

LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA SUL VALORE DELLE DECISIONI
DEL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

FRANCESCA TAMMONE*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Brevi note critiche e di contesto: il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali nelle sentenze della Corte costituzionale n. 120 e n. 194 del 2018. – 3. La sentenza n. 7/2024: un'occasione mancata. – 4. Conclusioni.

Abstract

Moving from the analysis of the judgement n. 7/2024 adopted by the Italian Constitutional Court, this article focuses on the rank of the European Social Charter and the pronouncements of European Committee of Social Rights in the Italian constitutional order. Having emphasized that the judgement at stake is not innovative compared to previous case law on the same subject, the analysis provides an opportunity to reflect on the role that the human right treaty monitoring bodies should play within the constitutional review of Italian legislation.

Suggerimento di citazione

F. TAMMONE, *La Corte costituzionale torna sul valore delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

*Assegnista di ricerca in Diritto internazionale nell'Università di Firenze.
Contatto: francesca.tammone@unifi.it

1. Introduzione

«Le decisioni della Carta sociale europea costituiscono di per sé [...] un parametro interposto *ex art.* 117 primo comma Cost., ma nessun vincolo conformativo può derivare allo Stato contraente dall'interpretazione che di essa venga fatta dal Comitato europeo dei diritti sociali. [...]» (*omissis*)¹. In questi termini, con sentenza n. 7 del 22 gennaio 2024, si è pronunciata la Corte costituzionale italiana, soffermandosi così nuovamente sul tema del valore delle decisioni del Comitato europeo sui diritti sociali, già precedentemente emerso nella giurisprudenza costituzionale².

La sentenza in esame originava dalla questione di legittimità sollevata dalla Corte d'appello di Napoli nell'ambito di un giudizio riguardante l'impugnazione di un licenziamento collettivo per riduzione del personale, applicato secondo il regime del D. Lgs. n. 23/2015 (meglio conosciuto come "Jobs Act", come lo si indicherà d'ora in avanti)³. Quest'ultimo ha, com'è noto, inciso significativamente sulla disciplina dei licenziamenti, circoscrivendo a un numero limitatissimo di ipotesi la tutela reintegratoria per il lavoratore illegittimamente licenziato e istituendo, per tutti gli altri casi, un'indennità risarcitoria⁴. Secondo

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 22 gennaio 2024, par. 13.2.

² Sul punto, v. *infra*.

³ D.lgs. del 4 marzo 2015, n. 23, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, entrato in vigore il 7 marzo 2015 ("Jobs Act"). Il Jobs Act è noto per aver riformato in maniera sostanziale la disciplina dei licenziamenti di cui all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. La sentenza n. 7/2024, qui in commento, riguardava un caso di licenziamento collettivo, regolato dall'art. 10 del D.lgs. 23/2015. Quest'ultimo stabilisce che, in caso di licenziamento comminato in violazione delle procedure o dei criteri di selezione, il lavoratore impiegato in un'impresa con più di 15 dipendenti abbia diritto a un'indennità limitata compresa tra 24 o 36 mensilità.

⁴ Si fa riferimento, in tal caso, anche alla disciplina dei licenziamenti individuali, in relazione al quale il Jobs Act ha inciso profondamente. Sulla base di tale disciplina, il lavoratore illegittimamente licenziato che sia stato assunto a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 23/2015 (7 marzo 2015) ha diritto alla reintegra nel luogo di lavoro solo nel caso in cui il licenziamento risulti discriminatorio, nullo o inefficace (ipotesi di cui all'art. 2 D.lgs. 23/2015) oppure nel caso in cui si sia dimostrata in giudizio l'infondatezza del licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa (art. 3, co. 2).

