

Osservatorio sulle fonti

I VINCOLI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI: ALCUNI SPUNTI DALLA GIURISPRUDENZA RECENTE SULLE “MISURE DI AUSTERITÀ”

di *Deborah Russo*^{*}

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La configurabilità di misure regressive della tutela nei trattati sui diritti sociali. - 3. Il divieto di misure aventi effetti discriminatori. - 4. L'inderogabilità delle cosiddette “core obligations”. - 5. Gli obblighi procedurali imposti dal principio della proporzionalità. - 6. L'altra faccia della medaglia: “condizionalità” e diritti sociali. - 7. Considerazioni conclusive.

The article deals with the impact of the so called “measures of austerity” - which States are compelled to implement in order to get access to international credit schemes - on the enjoyment of international social rights standards. In particular, by examining the relevant case law of the international treaty bodies in the field of social rights' protection, the paper focuses on the criteria that restrict the States' margin of discretion to derogate social rights in order to cope with the economic emergency. It argues that both the national constitutional courts and the European Court of Justice should play a pivotal role to guarantee the core standards of social protection by enhancing the relevant provisions of, respectively, their national constitutions (particularly, as far as the Italian legal order is concerned with, art. 117 Cost.) and the European Charter of fundamental rights.

^{*} Ricercatrice di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Firenze.

1. Introduzione

L'obiettivo della stabilità finanziaria nella zona euro è perseguito mediante una complessa articolazione di meccanismi giuridici e di centri di gestione politica della "crisi del debito pubblico" che prevedono il coinvolgimento, ad un tempo, delle Istituzioni dell'Unione europea, di alcune organizzazioni economiche internazionali (quali il Fondo monetario internazionale) e degli Stati membri dell'Unione europea; tali meccanismi portano all'elaborazione di misure di contenimento della spesa pubblica che, una volta attuate dagli Stati, incidono sui diritti e sulle legittime aspettative sociali della collettività, talora determinando una regressione dei livelli di tutela nazionale previgente¹.

L'esigenza di tutela delle situazioni giuridiche coinvolte dalle "misure di austerità" adottate dagli Stati dell'eurozona è risultata in pronunce degli organi di controllo dei trattati sui diritti umani e di giudici nazionali che pongono, tra l'altro, il problema dell'individuazione di criteri di raccordo tra le fonti idonei ad assicurare l'effettività della tutela. Prendendo spunto dalla giurisprudenza e dalla prassi degli organi di controllo che ne è derivata, il presente contributo intende in particolare esaminare, con una prospettiva di osservazione "esterna" agli ordinamenti nazionali, quale sia il contenuto dei vincoli internazionali che gravano sugli Stati allorché effettuano scelte che incidono sui diritti sociali, in considerazione dell'assoluta rilevanza che tali vincoli assumono, tra gli altri, nell'ordinamento italiano ove costituiscono, ai sensi dell'art. 117 Cost., parametri di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti normativi nazionali. La tutela dei diritti sociali è, infatti, imposta da precisi obblighi internazionali che lo Stato italiano ha assunto ratificando, tra gli altri, la Carta sociale europea, adottata nel 1961 nell'ambito del Consiglio d'Europa², e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro

¹ I meccanismi cui si fa riferimento sono l'*European Financial Stability Facility* (EFSF) che è stato istituito, al di fuori della cornice dell'ordinamento dell'Unione europea, con un accordo internazionale per l'assistenza finanziaria degli Stati membri della cosiddetta "eurozona" oramai sostituito dall'*European Stability Mechanism* (ESM), anch'esso istituito con accordo internazionale tra gli stessi Stati membri e il cui testo è reperibile sul sito internet: www.european-council.europa.eu/media/582889/08-tesm2.it12.pdf. Con regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 è stato inoltre istituito l'*European Financial Stability Mechanism* (EFSM) per la stabilizzazione finanziaria dell'eurozona. Sulla natura e sulle problematiche giuridiche connesse all'elaborazione di tali meccanismi si veda: A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 961 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. int.*, 2012, p. 681 ss.

² Cfr. R. BRILLAT, *La protezione dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea. Da Roma '90 a Roma 2000: dieci anni di cambiamenti per la Carta*, in B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 187 ss.; F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazioni nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *RDSS*, 2008, p. 509 ss.; 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*, relazione del Gruppo di Pisa reperibile all'indirizzo internet: www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/06/trapanistraziuso.pdf.

(OIL)³. Le disposizioni di tali trattati si traducono, al pari di quelle contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tanto nel rafforzamento del patrimonio dei valori e dei principi ispiratori della Carta costituzionale, quanto in parametri di legittimità delle leggi di cui non soltanto gli organi di controllo ma anche i giudici nazionali e, in particolare la Corte costituzionale, sono custodi⁴. Ciò è specialmente rilevante nell'attuale congiuntura di crisi finanziaria internazionale perché l'esercizio della competenza legislativa per l'implementazione delle riforme strutturali necessarie a fronteggiare la crisi attraverso la rimodulazione della spesa pubblica risente di condizionamenti provenienti dall'esterno e, specialmente, dalla pleora dei soggetti creditori e delle autorità istituzionali che li rappresentano. E' pur vero che il "controllo esterno" è, nel caso della Carta sociale europea e degli altri trattati in materia sociale, riservato ad organi di controllo quali il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa e il Comitato di esperti dell'OIL che, a differenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, presentano una composizione tecnica e, in caso di violazioni, non hanno il potere di emanare sentenze vincolanti comportanti conseguenze pecuniarie per gli Stati responsabili. Nondimeno essi svolgono una funzione interpretativa del tutto analoga a quella espressa dalla Corte di Strasburgo sia nell'esercizio del controllo periodico dei rapporti statali sullo stato di adempimento dei trattati, sia, con riferimento al Comitato europeo dei diritti sociali, nell'esame dei ricorsi collettivi presentati dalle organizzazioni rappresentative delle parti sociali, tanto è vero che specifiche disposizioni convenzionali obbligano gli Stati contraenti a cooperare con gli organi di controllo e a tenere in debita considerazione le pronunce da essi adottate.

