

I “DIRITTI SOCIALI” NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO¹

S o m m a r i o: 1. Trattamenti economici di sicurezza sociale e tutela della *possession*. 2. Segue: *possession* e aspettative di diritto. 3. Tutela sociale e discriminazione. 4. Possibili prospettive.

1. Mentre il Consiglio d'Europa tuttora discute sulla creazione di un sistema di garanzia dei diritti sociali, la Corte europea dei diritti dell'uomo, di fatto, opera già in questo senso, applicando le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) a carattere marcatamente sociale², come dimostrano, in particolare, alcuni recenti sentenze che muovono da denunce di discriminazione nei trattamenti economici di sicurezza sociale, discriminazione considerata nell'ottica dell'art. 1 del Protocollo 1 (art. P1-1), sul diritto di proprietà (“*possession*”)³.

La sentenza che, in proposito, ha aperto la strada ad un'interpretazione della Corte per così dire “lata” del diritto di “proprietà” e che è stata oggetto di ampio dibattito in dottrina per la sua “originalità”, è, com'è noto, la *Gaygusuz v. Austria*⁴, i cui termini possono essere brevemente riassunti come segue.

Dopo aver lavorato in Austria per 11 anni, con alcune interruzioni, il ricorrente, di nazionalità turca, aveva fatto richiesta all'agenzia per l'impiego di Linz, di poter ricevere, in base ai termini stabiliti dalla legge, la pensione fino ad allora maturata in forma di assegno di assistenza; la richiesta, tuttavia, non era stata accolta per difetto del requisito della nazionalità austriaca: donde il ricorso alla Corte di Strasburgo.

* Dottore in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace.

¹ Versione rivista e aggiornata de “La tutela dei «diritti sociali» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n° 3, 2006.

² Si tratta, in particolare, dell'art. 4, che proibisce schiavitù, servitù e lavoro forzato (la Corte, per la prima volta, ha riscontrato nel comportamento di uno Stato la fattispecie di lavoro forzato e di servitù nella sentenza *Siliadin v. France*, n. 73316/01, 26 luglio 2005), dell'art. 11, sulla libertà di associazione (la Corte ha fatto riferimento all'art. 11 per affermare, in senso positivo, il diritto di aderire ad un sindacato nelle sentenze *Wilson and the National Union of Journalists, Palmer, Wyeth and the National Union of Rail Maritime and Transport Workers and Doolan and others v. United Kingdom*, nn. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, ECHR 2002-V, o, in senso negativo, la libertà di scegliere il sindacato più confacente al lavoratore nella sentenza *Sorensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], n. 52562/99 e 52620/99, 11 gennaio 2006), dell'art. 1 del Protocollo 1, concernente il diritto di “proprietà” o *possession* (sul quale i giudici hanno fatto leva per affermare il diritto ai trattamenti economici in situazioni di bisogno), dell'art. 2 dello stesso protocollo sul diritto all'istruzione, e anche degli articoli 8 (diritto alla vita privata) e 14 (divieto di discriminazione).

³ Ed, invero, il principio di discriminazione, di cui all'art. 14, può essere fatto valere solo in rapporto ad una situazione concreta, e cioè in rapporto ai diritti e alle libertà espressamente considerati e tutelati dalla CEDU (*Karlheinz Schmidt v. Germany*, 18 luglio 1994, *series A* n. 291-B, § 22).

⁴ *Gaygusuz v. Austria*, 16 settembre 1996, *Reports* 1996-IV.

Nella relativa sentenza la Corte dà atto, innanzitutto, che la legislazione austriaca subordina il diritto dell'assegno di assistenza al pagamento dei contributi, e che il governo contesta al ricorrente non già il difetto dei requisiti necessari alla titolarità di tale diritto, bensì quello della nazionalità austriaca. E già su questa base essa ritiene di dover accogliere il ricorso, non ravvisando una giustificazione razionale o oggettiva della diversità di trattamento, fondata sul criterio di nazionalità.