Per completezza, va sottolineato che il testo originario dell'art. 23/2015 prevedeva che l'indennità dovesse corrispondere ad un "importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, per ogni anno di servizio" del lavoratore, fra un minimo di 4 ed un massimo di 24 mensilità. Su questa materia è poi successivamente intervenuto il d.l. del 12 luglio 2018, n. 87 (c.d. "Decreto Dignità") poi convertito nella l. 9 agosto 2018, n. 96, che ha innalzato la soglia minima (da 4 a 6 mensilità) e massima (da 24 a 36 mensilità per il calcolo dell'indennità spettante al lavoratore delle imprese con più di 15 dipendenti (v. *infra*, par. 3)). Le sentenze qui in commento, successive a tali modifiche, si inseriscono pertanto nell'ambito di tale quadro normativo. Per un'analisi più approfondita dei profili giuslavoristici emersi nella giurisprudenza costituzionale che verrà citata di qui in avanti, v. M. CARINCI, *La Corte costituzionale n. 194/2018 ridisegna le tutele economiche per il licenziamento individuale ingiustificato nel "Jobs Act", e oltre*, in *Biblioteca '20*

la ricostruzione del giudice *a quo*, l'incompatibilità del Jobs Act con le disposizioni costituzionali poteva essere esaminata sotto tre profili: le modalità di esercizio del potere di delega da parte del Governo; la previsione di una decisiva riduzione delle garanzie per i soli lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore del d.lgs., che per l'effetto subivano un trattamento discriminatorio; l'inadeguatezza e l'insufficiente efficacia dissuasiva della tutela meramente indennitaria per il licenziamento illegittimamente comminato⁵. A tale ultimo proposito, la Corte d'appello di Napoli aveva evidenziato che le disposizioni nazionali dovevano ritenersi incompatibili con l'art. 24 della Carta sociale europea (qui di seguito, "CSE")⁶ quale parametro interposto di costituzionalità ai sensi dell'art. 117 Cost., anche alla luce della sua interpretazione da parte dal Comitato europeo dei diritti sociali, organo di monitoraggio del trattato⁷.

La sentenza n. 7/2024 ha pertanto costituito per la Corte l'occasione per pronunciarsi su questioni tuttora cruciali sia per la dottrina che per la giurisprudenza nazionale, quali il ruolo dei trattati internazionali nel sistema delle fonti di diritto interno e il valore delle decisioni degli organi di monitoraggio dei trattati a cui non è attribuito valore vincolante. Una simile occasione pare tuttavia mancata, dal momento che il giudizio in questione ripropone la lettura già offerta dalle pronunce precedenti sullo stesso tema, rinunciando di fatto ad innovare un orientamento giurisprudenziale non esente da criticità. Pertanto,

Maggio', n. 2/2018, al link: https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2018-2_Carinci.pdf.

⁵ Nello specifico, il giudice *a quo* sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, in riferimento agli artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 41, 111, 76 e 117 Cost.

⁶ Consiglio d'Europa, Carta sociale europea, adottata il 18 ottobre 1961, entrata in vigore il 26 febbraio 1965, ratificata dall'Italia e resa esecutiva con legge del 9 febbraio 1999, n. 30.

⁷ Il Comitato europeo dei diritti sociali è composto da 15 membri indipendenti e imparziali, eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per un periodo di sei anni, rinnovabile una volta. Esso monitora che gli Stati membri della CSE eseguano gli obblighi previsti dal trattato per il tramite di due meccanismi, tra loro complementari: la procedura di reclamo collettivo e la procedura d'esame dei rapporti nazionali degli Stati membri (*reporting procedure*). Quest'ultima è regolata dalla Parte IV della Carta, mentre il sistema dei reclami collettivi è stato introdotto dal Protocollo addizionale alla Carta sociale europea (*Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints*, firmato a Strasburgo nel 1995 ed entrato in vigore nel 1998, consultabile su www.coe.int) con lo scopo di integrare il sistema di tutela dei diritti umani stabilito per i diritti civili e politici dalla CEDU anche per i diritti civili. I reclami davanti al Comitato europeo dei diritti sociali, come quelli a cui il presente contributo fa riferimento, non possono avere ad oggetto situazioni individuali e devono essere relativi a questioni di carattere generale, riguardanti la non conformità della legge o della prassi di uno Stato a una o più disposizioni della Carta. Inoltre, a differenza che per la procedura di ricorso individuale innanzi alla Corte EDU, non è necessario rispettare la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne né provare che ai ricorrenti può essere attribuito lo status di vittima della violazione. Per un approfondimento sul sistema di controllo della Carta sociale europea, si rinvia a L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, Giappichelli, 2022, in particolare pp. 191-204.