Peraltro, il sistema di salvaguardia dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa considerato nel suo complesso tende a evolversi verso una dimensione di tutela integrata dei diritti contenuti nella Carta sociale europea e di quelli sanciti dalla Convenzione europea dei diritti umani, tanto è vero che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non di rado ha ricavato la protezione dei diritti sociali attraverso un'interpretazione estensiva ed evolutiva dei parametri convenzionali, talora anche richiamando espressamente le garanzie della Carta⁵. Questo approccio indica come meriti un ridimensionamento la tradizionale concezione della differenza tra i diritti di libertà e i diritti sociali,

³ Sul sistema di protezione dell'Organizzazione internazionale del lavoro si veda, tra gli altri: R. ADAM, *Attività normative e di controllo dell'OIL e evoluzione della comunità internazionale*, Giuffrè, Milano, 1993.

⁴ Cfr. P.P. PORTINARO, *Dal custode della costituzione alla costituzione dei custodi*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1997. Sul ruolo della Corte Costituzionale, tra gli altri: D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994.

⁵ Vedi, ad esempio, la sent. della Corte europea dei diritti dell'uomo 7 luglio 2011, *Stummer c. Austria*. Sulle tecniche interpretative della Corte di Strasburgo si rinvia a: P. PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998.

essenzialmente basata sulla circostanza che il contenuto dei secondi varia in base alle risorse a disposizione e, in considerazione del maggior intervento pubblico nell'economia, all'opzione ideologica dello Stato. In effetti, l'accesso a livelli minimi di tutela sociale costituisce il presupposto indispensabile all'esercizio dei diritti civili e politici e, d'altra parte, la tutela delle libertà implica, come la giurisprudenza della Corte di Strasburgo insegna, specifici obblighi positivi per la piena realizzazione dei diritti e, dunque, costi per lo Stato⁶.

Ebbene, la stessa tendenza all'integrazione della tutela dei diritti fondamentali, che si è considerata in atto nel contesto del Consiglio d'Europa, potrebbe tradursi in un maggior grado di effettività dei diritti sociali soltanto se i giudici nazionali e, soprattutto, la Corte costituzionale assumessero consapevolezza circa la piena idoneità delle disposizioni pattizie in materia a integrare il parametro costituzionale dell'art. 117 Cost. il quale impone, sia, al legislatore, di adottare atti normativi, sia alle autorità giurisdizionali, di interpretarli e applicarli in conformità alle disposizioni convenzionali che attribuiscono diritti sociali⁷.

In sostanza, l'adesione ai trattati sui diritti sociali rende imprescindibile, pena la responsabilità sul piano internazionale e la violazione dell'art. 117 Cost. sul piano interno, l'attuazione degli obblighi previsti e impegna tutti gli organi nazionali a rispettare i limiti, sui quali ci soffermeremo nei paragrafi che seguono, che circoscrivono il margine di apprezzamento riservato agli Stati contraenti e che risultano insuperabili nonostante l'esigenza di tener fede agli impegni internazionali con i creditori. La partecipazione ai trattati, dunque, non tollera una concezione dei diritti sociali quali "misure discrezionali e spesso fortemente potestative o addirittura come benefici *octroyés*" che lo Stato concede e poi semmai revoca a seconda delle condizioni economiche e delle opzioni politiche del momento. Essa, pertanto, condiziona in modo vincolante l'azione degli organi statali nel fronteggiare la congiuntura finanziaria di emergenza attraverso l'elaborazione e l'attuazione di politiche di "austerità"⁸.

Ciò premesso, due sono i principali profili problematici che saranno esaminati nei paragrafi che seguono: il primo attiene all'individuazione dei criteri in base ai quali valutare la responsabilità per violazioni dei diritti sociali compiute dagli Stati membri quando operano in adempimento di impegni internazionali per la concessione dei prestiti o comunque per il mantenimento dei vincoli di bilancio, anche in relazione al margine

⁶ Cfr. S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁷ In questo senso, si veda l'opinione di P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti "Costituzionalismo e globalizzazione", Salerno, 22-24 novembre 2012, in corso di pubblicazione in *Dir. soc.*, p. 22.

⁸ Cfr. L. FERRAJOLI, *Stato sociale e Stato di diritto*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 44. Vedi anche S. GAMBINO, *Stato e diritti sociali tra Costituzioni nazionali e Unione europea*, Liguori, Napoli, 2009 e M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 141 ss., R. PLANT, *Modern Political Thought*, Londra, 1991, p. 269 ss. Sul problema della scorta tra affermazione dei diritti e loro effettività tra gli altri: G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha sessant'anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

di discrezionalità ad essi riconosciuto in vista di prevalenti finalità di interesse generale.

Il secondo riguarda l'altra faccia della medaglia e, cioè, la possibilità di affermare dei parametri per valutare l'eventuale responsabilità delle Istituzioni dell'Unione europea e degli stessi Stati membri nell'elaborazione di condizioni per il beneficio dei prestiti internazionali che risultano lesive dei diritti sociali.

