuotessero sulla sua attività di insegnamento e, d'altra parte, tali elementi non erano neppure stati esaminati da parte dei giudici amministrativi in sede di sindacato giurisdizionale sul

provvedimento amministrativo impugnato, in quanto sia il TAR della Lombardia sia il Consiglio di Stato avevano dichiarato di non poter valutare la legittimità della decisione della Congregazione, organo della Santa Sede, trattandosi di un atto proveniente da uno Stato straniero.

Per tali ragioni la Corte ha considerato l'interferenza sul diritto del ricorrente alla libertà di espressione non “necessaria in una società democratica” ed ha, quindi, ritenuto violati sia l'art. 10 sia l'art. 6 § 1, quest'ultimo per la rilevata limitazione del diritto di accedere ad un tribunale, derivante dal fatto che nessun giudice aveva realmente esaminato nel merito le doglianze del ricorrente (in senso diverso *Tîmpău c. Romania*, sopra illustrata).

#### **7.6.- Libertà di espressione degli avvocati nell'esercizio della loro professione.**

In linea generale, la libertà di espressione dell'avvocato in tribunale non è illimitata e determinati interessi, come l'autorità della magistratura, sono sufficientemente importanti da giustificare restrizioni a tale diritto (vedi, per tutte: *K. c. Cipro* [GC], 15 dicembre 2005, § 174).

La Corte ha anche precisato che occorre effettuare una netta distinzione tra critica ed insulto. In particolare, se l'unico intento di qualsiasi forma di espressione è quello di insultare un tribunale o i membri di tale tribunale, una sanzione adeguata non costituirebbe, in linea di principio, una violazione dell'articolo 10 della Convenzione (*Sk. c. Polonia*, 27 maggio 2003, §§ 39-42; *Ki. c. Ungheria*, 27 gennaio 2015, § 33).

Così nella sentenza *Backoviy c. Serbia* dell'8 aprile 2025 la Corte ha configurato come ingerenza necessaria in una società democratica l'imposizione di una multa ad un avvocato per oltraggio alla corte a causa delle dichiarazioni rese nella sua opposizione scritta alla decisione del tribunale di primo grado che aveva respinto la sua richiesta di esecuzione di una sentenza. Ciò in quanto il ricorrente aveva accusato i giudici del tribunale dell'esecuzione di abuso d'ufficio e le sue dichiarazioni avevano sminuito l'importanza di tale tribunale nonché l'esperienza, la competenza e le capacità professionali del giudice che si occupava del suo caso. Pertanto, la Corte ha escluso che le suddette dichiarazioni non potessero considerarsi offensive, bensì solo manifestazione del pensiero del ricorrente, come da questi sostenuto.

Anche nella sentenza *Peruzzi c. Italia* del 30 giugno 2015 la Corte ha escluso la violazione dell'art. 10 CEDU nel caso di un avvocato che nel 2011 aveva inviato al CSM una lettera nella quale si era lamentato del comportamento tenuto da un giudice di un piccolo tribunale, diffondendone il contenuto con una “circolare” indirizzata a vari giudici del medesimo tribunale, senza tuttavia indicare esplicitamente il nome del magistrato in questione. Quest'ultimo, ritenendo che alcune espressioni utilizzate nella lettera circolare recassero pregiudizio alla sua reputazione, aveva presentato una denuncia per diffamazione nei confronti del ricorrente ed era poi stato condannato.

La Corte ha, in primo luogo, richiamato la sua precedente giurisprudenza, in base alla quale considerato il ruolo cruciale degli avvocati nell'amministrazione della giustizia, ci si può aspettare che essi contribuiscano al buon funzionamento della macchina giudiziaria e, in tal modo, anche alla fiducia del pubblico nella stessa.

La Corte ha poi ricordato che, in base alla propria giurisprudenza, i limiti della critica ammissibile possono in alcuni casi essere più ampi per i magistrati che agiscono nell'esercizio dei loro poteri che per i semplici privati. Peraltro, essi, per adempiere alle loro funzioni, devono poter beneficiare della fiducia del pubblico senza essere indebitamente infastiditi e può dunque risultare necessario tutelarli da attacchi verbali offensivi quando sono in servizio.

#### 8.- Pronunce riferite all'art 11 (libertà di riunione ed associazione).

Molto nutrita è anche la giurisprudenza riferita all'art. 11 CEDU – che, come si è detto, è l'unica norma che della Convenzione che si riferisce alla materia lavoristica – il quale tutela, in particolare, la libertà di riunione ed associazione sindacale, configurata come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione che – secondo il costante indirizzo della Corte EDU, da sempre (*Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio* 27 ottobre 1975 e *Sindacato svedese dei conduttori di locomotive c. Svezia* 6 febbraio 1976) – è destinato essenzialmente a proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti ivi sanciti, sicché il suo riconoscimento può comportare anche l'obbligo positivo di assicurare il godimento di tali diritti.

Peraltro, se, in un primo momento, la giurisprudenza di Strasburgo riteneva che l'art. 11 non estendesse la propria protezione alle relazioni interne tra l'organizzazione sindacale e i suoi membri, successivamente ha attenuato tale interpretazione restrittiva, conformandosi alla giurisprudenza costituzionale degli Stati membri ed alla Convenzione n. 87 dell'OIL, la quale garantisce ai membri di un sindacato il diritto di eleggere i propri rappresentanti in piena libertà ed ha affermato che la violazione dell'art. 11 può discendere anche dalla minaccia di licenziamento subita da un rappresentante sindacale.

La “svolta storica” avutasi in materia è rappresentata dalla importante sentenza *Demir e Baykara c. Turchia*, Grande Camera, 12 novembre 2008, dove è stato affermato il diritto dei sindacati di partecipare alla contrattazione collettiva, così modificando il precedente indirizzo secondo cui era stato escluso che il diritto a partecipare alla contrattazione collettiva fosse coessenziale a quello di associazione sindacale<sup>33</sup>.

Il caso riguardava il sindacato Tum Bel Sen, fondato da funzionari di vari Comuni soggetti alla disciplina sul pubblico impiego; Tum Bel Sen aveva concluso con la città di Gaziantep, per un periodo di due anni, un contratto collettivo, che copriva gli aspetti delle condizioni di lavoro nei servizi del comune di Gaziantep, inclusi gli stipendi, indennità e servizi di assistenza sociale. Tuttavia, ai funzionari comunali era stato vietato di formare un sindacato, sicché era stato disposto l'annullamento con effetto retroattivo del contratto collettivo firmato dal sindacato in questione, misure che ad avviso della Corte, hanno realizzato una ingerenza non necessaria in una società democratica, non corrispondendo la limitazione ad un “bisogno sociale imperioso”. Da qui la violazione dell'art. 11 della Convenzione.

---

<sup>33</sup> Tra i molteplici commenti, vedi: G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della Cedu: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?* in *Riv. it. dir. lav.* 2009, 970.

Per giungere a tale risultato la Corte – dopo avere ribadito che la Convenzione è uno strumento vivo da interpretare alla luce delle condizioni del momento in rapporto alla domanda crescente di tutela dei diritti umani – ha sottolineato che i principi affermati nella propria giurisprudenza non devono essere intesi staticamente, essendo destinati ad evolversi, nello specifico con gli sviluppi che caratterizzano il mondo del lavoro.

Tale interpretazione “dinamica” implica una maggiore fermezza nel valutare le violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche e nel contempo la necessità di interpretare restrittivamente le limitazioni dei diritti umani, in modo da garantire una loro protezione concreta ed efficace (vedi, mutatis mutandis, **Refah Partisi (Partito del Welfare) e altri c. Turchia**, Grande Camera, 31 luglio 2001; **Selmouni c. Francia**, Grande Camera, 28 luglio 1999).

Conseguentemente, la Corte ha affermato la necessità di superare il proprio tradizionale orientamento – secondo cui il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi non era incluso tra gli elementi essenziali della tutela fornita dall’art. 11 – facendo espresso riferimento agli sviluppi riscontatisi in materia sia nel diritto internazionale sia nei sistemi giuridici nazionali.

La Corte ha determinato i contenuti dei diritti protetti dall’art. 11 della Convenzione, muovendo dalla premessa che eventuali limitazioni dell’esercizio di tali diritti nei confronti dei membri delle forze armate, della polizia o dell’amministrazione dello Stato, sono compatibili con la suddetta disposizione solo se intese in senso restrittivo e comunque non incidenti sul diritto di organizzarsi.

La Corte ha anche fatto riferimento agli strumenti internazionali più rilevanti in materia – precisando che, al fine di tale richiamo, non è necessario che lo Stato convenuto abbia ratificato tutti gli strumenti pertinenti nel settore specifico – e ha, così, richiamato: la Convenzione OIL n. 87 sulla libertà di associazione sindacale dei lavoratori, l’articolo 5 della Carta sociale europea (riveduta), garantisce la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali, per la tutela dei loro interessi economici e sociali; la Raccomandazione R (2000)-6 del Comitato dei Ministri sullo stato dei dipendenti pubblici in Europa (secondo cui, in linea di principio, i dipendenti pubblici devono avere gli stessi diritti di tutti i cittadini e i loro diritti sindacali possono essere legalmente limitati solo nella misura in cui le limitazioni siano necessarie per il corretto svolgimento delle funzioni pubbliche); la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il cui art. 12 riconosce a tutti, senza distinzioni, il diritto di costituire sindacati e aderirvi per la difesa dei loro interessi.

Nella sentenza Demir, seguendo un indirizzo consolidato specialmente nella materia (**Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda**, 30 Giugno 1993; **Sørensen e Rasmussen c. Danimarca**, Grande Camera, 11 gennaio 2006), la Corte ha, fra l’altro, richiamato la prassi degli Stati europei, ponendo l’accento sia sul generalizzato riconoscimento da parte di tutti gli Stati contraenti del diritto dei lavoratori di organizzarsi in sede sindacale (con limitate eccezioni per determinate categorie di personale) sia sul diritto dei sindacati di stipulare contratti collettivi, riconosciuto sia a livello internazionale (specialmente in ambito OIL) sia nella maggior parte degli Stati del Consiglio d’Europa. Ciò ha portato la Corte ad affermare che, nella specie, la cancellazione del contratto

collettivo disposta dalle autorità nazionali non poteva ritenersi consentita in una società democratica.

I principi affermati nella sentenza Demir hanno ricevuto molteplici ulteriori applicazioni (vedi, per tutte, di recente: ***Unione nazionale lavoratori ferroviari, marittimi e dei trasporti c. Regno Unito***, 8 aprile 2014).

È importante sottolineare che l'elemento più rilevante che ha portato la giurisprudenza di Strasburgo ad ampliare l'ambito della tutela dei diritti sindacali è rappresentato dalla connessione che la Corte ha instaurato tra la Convenzione e altri strumenti di tutela internazionale ed europea di tali diritti, quali le Convenzioni OIL e la Carta sociale, fin dalla sua originaria stesura.

Agli albori della giurisprudenza CEDU, l'esistenza della Carta sociale (come si è detto, di 11 anni posteriore alla Convenzione) aveva paradossalmente inibito l'interpretazione evolutiva dell'art. 11 e di altri articoli potenzialmente aperti alla garanzia di diritti sociali, con un argomento che più o meno suonava così: se gli Stati del Consiglio d'Europa hanno concepito uno strumento di *soft law* come la Carta sociale per la tutela dei diritti sociali e sindacali, rifiutando di affidarli alla supervisione della Corte, non può la stessa Corte sull'etere farli rientrare nello sistema *hard law* della Convenzione (***Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio*** cit. e ***Sindacato svedese dei conduttori di locomotive c. Svezia*** cit.; nonché, mutatis mutandis, ***Schmidt e Dahlström c. Svezia*** del 6 febbraio 1976).

Da allora le cose sono progressivamente cambiate: il primo *overruling* sull'art. 11 e la libertà sindacale si è avuto nel caso ***Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda***, 30 giugno 1993, ove la Corte, per garantire la libertà negativa di non appartenere a un sindacato, si appoggiò sulla specifica “giurisprudenza” del Comitato della Carta sociale che aveva già “condannato” l'Islanda per le stesse prassi oggetto di ricorso a Strasburgo.

Ai fini della evoluzione della giurisprudenza della Corte in tema di diritti dei sindacati e dei lavoratori nonché di diritti sociali *tout court*, un vero e proprio spartiacque è rappresentato dalla entrata in vigore nel 1999 della Carta sociale riveduta, nella quale sono stati previsti sia un ampliamento dei diritti sostanziali garantiti dalla Carta sia un rafforzamento del meccanismo di supervisione sugli Stati firmatari. La Corte ne ha tratto la conclusione che la volontà degli Stati del Consiglio d'Europa di operare tale rafforzamento del meccanismo di supervisione della Carta sociale dimostrasse «l'esistenza di un consenso tra gli Stati circa la promozione dei diritti sociali ed economici. Non è interdetto alla Corte tener conto di tale volontà generale degli Stati quando essa interpreta le disposizioni della Convenzione».

Pertanto, se fino al 1998 sono pochissime le decisioni di merito della Corte che citano la Carta sociale (da sola o con le convenzioni OIL), dal 1999 in poi tali citazioni sono sempre più frequenti e non sono meramente formali, ma corrispondono ad un'evoluzione qualitativa: la Carta Sociale e le Convenzioni OIL viaggiano sempre, o quasi, con il “diritto vivente” fornito dai rispettivi Comitati di esperti che vigilano sull'implementazione statale dei diritti sindacali e dei lavoratori.

La suindicata evoluzione ha portato la Corte ad affermare che l'ingerenza dello Stato nel godimento dei diritti protetti dall'art. 11 è consentita solo se: a) è “prevista dalla legge”; b)

persegue uno o più scopi legittimi; c) può considerarsi, in una società democratica, necessaria per il raggiungimento di tali scopi.