al fine di ricostruire quali siano, attualmente, i rapporti tra l'ordinamento nazionale e il sistema delineato dalla Carta, la sentenza in esame verrà esaminata alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale, mettendone in luce le criticità (parr. 2 e 3). In conclusione, verranno poi tracciate alcune riflessioni sulla necessità di interpretare le pronunce non vincolanti degli organi internazionali in maniera maggiormente conforme agli obblighi di diritto internazionale (par. 4).

2. Brevi note critiche e di contesto: il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali nelle sentenze della Corte costituzionale n. 120 e n. 194 del 2018

La sentenza n. 7 del 22 gennaio 2024 costituisce una delle – finora – limitate pronunce della Corte costituzionale sul tema del valore da attribuirsi alla Carta sociale europea nell'ordinamento nazionale. La Consulta ha infatti fin qui esaminato, perlopiù, i rapporti tra l'ordinamento nazionale e la CEDU⁸, inducendo peraltro parte della dottrina a dubitare dell'applicabilità di alcuni principi, elaborati dai giudici nazionali in relazione a quest'ultima, ad altri trattati internazionali⁹. Simili incertezze potevano in parte ricondursi al tenore delle notissime “sentenze gemelle” n. 348¹⁰ e 349 del 2007¹¹, che hanno valorizzato la CEDU quale parametro interposto di costituzionalità *ex art. 117 co. 1 Cost.* anche alla luce delle sue specifiche “peculiarità”, quali l'istituzione di un controllo giurisdizionale da parte della Corte EDU e il contenuto degli obblighi pattizi¹². Ne consegue che il rango dei trattati internazionali che non presentino le medesime caratteristiche resti una questione dibattuta, nonostante sia evidente che un'interpretazione restrittiva dell'art. 117 co. 1 Cost. rischi di pregiudicare l'integrazione delle fonti di diritto sovranazionale nel diritto interno e, conseguentemente, la piena realizzazione di una tutela “multilivello” dei diritti fondamentali¹³.

⁸ B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, XII edizione con aggiornamenti, Editoriale Scientifica 2023, p. 385.

⁹ Si veda, ad esempio, L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, pp. 301 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, al link: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-i-trattati-nel-sistema-delle-fonti-a-10-anni-dalle-sentenze-348-e-349-del-2007-della-corte-costituzionale-fasc-1-2018/1199-considerazioni-conclusive/file>.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza del 24 ottobre 2007, n. 348.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza del 24 ottobre 2007, n. 349.

¹² Corte costituzionale, sentenza 348/2007, cit., punti 3.3. e 4.3. del “Considerato in diritto”; sentenza n. 349/2007, punto 6.1. del “Considerato in diritto”.

¹³ Come rilevato da D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 13, 2019, n. 1, p. 161, la diretta conseguenza di tale approccio è che «la Corte costituzionale potrebbe

Dopo una serie di pronunce sostanzialmente silenti sul punto¹⁴, con le sentenze n. 120¹⁵ e 194 del 2018¹⁶ la Corte costituzionale ha sgomberato il campo da incertezze almeno per quel che riguarda la Carta sociale europea, che è stata, in entrambi i casi, ritenuta parametro interposto di costituzionalità. La Consulta è pervenuta a tale conclusione, in particolare, valorizzando gli "spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU", di cui costituisce il "naturale complemento sul piano sociale"¹⁷.

Nelle succitate sentenze, la Carta sociale europea veniva in rilievo per aspetti diversi. Nella sentenza n. 120/2018, la questione di legittimità era stata sollevata in relazione all'art. 1475 comma 2 del Codice dell'ordinamento militare, che, stabilendo in capo ai militari un divieto assoluto di adesione ad associazioni sindacali, si poneva, secondo il giudice rimettente, in contrasto con l'art. 5 CSE¹⁸. La sentenza n. 194/2018, invece, analogamente alla sentenza n. 7/2024 in commento, aveva ad oggetto la legittimità costituzionale del Jobs Act con riguardo alla tutela indennitaria da riconoscere al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, secondo il giudice *a quo* in contrasto anche con il parametro interposto di cui all'art. 24 CSE. Il Comitato aveva avuto modo di pronunciarsi su entrambe le norme nell'ambito di procedimenti contro altri Stati, che, vista la grande affinità con le questioni sottoposte allo scrutinio della Corte, avrebbero potuto offrire un notevole contributo ai fini interpretativi¹⁹.