2. La configurabilità di misure regressive della tutela nei trattati sui diritti sociali

Tra le recenti pronunce concernenti la responsabilità degli Stati nell'attuazione di misure di contenimento della spesa pubblica lesive dei diritti individuali si segnalano le sentenze n. 187 del 5 aprile 2013 della Corte costituzionale del Portogallo e "*N.K.M. c. Ungheria*" del 14 maggio 2013 della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa nn. 65 e 66 del 23 maggio 2012 e nn. 76, 77, 78 e 79 del 7 dicembre 2012⁹. L'elemento che accomuna queste pronunce è la definizione di criteri idonei a valutare se le misure "regressive" del livello della tutela dei diritti possono essere giustificate, in una situazione di grave crisi economica, dall'esigenza di rispettare gli impegni a ridurre la spesa pubblica assunti mediante accordi internazionali. Sebbene sia diverso il contenuto delle misure legislative contestate e il parametro costituzionale e convenzionale invocato, esse delineano un orientamento concordante circa la definizione di criteri che gli Stati dovrebbero rispettare nell'attuazione delle riforme economiche necessarie a beneficiare dei prestiti internazionali.

Risulta da tali pronunce e, in modo esplicito, dalle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali sopra menzionate, che gli Stati non possono giustificare violazioni dei diritti sociali per l'esigenza di ottemperare agli impegni assunti sul piano internazionale e, in particolare, nel caso in questione, quelli derivanti dagli accordi conclusi dalla Grecia nel 2010 con la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale (la cosiddetta "Troika"). Secondo il Comitato, infatti, le condizioni poste dal meccanismo europeo di stabilità non valgono a escludere le riforme strutturali implementate per rispettarle dal campo di applicazione della Carta sociale europea e a giustificare l'ingerenza sui diritti sociali essenziali. Al contrario, gli Stati contraenti sono tenuti a garantire il rispetto dei diritti tanto nella fase della negoziazione degli accordi internazionali di prestito, quanto nella fase della loro esecuzione, essendo in ogni caso riservato al Comitato il potere di sindacare sulla conformità delle misure nazionali ai diritti sociali sanciti dalla Carta¹⁰.

Nell'affermare il proprio potere di sindacare il Comitato ha, innanzitutto, chiarito che

⁹ Cfr. L. MOLA, *Le "misure di austerità" adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Dir. um. dir. inter.*, 2012, p. 419 e ID., *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, *ibidem*, p. 206.

¹⁰ Ciò vale anche per il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali rispetto agli Stati che ne sono Parti. Al riguardo, vedi ad esempio: A. VITERBO, *L'applicazione extraterritoriale del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: i Principi di Maastricht del 2011*, in *Dir. um. dir. inter.*, 2012, p. 210.

l'impegno assunto dagli Stati contraenti a realizzare in modo progressivo i diritti sanciti dalla Carta non esclude, almeno in linea di principio e in determinate circostanze, la possibilità di adottare misure regressive. Al riguardo, particolarmente interessante è l'interpretazione resa dell'art. 12, par. 3, della Carta sociale europea riguardo al diritto alla sicurezza sociale, in virtù del quale: "With a view to ensuring the effective exercise of the right to social security, the Contracting Parties undertake: (...) §3 to endeavour to raise progressively the system of social security to a higher level".

La formulazione di questa disposizione è, infatti, in una certa misura paradigmatica del carattere progressivo tipico delle norme internazionali sui diritti economici e sociali e le considerazioni che il Comitato ha svolto su di essa assumono valore generale¹¹. Come è noto, la natura progressiva delle norme sui diritti economici e sociali non ne esclude il carattere immediatamente precettivo né l'azionabilità davanti al giudice nazionale e internazionale¹². Nondimeno, giacché esse disciplinano relazioni tra Stati aventi differenti condizioni di sviluppo, per un verso, imponendo l'impiego di risorse economiche e attuazione di modifiche strutturali che possono richiedere tempo, e, per altro verso, consentendo libertà di scelta dei mezzi per l'attuazione, il contenuto precettivo di esse si sostanzia esclusivamente nell'obbligo di impiegare il massimo delle risorse a disposizione per adottare misure concrete verso l'obiettivo indicato dal trattato, dimostrando "uno sforzo prolungato di diligenza...di procedere verso l'obiettivo prefissato...secondo certi criteri giuridici"¹³. Ciò significa che gli Stati devono adottare immediatamente, impiegando tutte le risorse disponibili, le misure legislative, politiche, di accesso alla giustizia e di altro tipo che si rendano necessarie per conseguire la piena realizzazione dei diritti sociali. L'impegno all'attuazione progressiva dei diritti non implica, tuttavia, il divieto per gli Stati di adottare misure regressive della tutela qualora esse risultino giustificate dalla penuria delle risorse economiche a disposizione dello Stato e dall'impossibilità di sostituirle con altre che comportino un sacrificio minore.

La configurabilità di restrizioni necessitate dall'insufficienza delle risorse economiche disponibili vale anche per il diritto alla sicurezza sociale previsto dall'art. 12, par. 3 della Carta sociale europea nonostante il carattere "progressivo" della tutela sia in questo caso accentuato rispetto alle altre disposizioni per l'assenza di un livello massimo di tutela predeterminato. Tanto è vero che il Comitato europeo ha interpretato l'art. 12, par. 3, alla luce dell'art. 31 della Carta che consente la previsione di "restrizioni e limi-

¹¹ Cfr. P. ALSTON e G. QUINN, *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRQ*, 1987, p. 156 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi di tutela e promozione dei diritti economici, sociali e culturali*, in F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Vita & Pensiero, Milano, 2009, p. 14.