Peraltro, per giudicare dell'esistenza di una "necessità" e quindi un "bisogno sociale imperioso" ai sensi dell'articolo 11, § 2, agli Stati va riconosciuto, ai fini della determinazione delle suddette restrizioni, un limitato margine di apprezzamento, che resta sempre soggetto ad una supervisione rigorosa europea (***Yazar e altri c. Turchia***, 9 aprile 2002). Ciò significa che benché, in linea di principio, lo Stato contraente sia libero di decidere quali azioni intende intraprendere per garantire il rispetto dell'articolo 11, tuttavia resta obbligato a includere in tali iniziative gli elementi ritenuti essenziali dalla giurisprudenza della Corte.

L'inclusione del diritto alla contrattazione collettiva nell'ambito di applicabilità dell'art.11 non esclude, però, che gli Stati restino liberi di organizzare il loro sistema per riconoscere, eventualmente, uno status speciale ai sindacati rappresentativi, inoltre se anche i dipendenti pubblici, al pari degli altri lavoratori, salvo casi molto particolari, dovrebbero beneficiare dei diritti sindacali, tuttavia ciò deve essere riconosciuto senza pregiudizio per gli effetti di "restrizioni legali" che possono essere imposte ai "membri dell'amministrazione dello Stato" ai sensi dell'articolo 11 § 2.

Nella stessa ottica, nella giurisprudenza della Corte, lo sciopero – che permette ad un sindacato di far sentire la sua voce – viene considerato un aspetto importante per i membri di un sindacato nella protezione dei loro interessi, ai sensi dell'art. 11. Spesso, si soggiunge che il diritto di sciopero è riconosciuto dagli organi di controllo della Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) come corollario indissolubile del diritto di associazione sindacale tutelato dalla Convenzione C87 dell'OIL concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e che la Carta sociale europea riconosce anche il diritto di sciopero come mezzo per assicurare l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva.

Tra queste sentenze merita di essere ricordata per prima la sentenza ***Enerji Yapi-Yol Sen c. Turchia*** del 21 aprile 2009 – relativa al ricorso di un sindacato di dipendenti pubblici del settore del catasto e dell'energia come pure nei servizi di infrastrutture e di costruzione di autostrade, nel quale si denunciava che, ad alcuni esponenti del sindacato, erano state inflitte sanzioni disciplinari in ragione della loro partecipazione ad uno sciopero (volto al riconoscimento del diritto ad un accordo collettivo per i pubblici dipendenti) – la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 11, sul principale rilievo che lo Stato convenuto non aveva dimostrato l'esistenza di altri strumenti pacifici con cui il sindacato avrebbe potuto difendere i diritti degli impiegati pubblici ad esso iscritti, vietando la legislazione turca in modo generale le azioni collettive dell'indicata categoria di lavoratori. La Corte ha anche richiamato la Convenzione C87 dell'OIL concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale nonché la Carta sociale europea, ove è riconosciuto il diritto di sciopero, come mezzo utile ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva.

Nella sentenza ***Kaya e Seyhan c. Turchia***, del 15 settembre 2009, la Corte ha del pari ravvisato una violazione dell'art. 11 nella punizione di alcuni insegnanti per la partecipazione a giornate nazionali di scioperi organizzati dal sindacato di appartenenza.

La Corte ha sottolineato che le sanzioni disciplinari inflitte alle ricorrenti non soddisfacevano un “bisogno sociale imperioso” e ha concluso, quindi, che esse realizzavano una ingerenza non “necessaria in una società democratica”, e dunque una interferenza sproporzionata con il godimento da parte dei ricorrenti del loro diritto alla libertà di manifestare, ai sensi dell’articolo 11 della Convenzione.

Nella recente sentenza **Humpert e altri c. Germania** del 14 dicembre 2023 la Grande Camera ha esaminato il caso di alcuni insegnanti aventi lo status di funzionari (Beamte), che contestavano, in particolare, alcune misure disciplinari adottate nei loro confronti perché, durante il loro orario di lavoro, avevano partecipato a degli scioperi organizzati dal sindacato cui avevano aderito, misure che si basavano sul divieto di sciopero imposto ai funzionari. I ricorrenti ritenevano che queste misure disciplinari, così come il divieto di partecipare a degli scioperi derivante dallo status di funzionario, avessero violato, in particolare, il loro diritto alla libertà di associazione sancito dall’art. 11 della Convenzione.

La Corte ha escluso tale violazione in considerazione della esistenza, a livello interno, di diverse garanzie istituzionali che, nel loro insieme, consentivano ai sindacati di funzionari e ai funzionari di difendere efficacemente gli interessi professionali in gioco. La Corte ha ricordato che il divieto di scioperare rappresenta una misura generale risultante dal bilanciamento di diversi interessi costituzionali potenzialmente confliggenti e nella specie tale divieto non privava della sua sostanza la libertà sindacale dei funzionari, ai quali erano state irrogate sanzioni disciplinari non gravi. Inoltre, le decisioni degli organi giudiziari interni si erano basate su motivi pertinenti e sufficienti ed erano state emesse dopo un attento bilanciamento dei diversi interessi in gioco. Pertanto, il margine di apprezzamento non era stato oltrepassato

■ Nella descritta cornice vanno inserite anche le diverse pronunce relative alla libertà di manifestazione del pensiero dei sindacati e dei sindacalisti, spesso emanate più che direttamente con riferimento all’art. 11, all’art. 10 interpretato alla luce dell’art. 11 della Convenzione.

Nel caso **Şişman e altri c. Turchia** 27 settembre 2011, alcuni lavoratori pubblici avevano subito sanzioni disciplinari per avere affisso, non nelle bacheche sindacali ma sulle pareti dei loro uffici, dei documenti sindacali che celebravano la Giornata Internazionale del Lavoro del primo maggio. La Corte ha ritenuto la violazione dell’art. 11 che tutela la libertà di associazione in una società democratica, essendo le sanzioni disciplinari (per quanto modeste) contrarie all’esercizio della libertà di associazione (nello stesso senso, vedi, mutatis mutandis, **Karaçay c. Turchia** 27 marzo 2007).

Nella sentenza del 20 settembre 2005 **Akat c. Turchia**, la Corte ha esaminato un caso in cui i ricorrenti avevano impugnato il loro trasferimento deducendo che era stato effettuato a causa della loro appartenenza al sindacato. In coerenza con la propria giurisprudenza, secondo cui, in linea di principio, agli Stati è riconosciuta ampia discrezionalità nella regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, la Corte ha escluso la violazione degli invocati artt. 11 e 13 della Convenzione, ponendo l’accento sulla normale soggezione dei dipendenti pubblici a trasferimenti derivanti dalle esigenze dell’amministrazione, nonché sulla possibilità di svolgere attività sindacale anche nel luogo di destinazione.

Di grande interesse è la sentenza della Grande Camera del 9 luglio 2013 sul caso ***Sindacato Păstorul cel Bun (il Buon Pastore) c. Romania***, nella quale la Corte ha esaminato il ricorso di un sindacato – fondato da alcune decine di preti ortodossi delle parrocchie della città di Oltenia (sud-ovest della Romania) per rappresentare e difendere i diritti e gli interessi professionali, economici, sociali e culturali del clero e i membri laici della Chiesa nei loro rapporti con l'amministrazione della città di Oltenia, del Patriarcato e del Ministero della Cultura e dei Culti – che aveva denunciato una violazione della libertà di associazione di cui all'art. 11, derivante dal rifiuto da parte delle autorità nazionali di concedergli la personalità giuridica.

La terza sezione della Corte, con sentenza del 31 gennaio 2012 aveva ritenuto che vi fosse stata violazione del suddetto art. 11, sull'assunto secondo cui il tribunale dipartimentale nazionale non aveva tenuto sufficientemente conto di tutti gli argomenti pertinenti, adducendo a giustificazione del rifiuto di registrare il sindacato soltanto motivi di ordine religioso tratti dalle disposizioni dello Statuto della Chiesa.

La Grande Camera ha ribaltato la decisione, rilevando che il tribunale dipartimentale – rifiutando di registrare il sindacato ricorrente dopo avere constatato che la domanda di questo non rispondeva alle esigenze dello Statuto della Chiesa perché i suoi membri non avevano rispettato la procedura speciale prevista per la creazione di un'associazione – non abbia fatto altro che applicare il principio dell'autonomia delle organizzazioni religiose, che comporta il rispetto da parte degli Stati dell'obbligo di neutralità imposto dall'art. 9 della Convenzione. Pertanto, il suddetto rifiuto di autorizzare la registrazione del sindacato ricorrente a causa del mancato rispetto della condizione di ottenimento dell'autorizzazione dell'arcivescovo – cui il tribunale nazionale è pervenuto all'esito dell'esame di tutti gli argomenti pertinenti e non soltanto dei motivi di ordine religioso tratti dalle disposizioni dello Statuto della Chiesa – è stato qualificato come una conseguenza diretta del diritto della comunità religiosa in questione di organizzarsi liberamente e di funzionare conformemente alle disposizioni del suo statuto.

La Corte, fra l'altro – dopo avere preso atto della grande varietà dei modelli costituzionali che reggono in Europa i rapporti tra gli Stati e i culti e aver tenuto conto dell'assenza di consenso europeo sulla questione – ha precisato che in questo campo il margine di apprezzamento dello Stato è particolarmente ampio e ingloba il diritto di riconoscere o meno, in seno alle comunità religiose, organizzazioni sindacali che perseguano scopi che possono ostacolare l'esercizio dell'autonomia dei culti.

#### **9.- Pronunce riferite all'art 14 (divieto di discriminazione).**

Nella giurisprudenza della Corte in genere le sentenze riguardanti le ipotesi di trattamento discriminatorio nelle materie di sicurezza sociale occupano una posizione di primo piano, per qualità e quantità.

Prima di illustrarne le linee di tendenza principali è opportuno precisare che l'attuale art. 14 ha, anche in base alla giurisprudenza della Corte, un ambito applicativo limitato, nel senso che vieta unicamente la discriminazione nel godimento di uno qualsiasi dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Al precipuo fine di attribuire al principio di non discriminazione una portata generale – cioè non limitata ai diritti previsti dalla Convenzione – è stato fatto il Protocollo n. 12 alla Convenzione, aperto alla firma degli Stati membri firmatari del Trattato il 4 novembre 2000 ed entrato in vigore (in ambito internazionale) il 1° aprile 2005. L'Italia l'ha firmato, ma non ratificato.

Il Protocollo prevede, infatti, un divieto generale della discriminazione, eliminando così la suindicata limitazione e garantisce che nessuno possa subire discriminazioni per nessuna ragione da parte di nessuna autorità pubblica. Esso rende, quindi, giustiziabili presso la Corte di Strasburgo anche i diritti sociali – proprio in conseguenza della previsione di un diritto di non discriminazione generale – e quindi collega in modo più stretto la Corte con il Comitato europeo dei diritti sociali, dando alla Corte la possibilità di fare diretta applicazione della Carta sociale europea.

Al momento, tuttavia, vi sono state soltanto 18 ratifiche/adesioni al Protocollo. Invece, la maggior parte degli Stati – tra i quali l'Italia e la Germania – si è limitata firmarlo ed alcuni – tra i quali la Francia, il Regno Unito e la Danimarca – non lo hanno neppure firmato.

Ne consegue che tuttora l'ambito applicativo dell'art. 14 è limitato al perimetro dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Ciò comporta che, per costante orientamento della Corte, l'art. 14 è considerato una norma che completa le altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e che, quindi, non ha un'esistenza autonoma, in quanto vale unicamente per «il godimento dei diritti e delle libertà» che esse sanciscono (vedi, per tutte: *Dhahbi c. Italia*, 8 aprile 2014). Peraltro, tale articolo può certamente entrare in gioco anche in assenza di una inosservanza delle esigenze che poste dalle indicate clausole e, in tal senso, ha una portata autonoma, ma non trova applicazione se i fatti della causa non rientrano nelle previsioni di almeno una di tali clausole (si vedano, tra molte altre, *Van Raalte c. Paesi Bassi*, 21 febbraio 1997; *Petrovic c. Austria*, 27 aprile 1998; *Zarb Adami c. Malta*, 20 giugno 2006; *Parrocchia greco-cattolica Lupeni e altri c. Romania* [GC], 29 novembre 2016, § 162; *Assemblea cristiana dei Testimoni di Geova di Anderlecht, c. Belgio*, 5 aprile 2022, § 32).

Peraltro, dalla combinazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 con l'art. 14 deriva la contrarietà alla Convenzione del rifiuto di fornire le prestazioni di sicurezza sociale, se esistenti nell'ordinamento nazionale, per motivi legati al sesso, alla etnia, al colore, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o di altro genere, all'origine nazionale o sociale, all'appartenenza a una minoranza nazionale, alla ricchezza, alla nascita o a ogni altra condizione.

Ovviamente, il vaglio relativo alla sussistenza o meno di una discriminazione – analogamente a quello operato, in ambito nazionale, con riguardo al principio di uguaglianza, consacrato nell'art. 3 della nostra Costituzione – presuppone che le situazioni poste a confronto siano analoghe o molto simili e per questo confrontabili (*D.H. e Altri c. Repubblica Ceca* del 13 novembre 2007), ove, la Grande Camera, ribaltando il precedente verdetto della seconda sezione, ha affermato che la prassi, all'epoca in vigore nella Repubblica Ceca, di inviare molti alunni rom, sulla base di test di capacità intellettuale, in scuole speciali per alunni con deficit intellettuale, costituiva violazione del divieto di discriminazioni combinato con il diritto all'istruzione, sottolineando che il consenso espresso dai genitori non era sufficiente a evitare la

discriminazione, perché essi, come appartenenti a una comunità svantaggiata, non erano in grado di valutare tutti gli aspetti della situazione e le conseguenze del loro consenso e perché comunque non è ammissibile la possibilità di rinunciare al diritto di non essere discriminati.