In entrambi i casi, tuttavia, la Consulta ha ritenuto di non doversi adeguare alle pronunce del Comitato, stabilendo che le decisioni rese da quest'ultimo

riservarsi il potere di valutare di volta in volta l'idoneità di un accordo internazionale ad integrare il parametro di costituzionalità delle leggi di cui all'art. 117, primo comma, Cost., senza che questa sia data per scontata per ogni accordo internazionale».

¹⁴ Si veda la ricostruzione di A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, su *Consultaonline.it*, 2015, in particolare pp. 509 – 511; così, anche A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 2/2019, p. 492.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza del 13 giugno 2018, n. 120.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza dell'8 novembre 2018, n. 194.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 120/2018, punto 10.1 del "Considerato in diritto".

¹⁸ L'art. 5 CSE tutela, appunto, i diritti sindacali dei lavoratori, precisando però che "La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale".

¹⁹ D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, cit.

nell'ambito della procedura di reclamo collettivo, seppur autorevoli, non potessero considerarsi vincolanti²⁰. La Corte ha infatti escluso che il giudice interno debba adeguarsi all'interpretazione del Comitato sulla base di due motivi: da un lato, l'assenza, nella Carta sociale europea, di una disposizione analoga all'art. 32 CEDU, che affida l'interpretazione della CEDU esclusivamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo; dall'altra, l'assenza di una disposizione che conferisca efficacia vincolante per gli Stati membri alle decisioni del Comitato, differentemente da quanto accade per le sentenze della Corte EDU a norma dell'art. 46 CEDU²¹.

Benché sia fuor di dubbio che l'efficacia vincolante delle pronunce del Comitato sia priva di esplicito riscontro del testo della Carta, sembra che la Consulta si sia trincerata all'interno di una logica eccessivamente formalista e restrittiva, ampiamente criticata nella letteratura sul tema²². Sia la stragrande maggioranza della dottrina che la Commissione di diritto internazionale²³ concordano infatti sulla necessità di utilizzare le pronunce del Comitato ai fini interpretativi²⁴ sulla base delle regole previste Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (d'ora in avanti, "CVDT")²⁵. La scelta, da parte degli Stati membri

²⁰ Corte costituzionale, sentenza 120/2018, cit., punto 13.4 del "Considerato in diritto"; Corte costituzionale, sentenza n. 194/2018, punto n. 14 del "Considerato in diritto".

²¹ Ibidem.

²² Tra le diverse analisi della dottrina internazionalistica, si vedano, *inter alia*, i contributi di D. AMOROSO, L. MOLA, D. RUSSO, L. BORLINI, L. CREMA e S. FORLATI in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea? Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d. lgs n. 23/2015, Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 7/2018.

²³ Progetto di articoli della Commissione di Diritto Internazionale dal titolo *Subsequent agreements and subsequent practice in relation to interpretation of treaties*, adottato il 21 febbraio 2018, e riportato all'Assemblea Generale nell'ambito del report sulla 70esima sessione di lavoro della CDI, v. UN Doc. A/73/10, p. 106 (Draft conclusion no. 13). In particolare, la CDI rileva che "A pronouncement of an expert treaty body may give rise to, or refer to, a subsequent agreement or subsequent practice by parties under article 31, paragraph 3, or subsequent practice under article 32. Silence by a party shall not be presumed to constitute subsequent practice under article 31, paragraph 3 (b), accepting an interpretation of a treaty as expressed in a pronouncement of an expert treaty body."

²⁴ L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., p. 206.