¹² Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, vol. XI, 1989, p. 1 ss.; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, 1964, p. 803 ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 1995, p. 545 ss.; A. D'ALOIA, *Storie «costituzionali» dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Miche Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, p. 689 ss.; L. JIMENA QUESADA, *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, in *Est. Econ. Apl.*, 2009, p. 743 ss.

¹³ R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi di tutela e promozione dei diritti economici, sociali e culturali*, cit., p. 16.

ti” necessari in una società democratica per la protezione dei diritti altrui e dell’interesse pubblico¹⁴. Secondo il Comitato, il consolidamento delle finanze pubbliche, se necessario ad assicurare la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale, può essere considerato, almeno in linea di principio, un interesse pubblico meritevole di bilanciamento con il diritto alla sicurezza sociale purché siano rispettati alcuni criteri che consentano il sindacato esterno sull’adeguatezza e la proporzionalità delle misure regressive adottate.

3. Il divieto di misure aventi effetti discriminatori

Il primo criterio si riferisce all’esigenza di rispettare il canone della ragionevolezza allorché si impongono sacrifici ai diritti e alle aspettative legittime individuali. Pertanto, le misure regressive risulteranno inadeguate qualora colpiscano una specifica categoria di persone, imponendo loro di sopportare un carico di sacrifici notevolmente maggiore rispetto al resto della popolazione.

L’applicazione di questo criterio risulta, ad esempio, dalla recente sentenza *N.K.M. v. Hungary* nella quale la Corte europea dei diritti dell’uomo ha affermato che gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento nell’elaborazione della legislazione in materia economica e sociale che, tra l’altro, consente loro, specie in una congiuntura di grave crisi economica, di operare una redistribuzione delle risorse nell’interesse della giustizia sociale e del benessere della collettività. Tuttavia, l’imposizione di una tassa sull’indennità di licenziamento di alcuni lavoratori pubblici, prevista per legge e dunque fonte di una aspettativa legittima, è stata ritenuta incompatibile con il diritto di proprietà della ricorrente in considerazione della natura irragionevolmente selettiva della misura nazionale. Essa colpiva, infatti, soltanto una certa categoria di lavoratori pubblici, imponendo loro, nell’interesse della giustizia sociale, un peso economico eccessivo rispetto a quello richiesto ad altre categorie di lavoratori¹⁵. Ciò anche perché l’entità della imposizione risultava per tre volte superiore a quella applicabile alle altre categorie di lavoratori, generando una disparità di trattamento sproporzionata rispetto alla finalità di interesse generale perseguita. Applicando lo stesso principio, la Corte europea è arrivata ad una diversa conclusione nel caso *Maggio c. Italia*, escludendo che la legge italiana che ha introdotto un metodo di calcolo delle pensioni armonizzato per i prestatori di lavoro in Svizzera, avesse comportato un’ingerenza illegittima nel diritto di proprietà dei ricorrenti. Ciò perché, nel caso di specie, la riduzione imposta ammontava a meno della metà della pensione attesa e non comportava, dunque, un onere individuale eccessivo rispetto all’obiettivo di garantire un sistema previdenzia-

¹⁴ Per una analisi generale sul ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali e sulle tecniche da esso impiegate nell’esame dei ricorsi collettivi, si rinvia a: P. ALSTON, *Strengths and Weaknesses of the ESC’s Supervisory System*, in G. DE BURCA, B. DE WITTE (a cura di), *Social Rights in Europe*, New York, 2005, p. 60 ss.; H. CULLEN, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights*, in *HRLR*, 2009, p. 61 ss.

¹⁵ Pertanto, secondo la Corte europea: “Assuming that the impugned measure served the interest of the State budget at a time of economic hardship, the Court notes that the majority of citizens were not obliged to contribute, to a comparable extent, to the public burden” (Sent. 14 maggio 2013, *N.M.K. v. Hungary*, par. 72).

le sostenibile e bilanciato¹⁶.

Il divieto di misure restrittive di carattere discriminatorio risulta anche dalla dec. n. 66/2011 del Comitato europeo dei diritti sociali nella quale la previsione di una riduzione della retribuzione dei lavoratori aventi età inferiore a trentacinque anni, sebbene funzionale alla realizzazione di obiettivi occupazionali legittimi in tempo di crisi, è stata ritenuta, in relazione alla sua entità, foriera di sacrifici eccessivi per quella parte della popolazione.

Una recente sentenza della Corte costituzionale del Portogallo sembra confermare la rilevanza di questo criterio nelle motivazioni che hanno accompagnato la declaratoria di parziale incostituzionalità della legge n. 66-B/2012 sul bilancio dello Stato per il 2013¹⁷. Secondo la Corte costituzionale, infatti, sebbene la situazione di grave emergenza finanziaria giustificasse il mantenimento della riduzione delle retribuzioni lorde mensili superiori a 1.500 euro dei lavoratori pubblici per il terzo anno consecutivo, l'effetto cumulativo di questa previsione con altre riduzioni, quale la sospensione del pagamento delle indennità per ferie, avrebbe comportato un onere sproporzionato ed eccessivo per quei lavoratori in violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 13 della Costituzione. Pertanto secondo la Corte costituzionale, il legislatore dovrà valutare soluzioni alternative idonee a recuperare l'ammanto di bilancio risultante dalla declaratoria di parziale incostituzionalità¹⁸.