In altri termini, perché una differenza di trattamento, anche in materia di prestazioni sociali, non sia discriminatoria è necessario che essa abbia una giustificazione oggettiva e ragionevole, il che significa che essa deve perseguire uno scopo legittimo o comunque deve essere tale per cui vi sia un ragionevole rapporto di proporzionalità tra l'obiettivo che ci si è prefissi e le modalità impiegate per raggiungerlo.

Molte altre sono le sentenze in cui la Corte ha affrontato, con riguardo a diritti socioeconomici, questioni di discriminazione legate alla nazionalità o alla cittadinanza dei ricorrenti.

Così, nella sentenza **Luczak c. Polonia** del 21 novembre 2007 la Corte ha riconosciuto la violazione del divieto di discriminazioni combinato con quella dell'art. 1 del Protocollo n. 1, in un caso in cui un cittadino francese, trasferitosi in Polonia, si era visto rifiutare l'iscrizione al regime di sicurezza sociale degli agricoltori esclusivamente in ragione del fatto che non aveva la cittadinanza polacca. La Corte precisa, in considerazione delle circostanze del caso, la discriminazione operata sulla base della nazionalità non poteva considerarsi giustificata da valutazioni di carattere economico da parte dello Stato, tanto più che, dalle stesse stime del Governo, risultava che l'ammissione dei cittadini dell'Unione europea al sistema di sicurezza sociale per gli agricoltori non comportava per la Polonia un aumento della spesa pubblica.

Nella sentenza **Andrejeva c. Lettonia**, Grande Camera, 18 febbraio 2009, è stato ribadito che il diniego dello Stato di corrispondere la pensione al richiedente fondato esclusivamente sul mancato possesso del requisito della cittadinanza, determina una discriminazione rispetto ad altri soggetti posti nella medesima situazione, ma ai quali sia stata riconosciuta la cittadinanza, carente di una "ragionevole relazione di proporzionalità" e quindi in contrasto con l'art.14 in combinato disposto con l'art.1 del Protocollo n. 1.

Nella sentenza **Garcia Mateos c. Spagna** del 19 febbraio 2013 la Corte ha esaminato il caso di una dipendente di un supermercato che aveva chiesto di ridurre la giornata lavorativa per poter accudire il proprio figlio minorenne e avendo ottenuto una sentenza favorevole del Tribunale costituzionale nazionale (che aveva accertato la violazione del principio di non discriminazione in base al sesso), ugualmente non aveva avuto soddisfazione perché tale sentenza non era stata correttamente eseguita. La Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 6 paragrafo 1 in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione, ribadendo che gli Stati contraenti sono tenuti a mettere i ricorrenti nella condizione di ottenere l'esecuzione corretta delle decisioni prese dai tribunali nazionali.

La successiva giurisprudenza ha confermato questi principi con riferimento anche a diversi parametri (vedi, per tutte, di recente, da **I.C. contro Repubblica di Moldavia**, del 27 febbraio 2025, riguardante gli abusi subiti da una donna affetta da disabilità intellettiva, già illustrata).

In questa sentenza si affronta anche la problematica della vittimizzazione secondaria delle vittime di violenze e abusi, sottolineandosi che le autorità nazionali hanno l'obbligo di condurre gli

interrogatori delle vittime di reati sessuali in maniera corretta e rispettosa della dignità della persona. Ma si tratta di un principio che riguarda in generale il trattamento offerto dalle autorità nazionali (compresi i giudici) ai soggetti vulnerabili. E va ricordato che, in diverse sentenze, la Corte ha rilevato la presenza di questo inconveniente nel nostro Paese (tra le altre: sentenze 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*; 27 maggio 2021, *J.L. c. Italia*; 10 novembre 2022, *I.M. e altri c. Italia*) per l'atteggiamento delle forze dell'ordine e dei magistrati ma anche per le espressioni usate nei provvedimenti.

## 10.- Pronunce riferite all'art 1 del protocollo addizionale n. 1 (tutela dei beni).

Come si è detto, l'articolo 1 del Protocollo n. 1 è il parametro maggiormente utilizzato (da solo o in combinazione con l'art. 14 della Convenzione) per il riconoscimento delle prestazioni di “sicurezza sociale” (comprendeva di assistenza e previdenza sociale), ciò nell'ambito di una giurisprudenza nella quale il campo di applicazione della suindicata disposizione è, in linea generale, molto esteso, includendo qualsiasi misura che interferisce con una situazione giuridica di contenuto patrimoniale<sup>34</sup>.

### 10.1.- Contenuto precettivo dell'art. 1 del Protocollo n. 1.

Alla base della suindicata opzione interpretativa sta l'affermazione, reiteratamente ripetuta, secondo cui l'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene l'enunciazione di tre norme: “la prima, espressa nella prima frase del primo comma, riveste un carattere generale ed enuncia il principio del pacifico godimento della proprietà; la seconda, che figura nella seconda frase dello stesso comma, concerne la privazione della proprietà e la sottomette a determinate condizioni; quanto alla terza, espressa nel secondo comma, riconosce agli Stati contraenti il potere, tra gli altri, di regolamentare l'uso della proprietà conformemente all'interesse generale. Non si tratta di regole sprovviste di rapporto tra loro. La seconda e la terza, che sono tratte da esempi particolari di violazione del diritto al pacifico godimento della proprietà, devono interpretarsi alla luce del principio generale consacrato nella prima” (vedi, tra le tante, le sentenze: *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986; *Iatridis c. Grecia*, Grande Camera, 23 marzo 1999; *Immobiliare Saffi c. Italia*, Grande Camera, 28 luglio 1999; *Beyeler c. Italia*, Grande Camera, 28 maggio; *Kjartan Asmundsson c. Islanda*, 12 ottobre 2004).

Da tale affermazione si desume che i Giudici di Strasburgo, nell'applicazione della suddetta norma, non delineano una nozione generale di proprietà e, soprattutto, non cercano di farlo nei termini di una ricostruzione che si possa dire familiare per i giuristi continentali.

La giurisprudenza della Corte non qualifica il diritto di proprietà in termini di rapporto tra la persona ed il bene, ma in senso inverso, si focalizza sull'oggetto di quest'ultimo, sicché il concetto di “bene” viene ad assumere una funzione equivalente a quella di diritto di proprietà.

---

<sup>34</sup> Per questa parte, vedi, per tutti: A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU* cit.; G. CINELLI, *I diritti sociali nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); G. TURATTO, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai temi della previdenza e della protezione sociale*, in *Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, 2012, 679 e ss.; G. ROMEO, *Civil Rights v. Social Rights nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: c'è un giudice per i diritti sociali a Strasburgo?*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

Nelle sentenze dianzi richiamate e in molte altre, precedenti e successive (vedi, di recente: sentenze **Stefanetti e altri c. Italia**, 14 aprile 2014<sup>35</sup> e **Ceni c. Italia**, 4 febbraio 2014), la stessa Corte spiega che:

- a) “la nozione di «beni» richiamata nella prima parte dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita alla proprietà di beni materiali e che è indipendente dalle qualificazioni formali del diritto nazionale: ai fini di questa disposizione anche alcuni altri diritti e interessi che costituiscono degli attivi possono essere considerati «diritti patrimoniali» e quindi «beni». In ogni causa è importante esaminare se le circostanze, complessivamente considerate, abbiano reso il ricorrente titolare di un interesse sostanziale tutelato da questo articolo”;
- b) l’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione non garantisce un diritto all’acquisizione dei beni (**Slivenko e altri c. Lettonia**, Grande Camera, decisione 23 gennaio 2002), tuttavia, il fatto che un diritto di proprietà sia revocabile in alcune condizioni non impedisce che quest’ultimo sia considerato un «bene» ai sensi di questa disposizione, almeno fino alla sua revoca (**Beyeler**, sopra citata, e **Moskal c. Polonia**, 15 settembre 2009);
- c) “la nozione di «beni» può riguardare sia «beni effettivamente esistenti» che valori patrimoniali, compresi i crediti, in virtù dei quali il ricorrente può aspirare ad avere almeno una «aspettativa legittima» di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà (si vedano, fra altre, (**Pressos Compania naviera S.A. e altri c. Belgio**, 3 dicembre 1999; **Veselinski c. Macedonia**, 24 febbraio 2005; **Dokić c. Bosnia e Herzegovina**, 27 maggio 2010; **Kopecký c. Slovacchia**, Grande Camera, 28 settembre 2004; e **Association nationale des pupilles de la nation (Associazione nazionale degli orfani di guerra) c. Francia**, decisione 6 ottobre 2009)”;
- d) “l’aspettativa legittima di poter continuare a godere del bene deve poggiare su una «base sufficiente nel diritto interno», ad esempio quando è confermata da una consolidata giurisprudenza o quando è fondata su una disposizione legislativa o su un atto legale riguardante l’interesse patrimoniale in questione (**Kopecký**, sopra citata; **Depalle c. Francia**, Grande Camera, 29 marzo 2010; **Saghinadze e altri c. Georgia**, 27 maggio 2010), solo a questa condizione può entrare in gioco la nozione di «aspettativa legittima» (**Maurice c. Francia**, Grande Camera, 6 ottobre 2005);
- e) invece “la speranza di vedersi riconoscere un diritto di proprietà che si è nell’impossibilità di esercitare effettivamente non può essere considerata un «bene» ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione” (**Vilho Eskelinne e altri c. Finlandia**, Grande Camera, 19 aprile 2007, relativa ad una indennità di trasferta, già contrattualmente riconosciuta a funzionari pubblici svolgenti servizio di polizia, e poi soppressa dalla contrattazione collettiva sopravvenuta) e lo stesso vale per un credito condizionato che si estingue per la mancata realizzazione della condizione (vedi, per tutte: **Nerva c. Regno Unito**, 24 settembre 2002).

## 10.2.- Applicazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 alle prestazioni di sicurezza sociale.

---

<sup>35</sup> Per la cui analisi più approfondita vedi oltre.

L'applicabilità di tali principi – e dell'art. 1 cit. – nella materia della sicurezza sociale originariamente è stata limitata, dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, alle prestazioni di tipo contributivo, sull'assunto secondo cui, mentre nessun diritto a pensione, in quanto tale, trova riconoscimento nella Convenzione, invece dal versamento di contributi obbligatori a un fondo pensione può, in determinate circostanze, nascere un diritto di proprietà su una porzione del fondo stesso (vedi, tra le altre: **Mrs. X c. Paesi Bassi**, decisione della Commissione del 18 dicembre 1973; **G. c. Austria**, decisione della Commissione del 14 maggio 1984).

Anche la giurisprudenza della Corte, nei primi tempi, si è uniformata a tale indirizzo.

Tuttavia, a partire dalla nota sentenza **Gaygusuz c. Austria** del 16 settembre 1996, ha cominciato a farsi strada un indirizzo diverso, più aperto alla possibilità di estendere l'applicazione dell'art. 1 del Protocollo 1 a prestazioni sociali anche non contributive.

Questo indirizzo ha trovato applicazione anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, dal novembre 1998, ha cominciato ad operare e così la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha smesso di esercitare le proprie funzioni.

Per comprendere la portata di questa svolta è opportuno ricordare che la suddetta sentenza ha esaminato un caso relativo ad un lavoratore di nazionalità turca il quale, dopo undici anni, con alcune interruzioni, di lavoro in Austria, aveva chiesto di poter ricevere, essendo in possesso dei requisiti previsti dalla legge, la pensione fino ad allora maturata in forma di assegno di assistenza. La sua domanda, tuttavia, non era stata accolta per il difetto del requisito della nazionalità austriaca. La Corte, nella sentenza, in primo luogo, ha considerato discriminatorio il rifiuto della domanda basato soltanto sul criterio della cittadinanza. Poi ha fatto un'affermazione molto interessante ritenendo il diritto all'assegno di assistenza, in argomento, direttamente collegabile all'art. 1 cit., considerato applicabile, nella specie, “indipendentemente dalla maturazione del requisito contributivo”. Quest'ultima statuizione, in sé considerata, ha fatto pensare ad alcuni commentatori dell'epoca all'introduzione *tout court* di un nuovo indirizzo, in base al quale la Corte, superando la precedente impostazione, avrebbe considerato indifferente la natura, contributiva o meno, delle prestazioni sociali, al fine dell'applicazione dell'art. 1 cit.

Invece così non è stato, né certamente poteva esserlo soltanto sulla base della soluzione di una controversia, ove si consideri il carattere “casistico” della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

In ogni caso, ben presto, è stata la stessa giurisprudenza sia della Commissione<sup>36</sup> sia della Corte a chiarire che, come regola, per l'applicazione dell'art. 1 cit. si richiede la maturazione almeno del requisito contributivo minimo stabilito, caso per caso, dalla legislazione nazionale interessata, sicché, normalmente, tale articolo non può essere riferito alle prestazioni (per l'Italia: di assistenza sociale) finanziate dalla fiscalità generale (vedi, per esempio: **Szrabjet e Clarke e c. Regno Unito**, Commissione, decisione del 23 ottobre 1997; **Carlin c. Regno Unito** Commissione,

---

<sup>36</sup> È noto che solo a partire da novembre 1998, la Commissione ha smesso di esercitare le proprie funzioni, in seguito alla creazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Fino a quella data, tale organo ha giudicato della ricevibilità, in base alla Convenzione, di qualsiasi ricorso, presentato da un individuo o da uno Stato, contro uno Stato membro.

decisione del 3 dicembre 1997; **Coca-Cola e altri c. Regno Unito**, decisione della Commissione del 9 settembre 1999; **Domalewski c. Polonia**, decisione 15 giugno 1999; **Stawicki c. Polonia**, decisione 10 febbraio 2000; **Jankovic c. Croazia**, decisione 12 ottobre 2000; **Kohls c. Germania**, decisione 13 novembre 2003; **Kjartan Asmundsson c. Islanda**, sentenza 12 ottobre 2004; **Azinas c. Cipro**, sentenza 20 giugno 2002, poi concluso nel senso della inammissibilità dalla Grande Camera, con la sentenza 28 aprile 2004).