²⁵ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 (d'ora in avanti "CVDT"), artt. 31, 32 e 33 in materia di interpretazione dei trattati internazionali. Maggiormente dibattuto è invece il fondamento normativo, all'interno della Convenzione di Vienna, sulla base del quale il giudice nazionale dovrebbe considerare le pronunce del Comitato. Secondo una certa ricostruzione, infatti, le decisioni del Comitato possono qualificarsi come "prassi successiva" alla conclusione del trattato a norma dell'art. 31 par. 3 lett. b) CVDT) (cfr. K. BERNER, *Subsequent agreements and subsequent practice in domestic courts*, Springer, 2017, p. 213), mentre altri ritengono che la prassi degli organi di controllo non giudiziali dei trattati internazionali possa più propriamente rientrare tra i mezzi supplementari di interpretazione di cui all'art. 32 CVDT (v. L. BORLINI, L. CREMA, *The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: Authoritative Interpretations or mission éducatrice?*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2019*, New York, 2020, p. 129 ss.). Altri ancora, invece, hanno prospettato l'idea di poter fare ricorso all'art. 31 par. 2 lett. b), che prescrive alle Parti di interpretare il

di un trattato, di attribuire ad un organo la competenza *esclusiva* a pronunciarsi sulla sua interpretazione²⁶ risulterebbe infatti assai difficilmente conciliabile con la possibilità, per i giudici nazionali, di non prendere neanche in considerazione le decisioni di tale organo nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni²⁷. Inoltre, alcuni sostengono l'esistenza di un obbligo di cooperare con gli organi di controllo dei diritti umani, in linea con quanto espressamente stabilito dall'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che impone agli Stati di collaborare "sinceramente ed operosamente" nella promozione e tutela dei diritti sociali²⁸. Da qui, sembrerebbe dunque discendere l'obbligo delle Corti nazionali di prendere necessariamente "in considerazione" le decisioni del Comitato e di potersene discostare, nel caso concreto, solo motivatamente²⁹.

Simili considerazioni paiono condivisibili, tanto più se per il giudice nazionale risulta agevole conciliare l'interpretazione della norma internazionale con i principi costituzionali. Tale era appunto il caso delle pronunce succitate, in cui la Corte costituzionale avrebbe potuto adeguarsi alle pronunce del Comitato con estrema agilità. Paradossalmente³⁰, infatti, la Corte, dopo aver preso le distanze dall'interpretazione del Comitato, è in concreto addivenuta a conclusioni pressoché identiche a quelle adottate da quest'ultimo nella propria prassi. Nella sentenza 120/2018, la Corte ha infatti dichiarato illegittimo l'art. 1475 del Codice dell'ordinamento militare solo nella parte in cui istituisce un

trattato alla luce del suo "contesto", e cioè, segnatamente, alla luce di "ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato". Secondo tale ricostruzione, difficilmente una tale espressione non potrebbe includere la prassi dell'organo di monitoraggio del trattato di volta in volta rilevante (cfr. L. MOLA, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, cit., p. 206).

²⁶ La circostanza è degna di nota, dal momento che uno degli argomenti a sostegno del valore vincolante della CEDU è, come già evidenziato, il fatto che il sistema di controllo sia attribuito in via esclusiva anche alla Corte EDU. Sul punto, D. RUSSO, *La definizione del parametro di costituzionalità fondato sulla Carta sociale europea: il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea? Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d. lgs n. 23/2015*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, cit., pp. 131 e 133.

²⁷ L. BORLINI, L. CREMA, *The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: Authoritative Interpretations or mission éducatrice?*, cit., p. 156.

²⁸ In questo senso, D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, cit., in particolare, pp. 165-171. Sull'esistenza di un simile obbligo *solo* nel caso in cui la pronuncia dell'organo di monitoraggio riguardi la medesima materia e sia rivolta allo Stato al quale il giudice nazionale appartiene, v. L. BORLINI, L. CREMA, *The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: Authoritative Interpretations or mission éducatrice?*, cit.

²⁹ *Ibidem*. In questo senso, anche D. AMOROSO, *Sull'obbligo della Corte Costituzionale italiana di "prendere in considerazione" le decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali*, cit.