¹⁶ Come risulta dai brani rilevanti della sent. 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*, par. 61-62: "Nel valutare se l'ingerenza abbia imposto un onere individuale eccessivo a carico del primo ricorrente, la Corte tiene conto del particolare contesto in cui viene sollevata la questione e, segnatamente, quello di un regime di previdenza sociale. Questi regimi sono l'espressione della solidarietà della società nei confronti dei suoi membri più vulnerabili (...). La Corte osserva che la Legge 296/2006 prevede che la retribuzione pensionabile, relativa al periodo di lavoro svolto all'estero, debba essere determinata moltiplicando per cento l'importo dei contributi trasferiti e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva prevista per i regimi di invalidità, vecchiaia e superstiti, in vigore nel periodo a cui si riferiscono i contributi. Di conseguenza, secondo il primo ricorrente, tra il 1996 - anno in cui iniziò a ricevere la pensione - e il 2009, egli ha percepito una pensione mensile pari a 873 EUR anziché 1.372 EUR, che invece avrebbe ottenuto se il suo procedimento non avesse subito ingerenze e avesse avuto esito positivo, e nel 2010 ha percepito una pensione di 1.178 EUR anziché 1.900 EUR. Alla luce di questi calcoli, la Corte osserva che il primo ricorrente ha perso molto meno della metà della sua pensione. Pertanto la Corte reputa che egli sia stato obbligato a sopportare una riduzione ragionevole e commisurata, piuttosto che essere totalmente privato dei suoi diritti (...)" La Corte europea ha, dunque, escluso la violazione dell'art. 1, par. 1 del Primo Protocollo della Convenzione europea, riscontrando, tuttavia, quella dell'art. 6 della Convenzione europea per l'irretroattività delle misure italiane.

¹⁷ Sent. 5 aprile 2013 del *Tribunal constitucional* portoghese n. 187/2013 con la quale la Corte si è pronunciata sui ricorsi n. 2/2013 (sollevato dal Presidente della Repubblica), 5/2013 (sollevato da cinquanta parlamentari del Partito socialista), 8/2013 (sollevato da ventiquattro deputati appartenenti al *Partido Comunista Português*, al *Bloco de Esquerda* e al *Partido Ecologista "Os Verdes"*), e 11/2013 (sollevato dall'*Ombudsman* portoghese). Per un commento sulla sentenza cfr.: R. CISOTTA, D. GALLO, *Il tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità e il diritto internazionale*, in corso di pubblicazione in *Dir. um. dir. inter.*, 2013.

¹⁸ Problemi per certi versi analoghi sono emersi, peraltro, anche in relazione alla tutela dei diritti di libertà: due recenti sentenze della Corte costituzionale del Belgio si sono pronunciate sulla compatibilità di alcune misure sulle indagini fiscali con il diritto alla tutela della vita privata dei contribuenti in considerazione dell'interesse finanziario dello Stato considerato prevalente, specie in un momento di grave crisi

4. L'inderogabilità delle cosiddette "core obligations"

Un altro criterio fondamentale riguardo al sindacato sulla legittimità delle misure repressive è quello concernente la salvaguardia di livelli minimi di tutela (generalmente definiti "core obligations"), coesenziali ad assicurare una vita dignitosa e a salvaguardare l'effettività dei diritti.

Gli organi di controllo dei trattati sui diritti umani hanno generalmente affermato che il margine di discrezionalità concesso agli Stati contraenti nell'introduzione di misure repressive nella tutela dei diritti convenzionali in circostanze di grave difficoltà finanziaria incontri un limite inderogabile nell'esigenza di garantire un contenuto minimo dei diritti. Questo principio, peraltro, è stato elaborato nella prassi del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali che, ad esempio, nel commento generale n. 14 concernente il diritto alla salute, ha affermato: "the adoption of any retrogressive measures incompatible with the core obligations under the right to health (...) constitutes a violation of the right to health"¹⁹.

Nelle recenti decisioni sulle misure di austerità introdotte dalla Grecia il Comitato europeo sui diritti sociali ha applicato questo principio e ha considerato, ad esempio, che le disposizioni nazionali che consentivano ai datori di lavoro di riconoscere ai lavoratori di età inferiore a trentacinque anni una retribuzione pari all'84% del salario minimo fossero incompatibili con il diritto ad un'equa retribuzione, comportando un abbassamento dello stipendio al di sotto del 60% della media nazionale e, quindi, della soglia di povertà; e ciò nonostante esse perseguissero un obiettivo di politica nazionale di per sé legittimo, quale quello di agevolare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro in una situazione di grave crisi economica.

In questo senso si è espresso anche il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che, in occasione della valutazione del nuovo codice greco sulla sicurezza sociale, ha raccomandato alla Grecia di effettuare uno studio preliminare che individui la linea di confine ("red line") oltrepassata la quale lo Stato incorrerebbe in violazioni del "minimum international social security standards"²⁰.

Analogamente la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Maggio c. Italia*, ha

economica, purché nel rispetto dei principi di legalità e proporzionalità¹⁸. Pare interessante, anche con riferimento all'attuale dibattito italiano sul c.d. nuovo redditometro, che la Corte belga abbia valorizzato, al fine del rispetto del principio della proporzionalità, le circostanze che il contribuente sia preventivamente sentito con una richiesta motivata (salvo il rischio di insolvenza fraudolenta) e che gli sia garantito di rivolgersi immediatamente a un giudice che verifichi la fondatezza degli indizi che devono giustificare l'indagine fiscale.