In altri termini, la premessa logica su cui era basata la originaria tesi “limitativa” resta tuttora valida, sicché anche in recenti decisioni si continua ad affermare che, nell’ambito della sicurezza sociale, è l’assoggettamento all’obbligo di versare contributi per la costituzione dei fondi previdenziali che può, in certe situazioni, creare un diritto di proprietà su una porzione di tali fondi (**Wessels-Bergevoet c. Paesi bassi**, 4 giugno 2002) ovvero sulle modalità di distribuzione dei fondi stessi (**Zeman c. Austria**, 29 giugno 2006) e può, quindi, creare le condizioni per l’applicabilità dell’art. 1 cit.

Va, peraltro, osservato che in molti dei suddetti provvedimenti si fa espresso riferimento al caso **Gaygusuz c. Austria**, pur correggendosene, di fatto, il tiro, nei termini suddetti.

In ogni caso la possibile apertura alle prestazioni sociali non contributive resta e continua a manifestarsi in alcuni casi sempre, comunque, peculiari.

Ciò, per esempio, è avvenuto nella sentenza **Koua Poirrez c. Francia** del 30 settembre 2003, nella quale il modulo decisorio adottato per il caso *Gaygusuz c. Austria*, è stato replicato affermando l’indipendenza del diritto ad un trattamento assistenziale rispetto alla maturazione del requisito contributivo. Ma ciò è avvenuto con riguardo ad una situazione particolarmente bisognosa di tutela, Infatti, il ricorrente era un cittadino ivoriano al quale, era stato negato un sussidio per disabili adulti, nonostante il grave *handicap* fisico, il possesso dell’attestato d’invalidità, la residenza in Francia, il legame adottivo con un cittadino francese residente e occupato in Francia, e, inoltre, la precedente titolarità a un reddito minimo d’inserimento.

Il nuovo approccio giurisprudenziale, inaugurato dal caso **Gaygusuz c. Austria**, è stato avallato dalla Grande Camera nella nota decisione **Stec e altri c. Regno Unito** del 6 luglio 2005, che, in primo luogo, ha dato atto del non uniformità della propria giurisprudenza sulla riconducibilità delle prestazioni assistenziali – che non costituiscano il corrispettivo di pagamenti eseguiti dal beneficiario – nel campo di applicazione dell’art. 1 del Protocollo 1. Quindi, la Corte ha chiarito che tale situazione dipende dal fatto che la Convenzione non obbliga gli Stati membri a realizzare un sistema di protezione sociale o ad assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali. Ma la Corte ha precisato che laddove uno Stato membro, nell’esercizio della sua discrezionalità, decida di istituire un simile sistema e/o di assicurare un certo livello di prestazioni assistenziali, allora la relativa disciplina non può sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, quindi sia con l’art. 14, invocabile nella specie, sia con l’art. 1 del Protocollo n. 1, in quanto nel beneficiario si radica un interesse patrimoniale oggetto di affidamento, come tale riconducibile al campo applicativo di tale ultima disposizione. Dalla combinazione delle indicate disposizioni deriva la contrarietà alla Convenzione del rifiuto di fornire le suindicate prestazioni, se esistenti nell’ordinamento nazionale, per motivi legati al sesso, alla etnia, al colore,

alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o di altro genere, all'origine nazionale o sociale, all'appartenenza a una minoranza nazionale, alla ricchezza, alla nascita o a ogni altra condizione.

Sempre lungo le linee tracciate dalla descritta giurisprudenza, di recente la Corte ha affrontato la questione relativa alla possibilità di includere nel concetto di “possesso” – ai sensi dell’art. 1 cit. – un’aspettativa di diritto, maturata a seguito di pronunce giudiziarie definitive o in conformità a disposizioni legislative.

Nella sentenza della Grande Camera ***Ichtigiaroglou c. Grecia*** del 19 giugno 2008 la Corte ha risolto in senso affermativo la suddetta questione, ritenendo incluso nell’ambito di protezione della norma il diritto al godimento della pensione di anzianità, nella specie intesa come strumento di protezione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione.

La ricorrente aveva chiesto l’attribuzione di una pensione di vecchiaia previo riscatto di un periodo contributivo trascorso in Turchia, sulla base di una legge del 1992. Una successiva legge del 1994 limitava retroattivamente tale diritto a coloro che tuttora risiedessero in Turchia, ma il Tribunale e la Corte d’appello amministrativi greci avevano ritenuto incostituzionale l’applicazione retroattiva di tale legge perché non realmente interpretativa. Su questa base la ricorrente aveva ottenuto la pensione. Tuttavia, nel 2004, il Consiglio di Stato aveva annullato la decisione di merito affermando che la legge del 1994 era realmente interpretativa e retroattiva, sicché era stata disposta la revoca della pensione della ricorrente, con la conseguente richiesta di restituzione delle somme versate.

La Corte europea ha affermato, in primo luogo, che, benché l’art. 1 cit. di regola valga solo per i beni attualmente posseduti, tuttavia, in certe circostanze, può essere egualmente oggetto di protezione ad opera di tale norma convenzionale anche l’aspettativa legittima di ottenere un valore patrimoniale, e quindi un credito che abbia una base sufficiente in diritto interno, per esempio perché confermato da una costante giurisprudenza dei tribunali. Nella specie, secondo la Corte di Strasburgo, la ricorrente aveva goduto del valore patrimoniale consistente nel diritto alla pensione, avendola chiesta e ottenuta sulla base della legge del 1992, posto che la successiva legge del 1994 non era stata ritenuta applicabile retroattivamente dai giudici di merito in diverse conformi pronunce, e solo nel 2004 la contraria decisione del Consiglio di Stato aveva negato tale diritto.

Pertanto, è stato ritenuto applicabile a tale valore patrimoniale l’art. 1 del Prot. n. 1, sul principale rilievo secondo cui, pur essendo consentito ai legislatori nazionali di introdurre delle norme retroattive, tuttavia un simile intervento deve essere giustificato da imperativi motivi di interesse generale, come richiede in particolare il principio di “preminenza del diritto”. Nella specie, i Giudici di Strasburgo, pur considerando contestabile la conformità a questi principi della legge del 1994, ritiene che l’equilibrio fra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni della ricorrente sia stato rotto non dalla legge del 1994 – che i giudici di merito non avevano ritenuto applicabile retroattivamente – ma dalla applicazione che della legge ha fatto il Consiglio di Stato, oltre undici anni dopo l’inizio della controversia. La Corte ha, quindi, rilevato in via principale la violazione del diritto di proprietà (art. 1 Prot. n. 1) e in aggiunta anche quella

del diritto alla ragionevole durata del processo (art. 6 § 1), a causa della durata eccessiva della procedura in questione.

All'art. 1 del Protocollo n. 1 hanno anche fatto riferimento alcune pronunce nella quali la Corte ha considerato tale parametro violato in conseguenza della disposta perdita totale ed automatica di diritti pensionistici subita dai ricorrenti come sanzione di comportamenti vietati ma considerata dalla Corte eccessivamente afflittiva (vedi, per tutte: *Apostolakis c. Grecia*, 22 ottobre 2009, relativa alla perdita della pensione di anzianità a seguito di una condanna penale; *Klein c. Austria*, 3 marzo 2011, riguardante la perdita dei diritti pensionistici subita da un avvocato dopo la sua radiazione dall'albo di appartenenza).

### **10.3.- La questione delle cosiddette “pensioni svizzere”.**

Nella sentenza *Stefanetti e altri c. Italia* del 15 aprile 2014 i suddetti principi trovano importante applicazione.

Com'è noto, tale sentenza rappresenta un momento rilevante – sulla cui base la Corte di cassazione ha nuovamente sollevato una questione di legittimità costituzionale in materia, originata proprio dalla suindicata sentenza – della spinosa e annosa questione relativa al regime pensionistico applicabile ai lavoratori italiani che hanno chiesto il trasferimento all'INPS dei contributi versati in Svizzera in loro favore, per il lavoro ivi svolto.

In estrema sintesi può dirsi che, in base all'accordo aggiuntivo alla Convenzione tra l'Italia e la Svizzera sulla sicurezza sociale concluso a Berna nel 1969 e ratificato con legge del 1973, i lavoratori italiani avevano la possibilità di trasferire in Italia i contributi versati in Svizzera, anche ai fini del calcolo della pensione secondo il metodo contributivo e l'INPS calcolava tali contributi tenendo conto della più bassa aliquota vigente nello Stato elvetico. A seguito dello stabilizzarsi di una giurisprudenza anche di legittimità nazionale (vedi, per tutte: Cass. 6 marzo 2004, n. 4623; Cass. 26 ottobre 2004, n. 20731; Cass. 12 aprile 2005, n. 7455) favorevole ai lavoratori, veniva adottata nella legge finanziaria per il 2007 una norma retroattiva (art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006) in base alla quale, in questi casi, si deve fare riferimento, per il calcolo della pensione, non alla retribuzione effettiva percepita in Svizzera dai lavoratori come da loro richiesto, ma a quella imponibile, ossia a quella sulla base della quale sono stati versati i contributi, secondo il suddetto sistema di calcolo adottato dall'INPS, per prassi costante.

Nella sentenza Stefanetti la Corte ha reputato che, dopo aver versato contributi per tutta la vita, perdendo il 67% delle loro pensioni, i ricorrenti non avevano subito delle riduzioni proporzionate ma erano stati di fatto costretti a sopportare un onere eccessivo. Perciò, nonostante le ragioni che erano alla base delle misure contestate, nelle presenti cause la Corte non poteva concludere che sia stato trovato un giusto equilibrio. Di qui la riscontrata violazione anche dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 considerato singolarmente (cioè non in combinazione con l'art. 14), in precedenza non affermata nel caso *Maggio e altri c. Italia* del 31 maggio 2011.

Nel corso di tale vicenda, oltre a numerose pronunce dei giudici di merito e della Corte di cassazione, sono intervenute due sentenze di rigetto della Corte costituzionale (sentenze n. 172 del 2008 e n. 264 del 2012) riguardanti la suddetta norma retroattiva e anche diverse pronunce

della Corte di Strasburgo, fra le quali la più nota è quella sul caso **Maggio e altri c. Italia** del 31 maggio 2011.

E, in particolare, nella sentenza n. 264 del 2012, il Giudice delle leggi ha affermato che, diversamente dalla Corte di Strasburgo, la propria valutazione dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata è «sistematica e non frazionata», sicché il relativo necessario bilanciamento viene effettuato in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (nello stesso senso: sentenze n. 85 e n. 170 del 2013; n. 135, n. 191 e n. 235 del 2014).

Nella sentenza Stefanetti la Corte EDU si è trovata ad esaminare i ricorsi di un gruppo di lavoratori presentati nel 2010, ma ovviamente lo ha fatto tenendo conto di tutte le sopravvenienze.

In primo luogo, la Corte ha ricordato la sentenza Maggio, nella quale è stata affermata la violazione dell'art. 6 (giusto processo) della Convenzione, da parte della suddetta norma retroattiva, perché intervenendo su processi in corso ne mutava l'esito, mentre è stata esclusa la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, sul rilievo secondo cui lo Stato aveva una discrezionalità nel regolare il trattamento pensionistico e la limitazione della pensione in oggetto appariva non irragionevole, in considerazione della diversità delle norme vigenti nel periodo considerato in Svizzera. Neppure è stata ravvisata la violazione del divieto di discriminazione (art. 14), in combinazione con l'articolo 6, in quanto si è ritenuto che l'applicazione delle misure di riduzione del trattamento pensionistico, nei confronti di un ampio gruppo di persone e in modo non apparentemente arbitrario, era da considerare come una inevitabile conseguenza della introduzione di nuove regole per sostituire quelle precedenti, giustificata anche del largo margine di apprezzamento consentito allo Stato in tale ambito.

Inoltre, nella sentenza sul caso Maggio si era sottolineato che il ricorrente, per effetto dell'applicazione retroattiva di una legge interpretativa (fattispecie già giudicata in violazione dell'art. 6), aveva perso molto meno della metà della sua pensione e, nell'escludere la violazione anche dell'art. 1 del Protocollo 1, si era rilevato che il ricorrente aveva dovuto sopportare una riduzione ragionevole e misurata del trattamento. anziché essere totalmente privato dei suoi diritti (cfr., *a contrario*, **Kjartan Ásmundsson**, sopra citato). La Corte aveva, quindi, posto l'accento, in particolare, sull'ampio margine di apprezzamento dello Stato nel disciplinare il regime pensionistico del ricorrente nonché sull'entità della perdita subita nel trattamento pensionistico, che è stata considerata tale da escludere la sussistenza di un onere individuale eccessivo.

Proprio sulla base di tale ultima argomentazione la Corte, nel caso Stefanetti, è giunta alla diversa conclusione di considerare sussistente la violazione, oltre che dell'art. 6 (per ragioni analoghe a quelle esposte nel caso Maggio) anche dell'art. 1 del Protocollo n. 1, ribadendo l'assenza di violazione dell'art. 14.