La pronuncia della Corte è particolarmente significativa per quanto riguarda la questione del mancato rispetto del diritto di proprietà (da intendersi nel senso di cui all'art. P1-1, cioè, sostanzialmente, come *ius in re propria*), sollevata dal ricorrente insieme a quella della discriminazione per ragioni di nazionalità. La Corte assume, infatti, che il diritto all'assegno di assistenza è direttamente collegabile al principio di cui alla suindicata disposizione, che deve intendersi applicabile alla specie indipendentemente dalla maturazione del requisito contributivo.

Come è stato osservato da più parti, detta affermazione, in sé considerata, è suscettibile di grandi implicazioni, perché (astrattamente) è significativa di un diritto, per così dire, originario, ossia preesistente allo stesso adempimento degli obblighi contributivi fissati dalla legislazione nazionale regolatrice. Tuttavia, evidenti sono anche gli elementi di ambiguità, dal testo della sentenza non essendo ricavabile con precisione il peso che la Corte ha dato ai due diversi argomenti – ruolo della disciplina positiva, da un lato, carattere “originario” del diritto, dall'altro –, di per sé, come è evidente, in logica contrapposizione.

Detta ambiguità, in realtà, appare sciogliersi nelle successive sentenze⁵, le quali, pur richiamandosi espressamente al caso *Gaygusuz v. Austria*, sembrano volerne correggere il tiro, come è evidente là dove le stesse dichiarano che il diritto alla prestazione pecuniaria è espressione del principio di cui all'art. P1-1 soltanto nei casi in cui risulti maturato il requisito contributivo minimo, così come fissato, caso per caso, dalla legislazione nazionale interessata.

E' da ritenere che solamente la sentenza *Koua Poirrez v. France*⁶ ricalchi puntualmente la *Gaygusuz v. Austria*, in quanto sostiene l'indipendenza del diritto ad un trattamento assistenziale dalla maturazione del requisito contributivo.

Va considerata, però, la particolarità di quest'ultimo caso. Infatti, il ricorrente, cittadino ivoriano, 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, si era visto negare il diritto di ricevere un sussidio per disabili adulti.

⁵ *Willis v. The United Kingdom*, n° 36042/97, § 32, ECHR 2002-IV; *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, n 60669/00, § 39, ECHR 2004-IX.

⁶ *Koua Poirrez v. France*, n. 40892/98, ECHR 2003-X.

Nel caso *Willis v. the United Kingdom*, invece, il ricorrente, capo di una famiglia nella quale da sempre la principale produttrice di reddito era stata la moglie, alla morte di costei si era trovato da solo con due bambini a carico; per tale motivo il predetto aveva fatto richiesta di attribuzione dell'assegno vedovile e dell'indennità per madri vedove, previsti dalla legislazione di sicurezza sociale, in considerazione del fatto che, in vita, la moglie aveva regolarmente provveduto al pagamento della relativa contribuzione.

Come nella *Gaygusuz*, la Corte esplicitamente nega la necessità che la prestazione di sicurezza sociale abbia natura contributiva, affinché possa essere considerata oggetto di “proprietà”, ai sensi dell'art. P1-1. Tuttavia l'ambiguità della precedente sentenza sembra notevolmente ridimensionata; infatti, nel caso in questione la Corte dichiara non rilevante l'identità del cittadino che usufruisce dei contributi, poiché i lavoratori di entrambi i sessi contribuiscono al sistema previdenziale. In sostanza, i giudici ritengono che, poiché il governo non ha contestato al ricorrente il difetto dei requisiti necessari alla titolarità dell'assegno vedovile e dell'indennità per madri vedove, previsti dalla legislazione nazionale, l'operato, diverso trattamento vada imputato a ragioni di genere e, dunque, ad una discriminazione vietata dall'art. 14⁷.

La sentenza *Kjartan Ásmundsson v. Iceland* a sua volta si segnala perché la Corte sottopone a dettagliata analisi l'art. P1-1, sottolineando come il diritto di proprietà, così come garantito dalla CEDU, si articola in tre norme principali, delle quali la prima, diretta a garantire il pacifico godimento della *possession*, costituisce il principio di riferimento per le altre due: cioè, quella relativa al divieto di privazione della “proprietà”, “se non per causa di pubblica utilità o nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale”, e quella relativa al diritto degli Stati membri di controllare l'uso della proprietà “in modo conforme all'interesse generale”.