¹⁹ Cfr. CESCR *General Comment* n. 14: *Right to the highest attainable standards of health*, 11 agosto 2000, UN doc. E/C.12/2000/4, par. 48. Interpretazioni analoghe sono contenute nei commenti generali concernenti altre disposizioni del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (*General Comment* n. 15, par. 42, *General Comment* n. 19, par. 64 etc.).

²⁰ In particolare, secondo il Comitato dei ministri: "The social security system would not fulfill its role if the benefits it provided were so low as to push the workers below the poverty line; in such cases, the State would be seen as failing to fulfill its general responsibility(...)" (Risoluzione CM/ResCSS(2012)8 sull'applicazione del Codice europeo della sicurezza sociale in Grecia del 12 settembre 2012).

considerato decisivo, ai fini della valutazione della violazione dell'art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione europea, se il diritto del ricorrente di beneficiare del regime di previdenza sociale avesse subito ingerenze tali da pregiudicare i suoi diritti pensionistici “nella loro essenza” e ha escluso l'interferenza considerando che il ricorrente avesse perso una parte inferiore alla metà dell'ammontare della sua pensione. Ragionando in base allo stesso criterio, la Corte europea ha, invece, accertato la violazione dello *standard* minimo di tutela del diritto di proprietà nel caso *N.K.M. v. Hungary* affermando che la misura regressiva in questione avesse privato la ricorrente di una parte rilevante del contenuto della sua aspettativa legittima a percepire un'indennità di licenziamento. In questa stessa pronuncia la Corte europea ha inoltre più volte sottolineato il legame funzionale esistente tra l'indennità riconosciuta in caso di licenziamento e l'esigenza della persona di affrontare con dignità la situazione economica successiva alla perdita del posto del lavoro²¹.

Esiste una stretta connessione tra l'individuazione dei livelli minimi di tutela dei diritti economici e sociali, sottratti al potere di bilanciamento dello Stato in situazioni di gravi difficoltà finanziarie, e la preservazione della dignità umana della persona. La teoria delle “*minimum core obligations*” denota una concezione funzionale dello Stato in base alla quale l'erogazione di prestazioni indispensabili a garantire all'individuo il sostentamento e le condizioni economiche coesistenziali a condurre una vita dignitosa costituisce attributo essenziale della sovranità²². Ciò anche e soprattutto in situazioni di grave e diffusa crisi economica dello Stato.

5. Gli obblighi procedurali imposti dal principio della proporzionalità

L'obbligo di garantire una tutela effettiva dei diritti economici e sociali in tempo di crisi implica anche specifici obblighi procedurali a carico dello Stato i quali, in sostanza, derivano dall'applicazione del principio di proporzionalità e dall'esigenza di verificare la disponibilità di misure alternative idonee a perseguire le finalità generali con minore sacrificio dei diritti individuali.

In sostanza, se le misure che introducono limiti al godimento dei diritti economici e sociali devono risultare agli organi di controllo dei trattati come necessarie “in una società democratica” occorre che esse siano adottate mediante un procedimento che ne assicuri la sostenibilità sui gruppi più vulnerabili della popolazione, venendo talora in rilievo anche l'esigenza della partecipazione delle parti interessate e, soprattutto, di quelle maggiormente colpite dalle riforme statali e che preveda la predisposizione a livello nazionale di meccanismi indipendenti di controllo e di revisione delle decisioni statali.

²¹ Sent. 14 maggio 2013, cit., par. 41.

²² Cfr. A. MÜLLER, *Limitations to and Derogation from Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRLR*, 2009, p. 588; A. CHAPMAN, S. RUSSEL, *Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, 2002, p. 14; D. BILCHITZ, *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford, 2007; E. ÖRÜCÜ, *The core of rights and freedoms: The Limits of Limits*, in CAMPBELL, GOLDBERG, MC. LEAND, MULLER (a cura di), *Human Rights: From Rhetoric to Reality*, Oxford, 1986, p. 37.

In particolare, con riferimento alla recente ristrutturazione del mercato del lavoro in Grecia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha motivato l'illegittimità delle misure di riduzione delle garanzie di sicurezza sociale anche con riferimento alla circostanza che il Governo non avesse svolto "the minimum level of research and analysis into the effects of such far-reaching measures that is necessary to assess in a meaningful manner their full impact on vulnerable groups in society". Oltretutto, le decisioni del Governo non avevano tenuto conto degli studi presentati dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi della società civile né avevano discusso la configurabilità di misure alternative a quelle stabilite.

Su questo aspetto si è appuntato anche il sindacato del Comitato di esperti dell'ILO nell'ambito delle osservazioni sull'esecuzione della Convenzione n. 102 da parte della Grecia. Secondo il Comitato, infatti, il rapporto presentato dal Governo indicava come il 20% circa della popolazione greca si trovasse in procinto di cadere nella fascia della povertà senza aver avuto l'opportunità di partecipare ad incontri con la Troika e di discutere in alcun modo l'impatto delle riforme della sicurezza sociale, del lavoro e della legislazione fiscale sulla diffusione della povertà e sulla sostenibilità del sistema sociale²³.

In sostanza, l'esigenza di dimostrare la necessità e la proporzionalità delle misure statali in relazione all'assenza di alternative meno onerose per la salvaguardia dei diritti e delle aspettative legittime implica per gli Stati l'obbligo di valutare e comparare mediante studi di impatto, inclusi quelli forniti dalle organizzazioni rappresentative delle parti sociali, le ricadute che le diverse tipologie di misure legislative potrebbero produrre sulla società. Comporta, inoltre, l'obbligo di garantire l'accesso a organi nazionali indipendenti legittimati ad effettuare un riesame delle riforme statali. Questo principio risulta ovviamente essenziale ad evitare che le condizioni internazionali per il beneficio dei prestiti divengano un alibi per astenersi dal rispetto di procedure decisionali adeguate e democratiche nell'elaborazione delle misure anticrisi.