Con riguardo all'art. 1 Protocollo n. 1 la Corte ha ricordato che:

- a) esso non garantisce il diritto ad acquisire (cioè, a diventare proprietario di) di un bene (si vedano **Van der Mussele c. Belgio**, 23 novembre 1983; **Slivenko e altri c. Lettonia**, Grande Camera, decisione 23 gennaio 2002; **Kopecký c. Slovacchia**, Grande Camera, decisione 28 settembre 2004; **Varesi c. Italia**, decisione 12 marzo 2013);
- b) neppure garantisce il diritto a una pensione di un particolare importo (si vedano, per esempio, **Kjartan Ásmundsson c. Islanda**, sopra citato; **Domalewski c. Polonia** sopra citato; **Janković c. Croazia** decisione del 12 ottobre 2000; **Valkov e altri c. Bulgaria**, 25 ottobre 2011; **Frimu e altri quattro ricorsi c. Romania** decisione del 7 febbraio 2012);
- c) analogamente, non garantisce il diritto a percepire una pensione per attività svolte in uno Stato diverso dallo Stato convenuto (si veda **L.B. c. Austria** decisione del 18 aprile 2002);
- d) tuttavia, il “credito” relativo a una pensione può costituire un “bene” ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 qualora esso abbia un sufficiente fondamento nel diritto interno, per esempio, se è confermato da una sentenza definitiva pronunciata da un tribunale (si vedano: **Praviednaya c. Russia**, 18 novembre 2004; **Bulgakova c. Russia**, 18 gennaio 2007; **Maggio e altri c. Italia** cit.);
- e) quando l’importo di una prestazione sociale è ridotto o annullato, può esservi una ingerenza nel diritto al rispetto dei beni che richiede di essere giustificata (si vedano **Kjartan Ásmundsson**, sopra citata e **Rasmussen c. Polonia**, 28 aprile 2009 e **Maggio e altri c. Italia** cit.);
- f) si richiede che vi sia un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito (**Jahn e altri c. Germania**, Grande Camera, 30 giugno 2005) e questo giusto equilibrio è rotto se la persona interessata deve sopportare un onere eccessivo ed esorbitante (**Sporrong e Lönnroth c. Svezia**, 23 settembre 1982 e **Maggio e altri c. Italia** cit.)

Alla luce di tali principi, la Corte ha sottolineato che, nella specie, i ricorrenti, quando avevano deciso consapevolmente di tornare in Italia, avevano la legittima aspettativa di poter percepire delle pensioni più elevate, e pertanto un tenore di vita più agiato. Tuttavia, in conseguenza del mutamento del criterio di calcolo applicato dall’INPS e infine dell’introduzione della norma retroattiva contestata, essi si sono trovati non solo in una situazione economica più difficile ma hanno inoltre dovuto intraprendere delle azioni legali per recuperare ciò che ritenevano loro fosse dovuto – procedimenti che sono stati frustrati dalle azioni del Governo in violazione della Convenzione.

Pertanto, la Corte EDU ha ritenuto che mediante queste azioni il corpo legislativo italiano avesse arbitrariamente privato i ricorrenti del loro diritto all’importo della pensione che potevano legittimamente aspettarsi, sulla base della giurisprudenza dei più elevati organi giudiziari del Paese, elemento che non può essere ignorato al fine di determinare la proporzionalità della misura contestata (si vedano **Maurice c. Francia**, Grande Camera, 6 ottobre 2005; **Draon c. Francia**, Grande Camera 6 ottobre 2005). Diversamente da quanto affermato dalla Corte costituzionale italiana, non esistevano impellenti motivi di interesse generale che giustificassero l’applicazione retroattiva della legge n. 296 n. 2006, che non era un’interpretazione autentica dell’originaria legge ed era pertanto imprevedibile.

In conclusione, la Corte ha reputato che i ricorrenti non avevano subito delle riduzioni proporzionate ma erano stati di fatto costretti a sopportare un onere eccessivo. Di qui la riscontrata violazione anche dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 considerato singolarmente (cioè non in combinazione con l'art. 14).

Proprio in considerazione della rilevazione di tale nuova violazione, nonché in conseguenza del fatto che nella sentenza Stefanetti la Corte EDU aveva espressamente affermato che, malgrado la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, non esistevano impellenti motivi di interesse generale che giustificassero l'applicazione retroattiva della legge n. 296 del 2006 – che non era un'interpretazione autentica dell'originaria legge ed era pertanto imprevedibile (si comparino e si mettano a confronto i par. 26 e 42) – la Corte di cassazione, con ordinanza 11 marzo 2015, n. 4881 ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., primo comma, in relazione all'art. 6, par. 1 e all'art. 1 Protocollo n. 1 allegato alla CEDU – come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare dalla sentenza Stefanetti ed altri c. Italia del 15 aprile 2014 – una nuova questione di legittimità costituzionale della norma retroattiva di cui all'art. 1, comma 777, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007).

Nell'articolata motivazione la Corte di cassazione ha anche fatto presente che:

- a) controvertendosi di lesioni di diritti umani fondamentali, la funzione nomofilattica ad essa affidata – che ovviamente mira fissare un principio di diritto applicabile a tutte le controversie che vertono sugli effetti di una medesima normativa – non consente più di tanto di soffermarsi sugli aspetti più concreti e particolari della vicenda, a meno di compromettere quel nesso tra il perseguimento della detta funzione e le esigenze costituzionali di egualianza e certezza del diritto ricordate di recente anche dalla Corte delle leggi nell'ordinanza n. 149 del 2013;
- b) nella presente controversia ed in moltissime altre ancora pendenti una questione di valutazione in concreto del danno pensionistico (quale è quella effettuata nella sentenza Stefanetti) non si è mai processualmente posta in quanto si tratta di domande introdotte per ottenere il trattamento che – all'epoca – era previsto per legge, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di legittimità.

Con l'importante sentenza n. 166 del 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848, in conseguenza della sentenza Stefanetti.

In particolare, il Giudice delle leggi ha rilevato che la Corte remittente aveva ritenuto di sollevare nuovamente una questione di legittimità costituzionale sulla suindicata normativa, già esaminata nelle sentenze n. 172 del 2008 e 264 del 2012, in quanto mentre sentenza CEDU, Maggio e altri del 2011 la violazione del all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU era stata esclusa essa

invece era stata successivamente accertata dalla stessa Corte di Strasburgo, con la sentenza Stefanetti

La Corte costituzionale ha escluso che il novum della sentenza “Stefanetti” evidenziasse un profilo di incompatibilità, con l’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, riferito, o comunque riferibile, alla disposizione nazionale in esame, in termini tali da comportarne, per interposizione, il contrasto – nella sua interezza – con l’art. 117, primo comma, Cost., come prospettato dal giudice a quo.

La Corte europea, nei confronti dei nove ricorrenti, aveva affermato che l’applicazione del criterio del ricalcolo della retribuzione, di cui appunto al comma 777 dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006, aveva comportato una riduzione delle rispettive pensioni eccessiva e sproporzionata, unitamente ad un vulnus, in questi termini non ragionevole, all’affidamento da essi riposto nella legge interpretata.

Ma quale fosse la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette “pensioni svizzere”, ex art. 1, comma 777, della citata legge n. 296 del 2006, veniva a ledere il diritto dei lavoratori al “bene” della vita rappresentato dal credito relativo a pensione, non era indicato, in termini generali, nella sentenza “Stefanetti”.

L’indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità delle “pensioni svizzere” – ai fini di una reductio ad legitimitatem della disposizione impugnata, che ne impedisca l’incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali – come pure l’individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, erano comunque necessarie, ma presupponevano, evidentemente, la scelta tra una pluralità di soluzioni rimessa, come tale, alla discrezionalità del legislatore.

Con la successiva sentenza **Stefanetti e altri c. Italia** del 1° giugno 2017 la Corte EDU ha la Corte considerato ragionevole riconoscere ai ricorrenti titolo di risarcimento per il danno materiale la differenza tra il 55% delle somme che i ricorrenti avrebbero dovuto ottenere se non fosse intervenuta la legge controversa e quelle effettivamente da loro percepite.

Nella sentenza **Ragagnin c. Italia** del 20 giugno 2024 la Corte, in un caso analogo ai precedenti, ha affermato la violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e quindi ha condannato lo Stato italiano a corrispondere all’erede del ricorrente entro tre mesi dalla pronuncia euro 234.000 per il danno patrimoniale ed euro 5.000, oltre l’importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale.

#### 10.4.- L’esame delle misure anticrisi.

Negli ultimi tempi, la Corte è stata chiamata ad esaminare, in riferimento all’art. 1 del Protocollo n. 1, alcune situazioni nelle quali veniva denunciata la restrizione di diritti socioeconomici derivante dall’applicazione di misure anticrisi adottate dagli Stati.

Così, ad esempio, nella decisione di irricevibilità **Mihaiés e Sentes c. Romania** del 6 dicembre 2011, la Corte ha ritenuto che una riduzione del 25% degli stipendi del settore pubblico come

parte del programma di austerità del governo rumeno rientrava nel legittimo margine di apprezzamento dello Stato, in applicazione del principio secondo cui la Corte tendenzialmente riconosce agli Stati un margine di apprezzamento con riguardo alle misure economiche e sociali, a meno che le scelte del legislatore nazionale siano manifestamente prive di fondamento ragionevole.

### 11.- Pronunce riferite all'art 6 (diritto ad un processo equo).

L'art. 6, paragrafo 1, insieme con l'art. 1 del Protocollo n. 1, rappresenta il canale maggiormente utilizzato per l'esame delle questioni riguardanti i diritti socioeconomici. Ciò è avvenuto principalmente lungo due direttrici: 1) l'inclusione tra i «diritti ed obblighi civili» di cui all'art. 6, paragrafo 1 di diritti inerenti settori tradizionalmente qualificati come pubblici e come tali sforniti di adeguati strumenti di tutela; 2) l'affermazione secondo cui, essendo i diritti socio-economici un prolungamento dei diritti civili e politici, ai titolari deve essere garantito il diritto di accedere alla giustizia e i processi che riguardano tali situazioni devono risolversi entro un termine ragionevole, dovendo tali cause essere trattate con priorità considerata la posta in gioco per gli interessati.

Anche in questo ambito, peraltro, la Corte ha fatto applicazione del proprio indirizzo secondo cui, benché la Convenzione non garantisca alcun diritto a che una questione sia rinviata a titolo pregiudiziale dal giudice nazionale ad un'altra giurisdizione, nazionale o sovranazionale (in particolare alla Corte di Giustizia UE), tuttavia, in base all'art. 6 § 1, le giurisdizioni interne sono obbligate a motivare le decisioni con le quali rigettano la relativa istanza, specialmente quando la legge consente tale rifiuto solo in via d'eccezione. E ciò, nel quadro del terzo comma dell'art. 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea (ossia l'attuale articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione – TFUE), significa che i giudici nazionali le cui decisioni non prevedono ricorsi giurisdizionali di diritto interno sono tenuti, quando rifiutano di sottoporre alla CGUE una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del diritto dell'UE sollevata dinanzi ad essi, a motivare il loro rifiuto rispetto alle eccezioni previste dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Devono, cioè, indicare le ragioni per le quali essi ritengono che la questione non sia pertinente o che la disposizione di diritto dell'UE in causa sia già stata oggetto di interpretazione da parte della CGUE o ancora che l'applicazione corretta del diritto dell'UE si impone con una evidenza tale da non lasciare posto ad alcun ragionevole dubbio.

In applicazione di tale indirizzo la Corte, nella sentenza **Dhahbi c. Italia**, 8 aprile 2014, ha, fra l'altro<sup>37</sup>, ravvisato la violazione dell'art. 6 § 1 nel fatto che la Corte di cassazione, nella sentenza 15 aprile 2008, aveva respinto il ricorso dell'interessato avverso il diniego della richiesta di riconoscimento dell'assegno INPS per nuclei familiari numerosi, senza motivare alcunché sulle ragioni per cui non aveva ritenuto necessario accogliere l'istanza di rinvio pregiudiziale alla CGUE proposta dal ricorrente (si vedano, *a contrario*, **Vergauwen c. Belgio**, decisione 10 aprile 2012 – dove la Corte ha constatato che la Corte costituzionale belga aveva debitamente motivato il suo rifiuto di sottoporre questioni pregiudiziali alla CGUE – nonché **Ullens de Schooten e Rezabek**

---

<sup>37</sup> Per la parte della sentenza relativa alla violazione del combinato disposto degli artt. 8 e 14 della Convenzione vedi retro, paragrafo 4.4.

c. **Belgio**, 20 settembre 2011, dove la Corte ha rilevato che sia il Consiglio di Stato sia la Corte di Cassazione nazionali avevano ben motivato il loro medesimo rifiuto).

### 11.1.- L'inclusione dei diritti socioeconomici nella nozione di «diritti ed obblighi civili» di cui all'art. 6, paragrafo 1 e le relative conseguenze.

In linea generale, nella giurisprudenza della Corte, i diritti socioeconomici e le prestazioni di sicurezza sociale riconosciute negli ordinamenti interni hanno rilevanza anche ai fini della qualificazione come «diritti ed obblighi civili» di cui all'art. 6. Tale norma, infatti, fa riferimento sia ai diritti ed obblighi di natura civile sia alle questioni oggetto dell'attività procedimentale alla quale dovranno essere applicate le garanzie dell'equo processo.

Le situazioni individuali che rientrano nella nozione di “diritti ed obblighi di natura civile” sono molte e sono strumentali alla realizzazione, anche attraverso la garanzia dell'accesso all'azione innanzi alla Corte, dei diritti riconosciuti dalla Convenzione.

Sono compresi nella suddetta nozione tutte le situazioni personali, economiche e sociali che, pur non essendo strettamente penali o pubbliche, sono fondamentali per la vita di un individuo e rientrano nella giurisdizione della Corte. In base alla giurisprudenza evolutiva della Corte i “diritti ed obblighi di natura civile” cui l'art. 6 cit. garantisce il diritto a un equo processo possono, ad esempio, essere relativi al diritto di proprietà, ai contratti, ai rapporti familiari, al lavoro e alla sicurezza sociale.