³⁰ L. MOLA, *Brevissime osservazioni sull'interpretazione della Carta sociale europea. A margine della sentenza n. 120/2018 della Corte costituzionale in prospettiva di una prossima pronuncia*, cit., pp. 120-121.

divieto *assoluto* di associazione sindacale, ma non anche nella parte in cui permette al personale militare di accedere ad associazioni sindacali specifiche per il personale militare³¹, in linea con quanto affermato dal Comitato nella decisione, di poco precedente, *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) c. Francia*³². La convergenza sostanziale con l'interpretazione resa dal Comitato sulla Carta è però ancora più marcata nella sentenza n. 194/2018, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, con riferimento alla parte in cui prevedeva un'indennità in un «importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», alla luce del contrasto con gli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea. Secondo la Consulta, infatti, il calcolo dell'indennità calibrato esclusivamente sull'anzianità di servizio non risultava in grado di garantire «il diritto dei lavoratori ad [...] un *congruo* indennizzo o altra *adeguata* riparazione» previsti dalla disposizione internazionale³³. Pur dovendosi escludere, secondo la Corte, l'obbligatorietà di una tutela reintegratoria alla luce delle disposizioni costituzionali, la Corte ha infatti ritenuto che il ristoro per il licenziamento subito debba essere calcolato sulla base di un criterio di ragionevolezza, che consenta, di volta in volta, di poterne valutare l'*adeguatezza* sulla base di una pluralità di fattori (es. numero dei lavoratori, dimensioni dell'impresa, comportamento e condizioni delle parti)³⁴. Ed è proprio a proposito della nozione di “adeguatezza” di cui all'art. 24 CSE che la Consulta ha richiamato la prassi del Comitato, sulla base della quale la tutela economica del lavoratore illegittimamente licenziato può ritenersi congrua solo nel caso in cui tenga conto di *tutte* le perdite economiche subite dal lavoratore dalla data del licenziamento a quella della sentenza³⁵.

Pare dunque contraddittorio che la Consulta, pur avendo di fatto condiviso l'orientamento del Comitato sul punto, ne abbia ribadito in termini perentori

³¹ Corte costituzionale, sentenza 120/2018, cit., punto 10.1 del “Considerato in diritto”.

³² Comitato europeo dei diritti sociali, *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) c. Francia*, ricorso n. 101 del 2013, decisione del 27 gennaio 2016, al link: [https://hudoc.esc.coe.int/fre/#!/%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],\[%22escdidentifier%22:\[%22cc-101-2013-dmerits-fr%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#!/%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],[%22escdidentifier%22:[%22cc-101-2013-dmerits-fr%22]]).

³³ Carta sociale europea, Articolo 24.

³⁴ In commento, F. PERRONE, *La forza vincolante delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali: riflessioni critiche alla luce della decisione CGIL c. Italia dell'11 febbraio 2020 sul Jobs Act sulle tutele crescenti*, su *Lavoro Diritti Europa*, 23 marzo 2020, al link: <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/diritto-comunitario-e-diritto-del-lavoro/439-la-forza-vincolante-delle-decisioni-del-comitato-europeo-dei-diritti-sociali-riflessioni-critiche-alla-luce-della-decisione-cgil-c-italia-dell-11-febbraio-2020-sul-jobs-act-sulle-tutele-crescenti>.

³⁵ M. CARINCI, *La Corte costituzionale n. 194/2018 ridisegna le tutele economiche per il licenziamento individuale ingiustificato nel “Jobs Act”, e oltre*, cit., p. 311.

il carattere non vincolante³⁶. La piena adesione all'interpretazione del Comitato avrebbe invece consentito, aldilà di una maggiore coerenza, anche un'opportuna riflessione su ulteriore profilo di censura del D.lgs. 23/2015, e cioè, la previsione di un tetto massimo ai fini del calcolo dell'indennità risarcitoria per il lavoratore illegittimamente licenziato³⁷. Nel precedente giudizio *Finnish Society of Social Rights*³⁸, il Comitato aveva infatti espressamente stabilito che la determinazione *ex lege* di un importo massimo pari a 24 mensilità per un licenziamento illegittimo – in maniera analoga a quanto previsto dal Jobs Act prima delle modifiche del 2018 – fosse incompatibile con l'art. 24 CSE³⁹. Nondimeno, nella sentenza n. 194, il giudice costituzionale non ha invece tenuto conto di tali conclusioni, aprendo dunque la strada ad ulteriori contestazioni del D.lgs. 23/2015 sia sul piano nazionale che sovranazionale.