6. L'altra faccia della medaglia: "condizionalità" e diritti sociali

Il carattere trasversale dei criteri sviluppati dagli organi di controllo ne comporta la rilevanza anche rispetto all'azione degli Stati che, come il nostro, non sono soggetti a meccanismi di prestito a forte condizionalità ma sono comunque tenuti a rigorose misure di controllo e di contenimento della spesa pubblica per rispettare i parametri della politica monetaria comune.

Un'ulteriore prospettiva di analisi che tuttavia non può essere adeguatamente approfondita in questa sede concerne la questione dell'incidenza dei vincoli internazionali relativi alla tutela dei diritti sociali sull'operato degli Stati membri e delle Istituzioni dell'Unione europea quando elaborano le condizioni per il beneficio dei prestiti internazionali. Evidentemente in questo senso ci si pone in un'ottica diversa da quella dello

²³ *Observation CEARC* (ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations), 101 st ILC session (2012), par. 88, p. 23.

Stato che subisce le misure di austerità e che, tuttavia, sembra meritevole di considerazione anche perché è incerta la portata degli obblighi internazionali in materia di tutela sociale al di fuori del territorio dello Stato.

Al riguardo il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha recentemente dichiarato che ogni Stato ha la responsabilità primaria di promuovere i diritti economici, sociali e culturali nell'ambito della propria giurisdizione scegliendone liberamente mezzi e obiettivi e che gli Stati dovrebbero evitare di subordinare la concessione dei prestiti al rispetto di prescrizioni dettagliate di politica economica²⁴. Con tale raccomandazione, il Consiglio ha lasciato, in sostanza, intendere che l'imposizione di condizioni di politica economica dettagliate nell'ambito dei programmi internazionali per l'erogazione del credito potrebbe costituire una violazione delle norme internazionali generali e, in particolare, di quelle sul divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato.

D'altra parte, quando agiscono come prestatori di credito, gli Stati generalmente operano nell'ambito di organizzazioni internazionali con la conseguenza che risulterebbe in ogni caso problematico imputare direttamente ad essi le eventuali violazioni compiute dall'organizzazione, cioè un ente dotato di distinta personalità giuridica.

In questa prospettiva considerazioni specifiche merita, tuttavia, il Meccanismo europeo di stabilità (di seguito MES) perché denota una accentuazione del legame con l'ordinamento dell'Unione europea tale da far prospettare l'applicazione delle garanzie della Carta dei diritti fondamentali rispetto ad eventuali determinazioni degli Stati membri dell'Unione e delle Istituzioni europee in esso coinvolte che risultino lesive dei diritti sociali. Infatti il MES tende a salvaguardare la stabilità della zona euro mediante la gestione concertata di situazioni di rischio di crisi del debito sovrano e, in sostanza, opera in una logica di stretta funzionalità agli obiettivi della politica monetaria comune. Funzionalità in una certa misura evidenziata anche dal coinvolgimento di alcune Istituzioni dell'Unione europea e dalla modifica apportata all'art. 136 TFUE con l'introduzione di un terzo paragrafo ai sensi del quale "gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità".

Eppure la Corte di giustizia ha chiarito, nella sentenza *Pringle*, che l'instaurazione del MES è avvenuta al di fuori dell'ambito del diritto dell'Unione europea, riguardando l'esercizio di competenze di politica economica (e non monetaria) proprie degli Stati membri e, di conseguenza, ha affermato che i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali non trovano applicazione rispetto all'azione condotta dagli Stati membri in quell'ambito²⁵. Nella sentenza *Pringle*, la Corte ha tuttavia riconosciuto che la modifica dell'art. 136, par. 3, TFUE fosse "diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri" e ha, dunque, ammesso il rischio di impatto negativo del MES sul diritto dell'Unione del qua-

²⁴ Cfr. Risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani "The effect of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights", UN doc. A/HRC/RES/20/10 del 18 luglio 2012, par. 6.

²⁵ Cfr. B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *CMLR*, 2013, p. 805 ss.

le fanno parte, prime fra tutte, le norme sui diritti fondamentali²⁶.

Gli argomenti prospettati dalla Corte per escludere il proprio controllo sulla compatibilità dell'azione del MES rispetto ai diritti fondamentali non sono rimasti, tuttavia, esenti da critiche²⁷. Innanzitutto, nell'enunciare che “gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES”²⁸, la Corte di giustizia adotta un'interpretazione restrittiva del concetto di “ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea”. In effetti, come risulta dalla successiva sentenza *Fransson*, una misura statale rientra nell'ambito del diritto UE non soltanto se costituisce una misura di trasposizione di una direttiva ma anche soltanto in virtù di un nesso diretto tra la sua applicazione e l'attuazione di altre disposizioni e finalità dell'Unione. Nel caso *Fransson*, in particolare, il nesso rilevante riguardava la circostanza che una sovrattassa per irregolarità contributive fosse necessaria a mettere a disposizione del bilancio dell'Unione le somme corrispondenti alle risorse IVA, sanzionando comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione²⁹. Ragionando in termini di funzionalità alla corretta applicazione delle disposizioni e delle finalità dell'Unione, specie di quelle necessarie alla politica monetaria comune, è possibile estendere la nozione di ambito di applicazione del diritto dell'Unione anche alle misure adottate dagli Stati coinvolti nel MES. Questa soluzione sembra equilibrata anche perché nell'ambito di applicazione della Carta resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali “a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione”³⁰.