Lo stretto legame che viene affermato in alcune sentenze della Corte in materia di assistenza pubblica tra l'attribuzione della provvidenza e l'art. 6 deriva dal fatto che le azioni discendenti dal diritto pubblico rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 6 per l'aspetto civile, quando l'esito del procedimento è determinante per i diritti e le obbligazioni di carattere privato del ricorrente.

La ricerca di un criterio interpretativo dell'espressione diritti e obblighi a carattere civile porta ad evidenziare come la suddetta locuzione non sia da ascrivere, o almeno non lo sia completamente, alla tradizionale distinzione tra le nozioni di diritto privato e diritto pubblico.

Infatti, per i Giudici di Strasburgo l'esercizio di un pubblico potere da parte di un ente non è di per sé idoneo a sottrarre la fattispecie oggetto della controversia dalla qualificazione di diritto avente carattere civile.

Ne deriva che si rinvengono numerose sentenze della Corte nelle quali è fatta applicazione dell'art. 6 a procedimenti aventi ad oggetto diritti inerenti settori tradizionalmente qualificati come pubblici (sentenza **Bilgen c. Turchia**, 9 marzo 2021, § 65).

Sono sempre state connotate da questo carattere, ad esempio, proprio le posizioni giuridiche soggettive che traggono la loro origine dalle prestazioni assistenziali erogate dal c.d. welfare. State come, ad esempio, è accaduto nei casi **Schuler-Zagraggen c. Svizzera**, Grande Camera, 24 giugno 1993 e **Mennitto c. Italia**, Grande Camera, 5 ottobre 2000.

Del resto, i rapporti tra i singoli cittadini e lo Stato, nei lunghi anni trascorsi dall'adozione della Convenzione, si sono completamente modificati, anche a causa della progressiva commistione

tra pubblico e privato con un aumento della presenza di norme statali nei rapporti di diritto privato e, reciprocamente, l'attrazione al diritto privato di molte attività che prima erano esclusivamente pubbliche.

Conseguentemente, nel corso del tempo, la Corte è stata con maggiore frequenza chiamata a verificare, alla luce dei mutamenti di rapporto suindicati, il grado di tutela giuridica riconosciuta ai singoli nelle loro relazioni con le amministrazioni pubbliche.

Le risposte della Corte sono state effettuate muovendo dalla premessa secondo cui non è ipotizzabile che sul piano del diritto interno si possano prevedere situazioni di assenza di tutela – in via diretta ed immediata – di posizioni giuridiche soggettive derivanti da diritti sociali o economici soltanto perché tali situazioni discendono e dipendono dall'azione diretta dei pubblici poteri, ovvero perché esse non sono immediatamente riconducibili alla soddisfazione di interessi di carattere personale dei creditori.

Seguendo tale ultima affermazione si rinvengono molteplici sentenze della Corte che consentono l'applicazione dell'art. 6 a procedimenti aventi ad oggetto diritti inerenti settori tradizionalmente qualificati come pubblici e di carattere sociale.

Così, nel suddetto caso **Mennitto c. Italia** l'oggetto della controversia era legato alla corresponsione, da parte dei competenti servizi sanitari locali della Regione Campania, di contributi su base triennale alle famiglie che presso le proprie abitazioni – ed in modo diretto – si occupavano di familiari disabili. La Corte ha ritenuto riconducibile all'ampia nozione di diritto, il cui carattere civile è necessario per godere delle garanzie previste dall'art. 6 una posizione giuridica soggettiva qualificata dall'ordinamento nazionale come “interesse legittimo”. Per compiere tale operazione ermeneutica la Corte normalmente muove dalla valutazione della sussistenza o meno di interessi patrimoniali del singolo nel procedimento interno oggetto di controversia. In caso affermativo – come si è verificato nella specie – la Corte perviene alla attribuibilità alla posizione soggettiva in esame della natura di diritto civile, considerando tali i conseguenti crediti dell'interessato. In altri termini, le posizioni del diritto interno discendenti dal diritto pubblico possono rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 6 per l'aspetto civile, qualora l'esito del procedimento sia determinante per i diritti e le obbligazioni di carattere patrimoniale del ricorrente.

Nella recente sentenza **Ve. c. Grecia** del 26 agosto 2025 la Corte ha affermato la violazione degli artt. 6 § 1 e 13 CEDU per la **durata eccessiva di una controversia** di lavoro (19 anni) – riguardante differenze retributive di una addetta alle pulizie dipendente dall'Ospedale Generale Ippokrateio di Atene – che ha impedito alla ricorrente di ottenere un risarcimento in tempi ragionevoli.

Molto interessante è la sentenza **Pajak e altre c. Polonia** del 24 gennaio 2024, ove è stata affermata la violazione, nei confronti delle ricorrenti, del diritto di accesso a un tribunale, sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione (applicabile in conformità con la sentenza **Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia** [GC], 19 aprile 2007) in considerazione della riscontrata assenza di controllo giurisdizionale sulla cessazione anticipata dalle funzioni di giudice delle ricorrenti disposta con

decisioni unilaterali del Ministro della Giustizia, rappresentante del potere esecutivo, e del Consiglio nazionale della Magistratura, organo subordinato a quest'ultimo.

La articolata motivazione contiene interessanti affermazioni sul fatto che in uno Stato democratico i giudici debbano poter godere di una protezione contro l'arbitrarietà del potere legislativo e del potere esecutivo e che soltanto un controllo sugli atti emessi da tali poteri operato da un organo giudiziario indipendente, possa garantire l'effettività di tale protezione.

Viene anche richiamata la sentenza della **Grande Sezione della CGUE del 5 novembre 2019** nella causa Commissione/Polonia (Indipendenza delle giurisdizioni di diritto comune) C-192/18, nella quale è stato dichiarato che le norme polacche relative all'età pensionabile dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero, come applicabili dopo l'entrata in vigore della legge del 12 luglio 2017, erano contrarie al diritto dell'Unione. Pertanto, la CGUE ha accolto il ricorso per inadempimento che la Commissione aveva presentato contro la Repubblica di Polonia il 15 marzo 2018, e ha constatato che questo Stato membro non aveva rispettato gli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione, da un lato prevedendo un'età di pensionamento diversa per le donne e per gli uomini appartenenti alla magistratura polacca e, dall'altro, abbassando l'età di pensionamento dei giudici dei tribunali ordinari e conferendo al Ministro della Giustizia il potere di prorogare il periodo di attività di tali giudici.

La Grande Sezione della **CGUE, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18**, sentenza 19 novembre 2019 effettua importanti affermazioni in ordine alla autonomia e imparzialità dei giudici, ribadendo che è necessario che i giudici si trovino al riparo da interventi o da pressioni esterni che possano a mettere a repentaglio la loro indipendenza, facendo riferimento all'art. 47 della Carta UE e all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

## **11.2.- Il trattamento processuale da garantire ai titolari dei diritti socioeconomici.**

A partire dalla già citata la sentenza **Airey c. Irlanda**, del 9 ottobre 1979<sup>38</sup> una importante applicazione dell'art. 6, effettuata per tutelare i diritti socioeconomici visti come necessario prolungamento dei diritti civili e politici riconosciuti dalla Convenzione, è quella che riguarda il diritto di accedere alla giustizia da parte dei soggetti più bisognosi.

In quella sentenza è stato affermato che, in certe circostanze, lo Stato ha l'obbligo, anche in materia civile, di fornire ai più bisognosi l'assistenza gratuita di un difensore, censurando i proibitivi costi legali per ottenere un decreto di separazione giudiziale da un marito alcolizzato e violento.

Questa decisione rappresenta una prima indicazione della misura in cui la Corte considera che la situazione materiale del ricorrente possa avere un'incidenza sulla sua capacità di poter contare sui diritti della Convenzione, ma certamente da essa non può desumersi che l'art. 6 garantisca un diritto incondizionato ad una giustizia interamente gratuita.

Però, anche dalla giurisprudenza successiva, risulta che la Corte reputa inammissibili ostacoli finanziari sproporzionali che s'interpongano tra la giustizia e le parti in situazione di precarietà.

---

<sup>38</sup> Vedi retro, paragrafo 2.

Del resto, il problema dell'accesso alla giustizia è ugualmente sentito anche in ambito UE. Infatti, l'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA) ha dedicato la sua Conferenza annuale nel 2012 proprio al tema: "Giustizia in tempi di austerità: sfide e opportunità per l'accesso alla giustizia" e il direttore dell'epoca dell'Agenzia, Morten Kjaerum, nella sua relazione conclusiva, con grande chiarezza ha affermato che la crisi rappresenta il momento per rinforzare l'accesso alla giustizia, laddove una semplice riduzione di bilancio in questo settore mancherebbe di una visione di prospettiva e di lungo termine.

Con il **Regolamento (UE) 2021/693** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma Giustizia (2021-2027) e abroga il regolamento (UE) n. 1382/2013 si persegue l'obiettivo di mantenere l'accesso alla giustizia come un principio fondamentale e un diritto umano, soprattutto per i più svantaggiati, garantendo l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali e la crescita economica.

Nella sentenza **Cudak c. Lituania del 23 marzo 2010** la Grande Camera ha esaminato il caso di una cittadina lituana, che, mentre lavorava in qualità di segretaria e centralinista presso l'ambasciata polacca in Vilnius, si era rivolta al Garante per le Pari Opportunità lituano per le molestie sessuali subite da parte di un collega e poi era stata licenziata dall'ambasciata per assenza ingiustificata dal lavoro, benché il fatto che aveva denunciato avesse trovato riscontro. I Giudici lituani si erano dichiarati incompetenti a giudicare l'azione di ingiusto licenziamento proposta dalla ricorrente, sull'assunto che i datori di lavoro godessero dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione.

La Corte, rilevata l'esistenza, nel diritto internazionale e nella pratica di numerosi Stati, di una tendenza a limitare l'applicazione del principio di immunità, ha considerato determinante che la lavoratrice non avesse funzioni specifiche per l'esercizio del potere pubblico ma compiti di natura amministrativa non obiettivamente collegati agli interessi dello Stato polacco né importanti per la sicurezza dello Stato (non essendo sufficiente che la ricorrente poteva aver accesso a determinati documenti o ascoltare conversazioni telefoniche confidenziali come parte delle sue funzioni).

Secondo la Corte, applicando l'eccezione di immunità dello Stato e dichiarando la propria incompetenza a pronunciarsi sulla richiesta della lavoratrice, i giudici lituani avevano violato la garanzia convenzionale del diritto di accesso alla giustizia di cui all'art. 6 della Convenzione (nello stesso senso, **El Sabe Leil c. Francia** Grande Camera, 29 giugno 2011).

### 11.3.- Norme retroattive sopravvenute e applicazione dell'art. 6.

L'esigenza di tutela dei diritti socioeconomici è sentita dalla Corte di Strasburgo in modo particolarmente incisivo laddove la fattispecie esaminata si caratterizzi per la presenza di norme nazionali retroattive sopravvenute<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Per una interessante sintesi delle questioni che si pongono nel suddetto ambito vedi: B. RANDAZZO, *Retroattività della legge e ingerenza del legislatore nell'attività giurisdizionale: i "motivi imperativi di interesse generale". Giurisprudenze a confronto*, Atti dell'incontro svoltosi a Genova il 12 ottobre 2012, in *Nuova Giur. Ligure* 2012; 29 e ss.

Al riguardo, l'indirizzo generale e consolidato della Corte è nel senso che, pur essendo, in linea di principio, consentito al legislatore nazionale di intervenire in materia civile con nuove disposizioni aventi effetti retroattivi e, in quanto tali, incidenti sui diritti riconosciuti da leggi in vigore. Tuttavia il principio della certezza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia, salvo che per imperative ragioni di interesse generale (vedi, per tutte, sentenze: *Scanner de L'Ouest Lyonnais e altri c. Francia*, 21 giugno del 2007; *Raffinerie Greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994; *Papageorgiou c. Grecia*, 22 ottobre 1997; *Zielinski e altri c. Francia*, 28 ottobre 1999). Al riguardo, la Corte, in particolare, ritiene che l'esigenza della parità delle armi implichì l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di far valere in giudizio le proprie pretese senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte, come può accadere nel caso di norme retroattive emanate con riguardo ai diritti socioeconomici, nelle quali spesso la controparte è un ente o una autorità amministrativa.

La giurisprudenza applicativa dei suddetti principi è molto abbondante e spesso riguarda il nostro Paese, le cui condanne a Strasburgo in questo ambito di frequente hanno notevoli riflessi sul piano economico e, quindi, della spesa pubblica.

### 11.3.1.- Il caso ATA.

Nell'impossibilità di dare conto di tutta la giurisprudenza ci si limiterà a riferire del "caso ATA", che si può considerare "emblematico" non solo per avere un'idea della suddetta giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ma anche degli effetti che possono prodursi nei rapporti tra la giurisprudenza delle Corti supreme nazionali – Corte costituzionale e Corte di cassazione – e quella della Corte di giustizia UE e della Corte di Strasburgo, nonché, sia pure indirettamente, nei rapporti reciproci tra queste due Corti europee<sup>40</sup>.

Per una migliore comprensione della questione sottoposta all'attenzione della Corte di Strasburgo è opportuno tenere presente che per "caso ATA" si intende quello del personale non docente della scuola – indicato con l'acronimo ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) – che a decorrere dal 1° gennaio 2000 è stato trasferito dai ruoli degli enti locali ai ruoli del personale dello Stato-Comparto Scuola.

Si tratta di una vicenda che, proprio per le anzidette caratteristiche, è molto nota non solo ai lavoristi, ma anche agli studiosi di diritto costituzionale ed europeo.