3. La sentenza n. 7/2024: un'occasione mancata

La sentenza n. 7/2024 s'inserisce nel contesto fin qui descritto, in continuità, per quel che riguarda le questioni oggetto del giudizio, con la sentenza n. 194/2018. La Consulta si è infatti nuovamente espressa sulla legittimità del Jobs Act, da esaminarsi, tuttavia, anche alla luce di alcuni sviluppi registratisi nel frattempo. La sentenza interviene, infatti, a seguito della prima decisione resa dal Comitato europeo dei diritti sociali sul Jobs Act. Quest'ultima originava dal ricorso *CGIL c. Italia*⁴⁰, in cui il sindacato ricorrente aveva lamentato l'incompatibilità del D.lgs. 23/2015 con l'art. 24 CSE con riguardo al limite massimo della tutela economica del lavoratore (*plafond*)⁴¹. Qui, il Comitato, con decisione resa pubblica nel marzo 2020, ha accolto tale ricorso, sottolineando come la disciplina italiana dei licenziamenti non presenti un'efficacia sufficientemente dissuasiva per il datore di lavoro, posto che "l'indennizzo per i danni subiti non è significativamente superiore a quello previsto in sede di conciliazione e, d'altra parte, la durata della procedura avvantaggia il datore di lavoro, dato che l'indennizzo in questione non può superare gli importi prestabiliti (limitati da un *plafond* di 12, 24 o 36 mensilità, a seconda dei casi, di 6 mensilità per le piccole imprese)"⁴². A tale decisione è poi seguita la risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020, che ha

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 194/2018, punto 14 del "Considerato in diritto".

³⁷ *Ibidem*, par. 45. In particolare, nel caso di specie l'indennità massima era stata fissata in 24 mensilità.

³⁸ Comitato europeo dei diritti sociali, *Finnish Society of Social Rights c. Finlandia*, ricorso n. 106/2014, decisione dell'8 settembre 2016.

³⁹ *Ibidem*, par. 45.

⁴⁰ Comitato europeo dei diritti sociali, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia*, reclamo collettivo n°158/2017, decisione dell'11 settembre 2019.

⁴¹ *Ibidem*, par. 10.

⁴² *Ibidem*, par. 103.

invitato l'Italia a riferire sulle eventuali misure adottate per rendere la misura in esame conforme alla Carta⁴³.

Simili circostanze rendevano dunque più che mai opportuna una presa di posizione della Corte costituzionale sul valore delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, non solo a fronte dell'autorevolezza riconosciuta a tale organo nell'ambito dei giudizi precedenti, ma anche alla luce degli impulsi dottrinali seguiti alle due pronunce del 2018 di cui sopra⁴⁴, che avevano indubbiamente sollecitato il giudice a interpretare il diritto nazionale in maniera il più possibile conforme agli obblighi internazionali. E tuttavia, da tale punto di vista, la pronuncia n. 7 del 2024 risulta deludente, limitandosi sostanzialmente a richiamare gli argomenti già espressi dalla sentenza n. 120/2018 circa la duplice assenza, nella CSE, di disposizioni analoghe agli articoli 32 e 46 CEDU⁴⁵. Da qui, la Corte ha infatti dedotto la “funzione essenzialmente propositiva e sollecitatoria” della procedura dei reclami collettivi, ritenuta ancora una volta priva di effetti vincolanti⁴⁶.