Peraltro, nella sentenza *Pringle*, la Corte non ha fornito alcun chiarimento riguarda la configurabilità di un suo sindacato sull'operato delle Istituzioni dell'Unione europea coinvolte nell'attuazione del MES. Eppure, se essa avesse adottato anche questa prospettiva non avrebbe potuto trovare nell'art. 51 un ostacolo all'applicazione della Carta, posto che il limite all'operatività delle sue disposizioni “esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione” è riferito all'azione degli Stati membri e non anche a quella del-

²⁶ Sent. 27 novembre 2012, cit., par. 69.

²⁷ Cfr. D. O'DONOVAN, *The insulation of austerity, the Charter of fundamental rights and European Union Institutions*, consultabile su <http://humanrights.ie/uncategorized/the-insulation-of-austerity-the-charter-of-fundamental-rights-and-european-union-institutions>.

²⁸ Sent. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, par. 180.

²⁹ Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson* commentata da N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione in *Rivista di diritto internazionale*.

³⁰ Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, par. 28. Sul ruolo della Corte di giustizia nella tutela “multilivello” dei diritti sociali nella situazione di crisi economica si vedano, tra gli altri, gli scritti di S. GAMBINO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *Astrid-on line*, 2012, reperibile sul sito http://www.astrid-online.it/Giustizia-1/Studi--ric/Gambino_Nocito_12_07_12.pdf e D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, reperibile su: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>.

le Istituzioni³¹. Peraltro, se si negasse l'applicabilità delle disposizioni della Carta con riferimento alla circostanza che le Istituzioni operano nel MES al di fuori del diritto dell'Unione si violerebbe la finalità essenziale dell'art. 51 che è proprio quella del "riparto" della copertura – in termini di salvaguardia dei diritti fondamentali – tra ordinamenti e non quella della mera "esclusione" di determinate competenze dal sistema di controllo dell'ordinamento sovranazionale. L'esigenza del "riparto" costituisce la logica conseguenza del principio del trasferimento di poteri sovrani dagli Stati all'Unione che caratterizza la struttura costituzionale del complesso costituito dall'Unione europea e dagli Stati membri (il c.d. "Verfassungsverbund"). Pare evidente che la logica del riparto riguarda esclusivamente l'azione degli Stati membri nella misura in cui essa soltanto si colloca a cavallo tra i due sistemi di tutela dei diritti fondamentali, quello costituzionale e quello dell'Unione europea, mentre non riguarda l'azione delle Istituzioni che, se sottratta al campo di applicazione della Carta, opererebbe in un ambito privo di tutela.

7. Considerazioni conclusive

In conclusione, l'elaborazione di nuovi strumenti per la gestione della crisi del debito nella zona euro comporta l'esigenza di un rafforzamento delle garanzie di prevenzione e di accertamento delle violazioni dei diritti sociali cagionate dalle "misure di austerità" che non trova ancora sufficiente realizzazione negli ordinamenti degli Stati membri e dell'Unione. Per un verso, manca una adeguata valorizzazione delle potenzialità derivanti dall'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, testimoniata, ad esempio, dai vari ricorsi sollevati dai giudici portoghesi per attivare il sindacato in via pregiudiziale della Corte di giustizia sulla legislazione di emergenza finanziaria, alcuni dei quali ancora pendenti ed altri rigettati per manifesta incompetenza³². Per altro verso, invece, è necessario che gli Stati contraenti assumano consapevolezza dell'obbligo di rispettare i diritti sociali sanciti dai trattati di cui sono Parti nell'elaborazione e attuazione delle misure di contenimento della spesa pubblica necessarie a rispettare gli impegni internazionali di politica monetaria. Da questo punto di vista è fondamentale, come dimostra anche il caso portoghese, il ruolo che le Corti costituzionali potranno svolgere, anche valorizzando tali obblighi quali parametri di legittimità delle leggi per il tramite dell'art. 117 Cost., per assicurare una tutela "sistemica e non frazionata" dei vari interessi costituzionalmente protetti e antagonisti, effettuando un bilanciamento ispirato al principio della massima espansione delle tutele e all'esigenza di garantire razionalità e coesione al sistema³³.

³¹ Cfr. S. PEERS, *Towards a new form of EU law? The use of EU institutions outside the EU legal framework*, in *ECLR*, 2013, p. 37 ss.

³² E', ad esempio, pendente la causa C-264/12 mentre si è conclusa con l'ordinanza di rigetto del 7 marzo 2013 la causa C-128/12.

³³ Cfr. Sent. Corte Cost. n. 264/2012, par. 4.1 di cui si può vedere il commento di A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di Corte Cost. 264/2012)*, in *Studi e commenti*, 2012. Sul bilanciamento dei diritti fondamentali e il principio della massima espansione delle tutele alla luce

dell'interpretazione dell'art. 117 Cost. resa dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze 348 e 349 del 2007 si veda, tra gli altri: E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, Cost.*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 128 ss. In generale, sul ruolo delle Corti costituzionali in prospettiva internazionale e multilivello, tra gli altri, si vedano: A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012; A. NOLLKAEMPER, *National Courts and the International Rule of Law*, Oxford, 2010; C. FOCARELLI, *International law as Social Construct. The Struggle for Global Justice*, Oxford, 2012, p. 316 ss.; M. POIARES MADURO, *Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism*, in J.L. DUNOFF, J.P. TRACHTMAN (a cura di), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Oxford, 2010, p. 1 ss.; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2012.