La questione controversa – in varie fasi, sotto diversi profili e davanti a Giudici diversi, nazionali, sovranazionali e internazionali (Corte EDU) – è stata quella dei criteri di computo dell'anzianità maturata nel Comparto enti locali dopo il trasferimento nei ruoli del personale dello Stato-

---

<sup>40</sup> Per un eventuale approfondimento mi permetto di rinviare a L. TRIA, *Il caso del personale ATA: groviglio delle decisioni delle Corti supreme, ma illuminante esempio per l'adozione di una corretta tecnica di redazione delle ordinanze di rinvio pregiudiziale* in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

Comparto Scuola, cioè, in estrema sintesi: una questione di differenze di trattamento retributivo (per semplificare), alimentata anche dall’emanazione di una norma retroattiva.

La soluzione di tale questione ha dato vita ad un ingente contenzioso –ormai sostanzialmente concluso – in quanto quasi tutti gli interessati hanno fatto valere le proprie ragioni in sede giudiziaria.

Per avere un’idea dell’impatto giudiziario ed economico della vicenda è considerare che, secondo le stime dei sindacati di categoria degli interessati, questi ammontavano a circa 80.000-90.000 dipendenti e l’eventuale accoglimento completo delle loro richieste avrebbe potuto comportare una spesa di circa 600 milioni di euro, che presumibilmente sarebbe andata a gravare sul bilancio del Ministero dell’Istruzione.

Già da questi dati si comprende l’importanza “fattuale” della vicenda, che ha avuto un peculiare rilievo giuridico e, soprattutto, un complesso percorso giudiziario.

Non è certo questa la sede in cui soffermarsi sulle diverse fasi di tale percorso, però, proprio per il valore “emblematico” di cui si è detto, è opportuno avere presente che tale cammino, dopo aver coinvolto Giudici del merito, Corte di cassazione, Corte costituzionale, Corte di Strasburgo e Corte di Lussemburgo, dal maggio del 1999, quando ha avuto inizio, non si è ancora concluso. Infatti, ciò che è importante rilevare è come tutto questo insieme di interventi di Giudici diversi, che ha comportato l’intrecciarsi e il succedersi di molteplici decisioni – non del tutto armoniche tra loro – abbia portato a chiudere la vicenda processuale – che, forse, non doveva mai cominciare – in modo analogo a quanto stabilito fin dai suoi esordi da un Accordo stipulato tra l’ARAN e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Questo Accordo forniva della normativa legislativa da applicare una interpretazione sostanzialmente contraria alle pretese fatte valere in giudizio dai dipendenti, ponendo l’accento sul vantaggio, comunque, per loro esistente di passare dal Comparto di contrattazione collettiva Regioni-Autonomie locali al Comparto Scuola.

Inoltre, l’analisi del caso ATA ci porta anche a mettere a fuoco alcuni punti critici – del nostro ordinamento giuridico e anche del sistema giuridico europeo c.d. multilivello – che, se isolatamente considerati non determinano particolari problemi, ma che, laddove vengono a sommarsi, sono forieri di molte difficoltà, di carattere non solo giuridico o giudiziario ma anche economico, aspetto quest’ultimo che non può essere trascurato specialmente se riferito ad un momento di crisi epocale come quello che l’Italia e l’Europa hanno vissuto a partire dal 2008.

Tra tali “punti caldi”, per quanto riguarda la realtà nazionale, spicca la necessità di ridurre drasticamente il numero eccessivo di norme retroattive che, nel nostro ordinamento, sono presenti specialmente nei settori che coinvolgono diritti sociali – quali il lavoro e la previdenza sociale – e che, invece, di regola, non hanno “cittadinanza europea”, come si desume specialmente dalla giurisprudenza delle Corte di Strasburgo, ma anche da quella della Corte di Lussemburgo.

D’altra parte, il caso ATA dimostra come sia difficile per tutti i Giudici – di ogni ordine e grado, nazionali e non nazionali – chiamati ad affrontare questioni afferenti, anche indirettamente, la

tutela di diritti fondamentali pervenire a soluzioni realmente rispondenti all’“equo bilanciamento” tra principi e tra gli stessi diritti fondamentali, che è connaturato a tale tipo di questioni, come autorevolmente sostenuto, fra gli altri, da Luigi Mengoni, alla fine del suo mandato di Giudice costituzionale<sup>41</sup>.

E tale bilanciamento deve essere effettuato con la piena cognizione della fattispecie da esaminare in tutti i suoi elementi – ivi comprese le ricadute economiche, rapportate al momento storico in cui viene emessa la decisione – il che certamente non significa che la risposta alla relativa domanda di giustizia debba essere asservita alle logiche di mercato e data con il “metro delle compatibilità economiche”, significa soltanto che si deve trattare di una risposta consapevole dell’essenza dei regimi democratici, rappresentata dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell’intero corpo sociale di appartenenza<sup>42</sup>.

Nella vicenda del personale ATA, ad esempio, le due Corti europee – con le rispettive sentenze diverse ma armoniche, emanate nel pieno della crisi economico-finanziaria che ha colpito il nostro Paese come tutti gli altri Paesi europei – hanno, di fatto, prodotto il perpetuarsi nel tempo di una vicenda nella quale non erano – e non sono – in gioco diritti fondamentali primari, intervenendo entrambe in essa, sia pure in virtù delle differenti normative di riferimento loro proprie e quindi con un *modus operandi* diverso. Ciò dimostra, quindi, con grande evidenza, come sia necessario delineare con chiarezza i rapporti tra le decisioni della Corte di Strasburgo e quelle della Corte di Lussemburgo in materia di diritti fondamentali e sociali, specialmente da quando, a seguito della adozione del Trattato di Lisbona, nel comma 1 dell’art. 6 del TUE, sono stati riconosciuti i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali UE, alla quale si è stato attribuito “lo stesso valore giuridico dei Trattati”. Ma dimostra anche come, in realtà, a parte quanto ricevuto come ristoro dalla Corte di Strasburgo, nei fatti il diritto azionato non abbia avuto riconoscimento, in compenso, il caso è tuttora “aperto”.

Dopo questa lunga premessa ci si limita a sottolineare che, in questa annosa vicenda, l’elemento che ha dato luogo a maggiori problemi è stato l’emanazione di una norma retroattiva (art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - finanziaria 2006) che ha determinato il trattamento economico complessivo da attribuire agli interessati facendo riferimento a quello in godimento all’atto del trasferimento, con una riduzione del computo dell’anzianità di servizio.

La Corte costituzionale, chiamata una prima volta a valutare tale disposizione, con la sentenza n. 234 del 2007, ritenne che sin trattasse di una norma che era genuina espressione della funzione di interpretazione autentica e che, quindi, come tale, essa non era lesiva dei principi costituzionali di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, giacché si limitava ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario.

---

<sup>41</sup> L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi* in *Ars interpretandi* 1996, 95

<sup>42</sup> Sul punto vedi: G. VETTORI, *I principi comuni del diritto europeo dalla CEDU al Trattato di Lisbona* in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu) nonché G. RAIMONDI, *L’esperienza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, intervento alla tavola rotonda, *Diritti fondamentali e libertà economiche: principi europei e tradizioni giuridiche nazionali*, Perugia, 25 e 26 marzo 2011, ove viene posto l’accento sul diverso approccio, rispettivamente della Corte di Strasburgo e di quella di Lussemburgo, alla tecnica della proporzionalità e del bilanciamento applicate da entrambe.

Successivamente, la Corte costituzionale è stata nuovamente investita del vaglio di compatibilità della suddetta disposizione con la Costituzione, questa volta con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e, per suo tramite, all'art. 6, par. 1, della CEDU.

Con la nota e articolata sentenza n. 311 del 2009 i Giudici delle leggi hanno dichiarato non fondata anche questa nuova questione, sinteticamente afferente al profilo dell'ingerenza legislativa in controversie giudiziarie in corso.

Nel frattempo, alcuni degli interessati, benché intanto la Corte di cassazione si fosse uniformata a tale ultima sentenza della Corte costituzionale n. 311 del 2009 (vedi, per tutte: Cass. 9 novembre 2010, n. 22751), hanno portato le loro istanze, rispettivamente, dinanzi alle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, ovviamente attraverso percorsi diversi.

La prima tra le due Corti europee a pronunciarsi è stata la Corte di Strasburgo, con la famosa sentenza 7 giugno 2011, *Agrati c. Italia*, nella quale, con succinta motivazione, ha ritenuto fondati i ricorsi per entrambi i profili di censura prospettati (art. 6, paragrafo 1, della Convenzione e art. 1 del Protocollo n. 1)<sup>43</sup>.

In particolare, con riferimento all'art. 6, la Corte ha ribadito il proprio consolidato indirizzo secondo cui: “se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'articolo 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia” (sentenze *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* 9 dicembre 1994; *Zielinski e Pradal & Gonzalez c. Francia*, Grande Camera 28 ottobre 1999).

La Corte ha rammentato inoltre che “l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1993; *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*)”.

Con riferimento all'art.1 del Protocollo n. 1, la Corte – dopo aver dichiarato di nutrire “dubbi sul fatto che l'ingerenza nel rispetto dei beni dei ricorrenti servisse una «causa di pubblica utilità»” – ha ricordato che, comunque, “l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (si veda, tra altre, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982) e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà (*Pressos Compania Naviera S.A. ed altri c. Belgio*, 3 dicembre 1999).

La Corte ha sottolineato che, nel caso di specie, l'intervento legislativo controverso ha impedito definitivamente ai ricorrenti di vedersi riconoscere l'anzianità maturata presso gli enti locali

---

<sup>43</sup> Tra i numerosi commenti, vedi: G. BRONZINI, *Le Corti europee rimettono in gioco i diritti del personale Ata*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.* 2011, 491 e ss.

almeno fino all'adozione dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006. Ad avviso della Corte, l'adozione dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 ha gravato i ricorrenti di un «onere anomalo ed esorbitante» e l'attacco portato ai loro beni è stato sproporzionato e tale da rompere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (si veda, mutatis mutandis, **Lecarpentier ed altro c. Francia** 14 febbraio 2006).

Va, infine, precisato che la Corte, con riferimento alla fattispecie al suo esame, non ha dato alcun valore alla precedente sentenza n. 311 del 2009 della Corte costituzionale – cui aveva fatto espresso riferimento il nostro Governo, nelle sue difese – ed ha proceduto, in piena autonomia, a valutare – e, nella specie, ad escludere – la sussistenza di “motivi imperativi di interesse generale” che potessero rendere la norma compatibile con l'art. 6 della Convenzione.

Poco dopo la sentenza Agrati, la Corte di giustizia UE, con sentenza della Grande Sezione del 6 settembre 2011, nel caso Scattolon contro MIUR (C-108/10), ha affermato il contrasto del “pregiudizio retributivo” subito dal personale scolastico ATA transitato dagli enti locali allo Stato con la normativa in materia di trasferimento di azienda e tutela dei lavoratori, di cui alla direttiva 77/187/CEE, modificata dalla direttiva 98/50/CE e successivamente abrogata dalla direttiva 2001/23/CE del 12 marzo 2001, che ne ha ripreso i contenuti.

A tale risultato la CGUE è pervenuta sul principale presupposto dell'applicabilità, nella specie, della direttiva n. 77/187/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, *ratione temporis* nella sua versione originaria (anteriore alla 2001/23/CE, avente il medesimo oggetto e sostitutiva della precedente).

A tale ultimo riguardo, la CGUE ha ritenuto che, nella specie, fosse configurabile una “impresa” e che si potesse affermare la sussistenza dello svolgimento di una “attività economica” – pur normalmente non compatibile con le attività che si ricollegano all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri (vedi, in particolare, sentenza 1° luglio 2008, causa C-49/07, Motosykletistik Omospoundia Ellados NPID (MOTOE) c. Elliniko Dimosio, punto 24 e giurisprudenza ivi citata, nonché, per quanto riguarda la direttiva 77/187, sentenza 15 ottobre 1996, causa C-298/94, Henke, punto 17) – in quanto il gruppo di lavoratori oggetto di riassunzione da parte dello Stato era costituito dal personale ATA degli enti locali occupato presso le scuole pubbliche, personale che svolgeva attività consistenti nel garantire i servizi ausiliari – di pulizia e manutenzione dei locali, nonché “compiti di assistenza amministrativa” – necessari alle scuole per perseguire, in condizioni ottimali, i loro compiti di insegnamento.

Questi elementi, unitamente alla considerazione del fatto che i suddetti servizi, oltre a non essere collegati con l'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, “sono affidati, in determinati casi, ad operatori economici privati mediante subappalto”, hanno portato la CGUE ad affermare che, con evidenza: “le attività svolte dai lavoratori sottoposti al trasferimento di cui trattasi nella causa principale hanno carattere economico ai sensi della citata giurisprudenza e perseguono un proprio obiettivo, che consiste nell'inquadramento tecnico e amministrativo delle scuole”, Aggiungendo che: “del resto, è pacifico che il personale ATA è stato concepito come un complesso strutturato di lavoratori dipendenti”.

Sulla principale base di tale ultima osservazione la CGUE ha poi ritenuto che ricorresse una “impresa”, basata essenzialmente sulla manodopera e che, infine, benché si fosse in presenza di una «riorganizzazione amministrativa di enti pubblici» e di un «trasferimento di funzioni amministrative tra pubbliche amministrazioni» – ipotesi che, prima la CGUE, e poi l’art. 1, n.1, della direttiva 77/187, nella versione modificata con la direttiva 98/50 e, infine, l’art. 1, n.1, della direttiva 2001/23, hanno escluso dall’applicabilità della direttiva 77/187 e successive modifiche – tuttavia, come affermato dalla stessa CGUE nella sentenza 14 settembre 2000, Collino e Chiappero, C-343/98 e come ricordato dall’avvocato generale nelle sue conclusioni, la portata di queste espressioni deve essere limitata alle ipotesi in cui il trasferimento riguarda attività rientranti nell’esercizio di pubblici poteri.