Il Giudice delle leggi ha dunque ritenuto di dover valutare l’“adeguatezza” della tutela indennitaria – ritenuta legittima dalla sentenza n. 194/2018 – soltanto alla luce della propria giurisprudenza, che ammette che la tutela del lavoratore possa consistere in un indennizzo predeterminato in un limite massimo⁴⁷. Nulla esclude, secondo la Corte, che “una tutela più ampia e più incisiva, come quella sollecitata dal Comitato europeo dei diritti sociali” possa essere realizzata nel nostro ordinamento, “Ma” - aggiunge - “appartiene alle scelte di politica sociale, rientranti nella discrezionalità del legislatore [...] fissare il sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi nella gamma di quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono tutti, nel loro complesso, al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività”⁴⁸. E, tuttavia, la scelta di una tutela “più ampia ed incisiva” dei diritti dei lavoratori non sembra essere rimessa alla totale discrezionalità del legislatore, dovendosi quest'ultima svolgersi nel pieno rispetto degli obblighi internazionali della Carta sociale europea a norma dell'art. 117 Cost.

Va inoltre rilevato come l'orientamento della Corte costituzionale circa il valore da attribuirsi alle pronunce del Comitato si sia rivelato, nel caso di specie, dirimente. Se la Consulta avesse interpretato il canone di adeguatezza anche

⁴³ Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 158/2017*, CM/ResChS(2020)2, adottata l'11 Marzo 2020.

⁴⁴ V. *supra*, par. 2.

⁴⁵ Corte cost., sentenza n. 7/2024, punto 13.2 del “Considerato in diritto”.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, punto 14 del “Considerato in diritto”.

⁴⁸ *Ibidem*.

alla luce delle conclusioni dell'organo sovranazionale, infatti, essa sarebbe potuta arrivare anche ad accogliere la questione di legittimità sollevata in riferimento agli artt. 76 e 117 co.1 con riguardo all'art. 24 CSE, di cui è invece stata dichiarata l'infondatezza. A tali conclusioni la Consulta è peraltro pervenuta senza dilungarsi sulle ragioni sostanziali che l'hanno condotta a divergere dalle conclusioni nel merito da parte del Comitato, abdicando nuovamente, pertanto, all'obbligo di compiere ogni possibile tentativo per conciliare obblighi nazionali e sovranazionali e di motivarne adeguatamente la decisione di discostarsene.

4. Conclusioni

Nella sentenza n. 317/2009, la Corte costituzionale metteva in luce l'enorme importanza del «confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali», che «deve essere effettuato mirando alla *massima espansione delle garanzie*, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti»⁴⁹. Nella sentenza n. 7/2024, una maggiore apertura alle considerazioni svolte dal Comitato europeo dei diritti sociali nell'ambito del reclamo collettivo promosso dalla CGIL avrebbe in effetti consentito di espandere la tutela dei lavoratori in caso di licenziamento e di intervenire, pertanto, nell'ambito di una disciplina che è da anni interessata da un processo di progressiva erosione delle garanzie. Nondimeno, la Consulta, escluso il carattere vincolante delle decisioni del Comitato, ha respinto la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 24 CSE, ritenendo di dover valutare l'«adeguatezza» del ristoro apprestato al lavoratore illegittimamente licenziato soltanto alla luce degli standard fissati dalla giurisprudenza costituzionale.

La decisione in esame va pertanto a consolidare un orientamento giurisprudenziale che non favorisce la cooperazione con gli organi internazionali a tutela dei diritti umani, che, per quanto non dotati del potere di emanare atti formalmente vincolanti, sempre più frequentemente contribuiscono all'interpretazione degli obblighi internazionali sottoscritti dallo Stato italiano. Lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, resa possibile anche dall'approvazione di numerosi protocolli addizionali ai trattati che oggi consentono a numerosi monitoring bodies di esprimersi nell'ambito di complaint procedures, ha infatti reso questi ultimi attori non secondari nel sistema «multilivello» di tutela della persona. In un contesto in cui la portata dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano non è ancora scevra da dubbi⁵⁰, la revisione di un

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 317 del 30 novembre 2009, punto 7 del «Considerato in diritto».

⁵⁰ V. *supra*, par. 2.

simile orientamento – che costituisce un precedente anche ai fini dell'applicabilità di altri obblighi internazionali, incardinati in altri sistemi di tutela – è dunque senz'altro auspicabile per il futuro.