In seguito alle due suddette sentenze della Corte EDU e della CGUE, la Corte di cassazione ha nuovamente esaminato la vicenda nelle sentenze “gemelle” Cass. 12 ottobre 2011, n. 20980 e Cass. 14 ottobre 2011, n. 21282, nelle quali è stato affermato il principio secondo cui «in tema di personale degli enti locali trasferito nel ruolo del personale ATA (amministrativo, tecnico, ausiliario) dello Stato ai sensi dell’art. 8, comma 2, legge n. 124 del 1999 (autenticamente interpretato dall’art. 1, comma 218, legge n. 266 del 2005), il legislatore – come precisato dalla Corte di giustizia dell’Unione Europea con la sentenza 6 settembre 2011 (procedimento C-108-10) – è tenuto ad attenersi allo scopo della direttiva 77/187/CEE consistente “nell’impedire che i lavoratori coinvolti in un trasferimento siano collocati in una posizione meno favorevole per il solo fatto del trasferimento”.

In base a tale orientamento in tutti i giudizi riguardanti la vicenda pendenti presso la Corte di cassazione è stata disposta la cassazione con rinvio alle diverse Corti d’appello competenti per la verifica della sussistenza, o meno, di un peggioramento retributivo sostanziale all’atto del trasferimento.

Allo stato, la vicenda, in ambito nazionale, sta per chiudersi e, nella maggior parte dei casi, le Corti d’appello non hanno accolto le domande dei lavoratori.

Peraltra, la Corte di Strasburgo, con riguardo ad altri gruppi di ricorrenti ATA, ha confermato la decisione presa nel caso Agrati con le sentenze **De Rosa e altri c. Italia** dell’11 dicembre 2012; **Montaldo e altri c. Italia** 14 gennaio 2014; **Biasucci c. Italia** del 25 marzo 2014; **Marino e Colacione c. Italia** nonché **Bordoni e altri c. Italia** entrambe del 13 maggio 2014; **Caligiuri e altri c. Italia** 9 settembre 2014.

Insomma, “tanto rumore per nulla” o quasi, per i dipendenti, ma, al contempo, tante risorse umane e materiali impiegate, molto tempo trascorso quasi inutilmente.

E soprattutto una ulteriore dimostrazione della complicatezza del nostro ordinamento rispetto ad altri Stati UE, in molti dei quali una simile vicenda, se mai fosse nata, si sarebbe risolta in sede sindacale.

In effetti, per come si è conclusa la vicenda, sarebbe stato auspicabile fin dall’inizio una sua soluzione sulla base dell’intervenuto Accordo sindacale. Del resto, anche per il nostro Stato che, da sempre, è membro dell’OIL dovrebbe valere l’auspicio alla diffusione di un modello di

relazioni industriali che consenta di considerare residuale la via giudiziaria per la soluzione delle vertenze in materia di lavoro.

## **12.- Conclusioni.**

Per concludere, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, in particolare successiva alle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007, il giudice nazionale è chiamato a porsi l’obiettivo del raggiungimento della migliore tutela possibile dei diritti fondamentali della cui violazione è chiamato ad occuparsi, e questo lo porta, il più delle volte, a dovere effettuare il correlativo bilanciamento tra principi e diritti fondamentali rilevanti nella specie, sulla base dell’esame di normative di fonte diversa (interne, e/o UE, e/o CEDU, e/o Convenzioni internazionali, in particolare, ONU), da considerare nel loro complesso e nel fisiologico rapporto di integrazione.

In questa operazione sia la CEDU sia le norme UE vanno intese come interpretate dalle rispettive Corti europee centrali.

Ebbene, molte volte ciò ha consentito – e consente – di pervenire a risultati realmente più garantisti e conformi al principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.) e a “potenziare” l’efficacia della tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione. Vi sono però dei casi in cui il giudice comune è chiamato a tenere conto del carattere casistico della giurisprudenza della Corte EDU, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale.

Al riguardo va anche tenuta presente l’importante sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015, nella quale la Corte è stata chiamata ad esaminare due analoghe questioni di legittimità costituzionale della norma che consente di procedere alla confisca dei beni per il reato di lottizzazione abusiva non soltanto in caso di condanna, ma anche nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato, nonostante sia stata, o possa venire, incidentalmente, accertata la responsabilità personale di chi è soggetto alla confisca, sul rilevo che tale norma per effetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo Varvara c. Italia del 29 ottobre 2013, avrebbe assunto il significato di precludere la suddetta confisca in caso di prescrizione del reato.<sup>44</sup>

La Corte ha dichiarato le questioni inammissibili, con un’ampia e articolata motivazione, nella quale sono contenute importanti affermazioni in merito ai rapporti tra la Costituzione e la CEDU.

Al riguardo, infatti, la Corte:

---

<sup>44</sup> La Corte di cassazione reputa che, per effetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo 29 ottobre 2013, Varvara c Italia, la norma impugnata abbia assunto il significato che è preclusa la confisca dei beni quando non viene pronunciata una condanna per il reato di lottizzazione abusiva. La misura non potrebbe perciò essere più adottata, quando il reato è prescritto, e nonostante sia stata, o possa venire, incidentalmente, accertata la responsabilità personale di chi è soggetto alla confisca. Peraltra, con la successiva sentenza G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia del 2018, la Corte EDU ha ammesso la legittimità della confisca anche in caso di estinzione del reato per prescrizione, purché la condanna sostanziale fosse intervenuta prima della prescrizione e fosse rispettato il principio di proporzionalità.

- 1) ha escluso che alla Corte di Strasburgo competa di determinare il significato della legge nazionale, precisando che, al contrario, il giudice europeo si trova a valutare se tale legge, come definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della CEDU ed è pertanto quest'ultima, e non la legge della Repubblica, a vivere nella dimensione ermeneutica che la Corte EDU adotta in modo costante e consolidato, senza che ciò ponga in discussione che, una volta acquisita una simile dimensione, competa al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente ad essa (sentenza n. 239 del 2009), a condizione che non si riveli del tutto eccentrico rispetto alla lettera della legge (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008);
- 2) ha precisato che il suddetto dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007);
- 3) ha sottolineato che il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti, ma nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana;
- 4) ha rilevato che nei confronti delle sentenze della Corte EDU devono trovare applicazione i canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata e quando di tali sentenze non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto (anche in considerazione del carattere casistico della relativa giurisprudenza: sentenza n. 236 del 2011 oltre che per le difficoltà che la Corte EDU può trovare nell'apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale), a fronte di una pluralità di significati potenzialmente compatibili con il significante, l'interprete è tenuto a collocare la singola pronuncia nel flusso continuo della giurisprudenza europea, per ricavarne un senso che possa conciliarsi con quest'ultima, e che, comunque, non sia di pregiudizio per la Costituzione,
- 5) ha ricordato di aver precisato che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla «giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), «in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza» (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009). Pertanto, solo un “diritto consolidato” – nozione che trova riconoscimento nell'art. 28 della CEDU, a riprova che, anche nell'ambito di quest'ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non emerge un «well-established case-law» che «normally means case-law which has been consistently applied by a Chamber», salvo il caso eccezionale su questione di principio, «particularly when the Grand Chamber has rendered it» (così le spiegazioni all'art. 8 del Protocollo n. 14, che ha modificato l'art. 28 della CEDU) – generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo

interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espansive di un orientamento oramai divenuto definitivo;

6) ha aggiunto che laddove si verifichino le suddette criticità, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte EDU per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una “sentenza pilota” in senso stretto o di “diritto consolidato”. Solo in queste due ipotesi il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di «ogni strumento ermeneutico a sua disposizione», ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all’incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011). Quest’ultimo assumerà di conseguenza, e in linea di massima, quale norma interposta il risultato oramai stabilizzato della giurisprudenza europea, dalla quale la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato di non poter «prescindere» (ex plurimis, sentenza n. 303 del 2011), salvo l’eventualità eccezionale di una verifica negativa circa la conformità di essa, e dunque della legge di adattamento, alla Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 264 del 2012), di stretta competenza della Corte costituzionale.

7) ha ulteriormente specificato che, invece, nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un “diritto consolidato”, è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Da queste affermazioni si desume che, specialmente negli ultimi anni, nel dialogo tra le Corti europee centrali (e, in particolare, la Corte EDU) e le Corti supreme nazionali possono emergere profili problematici, in particolare in materia di confisca e quindi di diritto di proprietà, come risulta anche dalla recente sentenza della Corte EDU, ***Isaia e altri c. Italia*** del 25 settembre 2025.

Tali problematicità – con le debite differenze – possono riguardare anche la materia dei diritti socioeconomici, tanto più che in molti settori in cui si fanno valere tali diritti la Corte di Strasburgo non ha uno specifico titolo di competenza e anche quella di Lussemburgo non è dotata di competenza diretta oppure ha una competenza limitata.

Così, ad esempio, nel pubblico impiego nessuna delle due Corti europee centrali, a ben guardare, ha uno specifico titolo di competenza, sicché, come è accaduto nel caso ATA, le relative decisioni possono non risultare conformi al canone della “prevedibilità” che è una colonna sia del sistema CEDU sia della UE.

Infatti, la Corte di Strasburgo considera tale canone, insieme con quello della accessibilità, come un requisito fondamentale dell’esercizio della funzione giurisdizionale, posto a presidio della certezza del diritto, anche con specifico riguardo alla propria giurisprudenza (vedi, per tutte: ***Goodwin c. Regno Unito***, Grande Camera, 11 luglio 2002; ***Bayatyan c. Armenia***, Grande Camera, 7 luglio 2011; ***Koch c. Germania***, 19 luglio 2012 e la giurisprudenza citata in tali sentenze).

E pure secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE: a) il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce il corollario del principio della certezza del diritto, che esige che le norme giuridiche siano chiare e precise e che è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario (sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., punto 20, per un caso di violazione del principio, sentenza, 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder, punto 26); b) le regole procedurali relative alla struttura dei mezzi di ricorso interni perseguono un interesse generale di buona amministrazione della giustizia e di prevedibilità delle decisioni (**sentenze 12 febbraio 2015, Baczo e Vizsnyiczai, C-567/13; 5 dicembre 2013, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, C-413/12, punto 38**).

In altri casi ancora le sentenze della Corte di Strasburgo rispondono ad una logica diversa rispetto a quella posta a base della nostra Costituzione, come ad esempio per la sentenza Varvara e per le altre in materia di confisca, nelle quali dalla Corte EDU viene riconosciuta al diritto di proprietà la tutela propria di un diritto fondamentale (come configurata dal Sistema di Strasburgo) che è svincolata dalla sua funzione sociale, quale prevista dalla nostra Costituzione.

Ne deriva che, pur non mettendosi in dubbio il ruolo determinante che hanno avuto le Corti europee centrali per una diffusione di standard di tutela più elevati dei diritti fondamentali, per una migliore comprensione e “metabolizzazione” delle relative decisioni è sempre opportuno avere presente, da un lato, la loro rispettiva modalità di giudizio – più vicina al common law che al civil law – e, d’altra parte, muovere da una profonda conoscenza del diritto e della giurisprudenza interni.

Infatti, se il nostro continente è considerato la “culla del diritto”, il nostro Paese se ne può considerare la prova più lampante.

Purtroppo, siamo affogati da un mare di norme – pari a circa un decuplo di quelle degli altri Stati europei – e questo genera molti guasti.

Sarebbe bene però avere fiducia di potere, con il nostro impegno di interpreti, modificare le cose piuttosto che attendere che sia l’Europa a costringerci a mettervi mano.

Così, ad esempio, si potrebbe cercare di dare di una certa norma la medesima interpretazione almeno nell’ambito dei diversi uffici se non in bacini territoriali più ampi.

Potremmo farlo valorizzando le cose positive che abbiamo, a partire dal controllo accentrativo di costituzionalità o dalla funzione di nomofilachia della Corte di cassazione, in quanto questi istituti – che molti degli altri Stati UE ignorano – sono finalizzati a garantire il principio di uguaglianza nell’esercizio della funzione giurisdizionale e sono stati concepiti ad uso e consumo di un ordinamento evoluto e democratico di civil law come il nostro.

Così sarebbe anche più facile ottenere l’auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell’uomo, offrendo per i casi concreti soluzioni capace di conciliare i principi desumibili dalle diverse fonti.

E così i giudici nazionali eserciterebbero nel modo migliore il nostro ruolo di giudici europei, chiamati a dialogare con la CGUE e la Corte di Strasburgo, nel rispetto dei relativi orientamenti ma non ad esserne succubi.

Allo stesso tempo si potrebbe – in conformità con l'insegnamento della Corte costituzionale e delle due Corti europee centrali – intensificare l'impegno di giudici e avvocati nel contrasto alle discriminazioni, molestie e violenze che, anche nel mondo del lavoro, sono in aumento.

E sono comportamenti alla cui base vi è la violazione della pari dignità delle persone e, quindi, del principio di uguaglianza.

Perché, secondo le famose parole di Winston Churchill il “progetto europeo” è nato per creare una struttura che permetta all’Europa di vivere in pace, in sicurezza e in libertà in modo da porre centinaia di milioni di lavoratori “in grado di riconquistare le semplici gioie e le speranze che rendono la vita degna di essere vissuta”.

Tutti i cittadini degli Stati UE e le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero, con il loro comportamento, realizzare questo auspicio, in un momento così difficile come l'attuale.

In questo i giudici e gli avvocati sono in prima linea nello svolgimento del loro lavoro all'insegna del rispetto della dignità delle persone, a partire dalle parole usate negli atti difensivi e nei provvedimenti giurisdizionali.

Del resto, non va dimenticato che, parafrasando Gabriel García Marquez, se un giudice e un avvocato per il mondo sono solo delle persone, per le parti del giudizio sono tutto il mondo.