Nel caso specifico il ricorrente si era visto sospendere la pensione d'invalidità a seguito di una modifica dei parametri d'invalidità, apportata dalla legge nazionale, quella islandese.

Al proposito, la Corte appare attribuire una rilevanza decisiva al dato statistico, il quale evidenzia che su un totale di 689 titolari della pensione di disabilità, dopo il provvedimento legislativo, solo 54 hanno perso il diritto alla pensione; da tale sproporzione la Corte desume che la differenza di trattamento in questione contrasta con il principio di cui all'art. 14, e provoca una grave lesione della legittima aspettativa del soggetto di continuare a beneficiare di quel trattamento economico, del quale ha goduto del tutto pacificamente per ben 20 anni.

La Corte, in sostanza, ritiene illegittima la sospensione del trattamento pensionistico in relazione al carattere arbitrario – si potrebbe dire – della scelta di modificare il metodo di valutazione della

⁷ Gli stessi principi vengono ribaditi in *Runkee and White v. the United Kingdom*, n. 42949/98 e 53134/99, 10 maggio 2007.

disabilità, e non già per un cambiamento delle condizioni di salute dell'interessato; a tali condizioni, la privazione del diritto pensionistico, pur rispondendo agli interessi dello Stato islandese, rappresenta, ad avviso della Corte, un onere eccessivo per il singolo individuo, e infrange il principio di proporzionalità tra l'interesse generale – garantito dall'art. P1-1§2 – e quello individuale.

2. La recente giurisprudenza della Corte ha affrontato, con riguardo al diritto di “proprietà” *ex art. P1-1*, un'ulteriore questione: quella relativa alla possibilità di intendere come *possession* un'aspettativa di diritto, maturata a seguito di pronunce giudiziarie definitive o in conformità a disposizioni legislative.

La sentenza che, al proposito, ha fatto scuola concerne il caso *Pravednaya v. Russia*⁸.

La ricorrente, titolare di una pensione di anzianità, in conseguenza dell'adozione da parte del legislatore nazionale di un nuovo metodo di computo pensionistico che ne diminuiva l'importo, aveva fatto ricorso ai tribunali russi, ottenendo un pronuncia favorevole sia in primo, sia in secondo grado. L'ente previdenziale, tuttavia, aveva promosso un procedimento di revisione, allegando il sopravvento di nuove circostanze sulla base delle quali valutare il caso, procedimento di revisione che aveva avuto esito sfavorevole per l'ente.

La Corte perviene a ravvisare l'assenza dei requisiti dell'equo processo *ex art. 6 CEDU*, attraverso la valutazione dell'incidenza delle vicende giudiziarie sul diritto di proprietà (*rectius*, sul diritto alla pensione) della ricorrente. Al proposito la Corte ribadisce, ai sensi dell'art. P1-1, che la legittima pretesa (*claim*) alla pensione di vecchiaia costituisce oggetto di *possession*, in una fattispecie in cui l'interessata ha acquisito il diritto di ottenere la pensione originaria al termine del processo d'appello, e il pregiudizio al pacifico godimento della *possession* (in tal senso, la “privazione”, di cui alla seconda parte dell'art. 1§1) viene ravvisato nell'ingiustificato assoggettamento della medesima al provvedimento di revisione. Nell'opinione dei giudici, infatti, tra le situazioni che consentono deroghe a tale precetto (e, cioè, l'interesse pubblico o una disposizione legislativa) non rientra l'assoggettamento ingiustificato ad un processo di revisione avverso una sentenza ormai definitiva, quale quella d'appello: privare l'interessato del pacifico godimento della pensione riconosciuta giudizialmente e in via definitiva non rispetta l'equilibrio tra gli interessi in gioco⁹.

⁸ *Pravednaya v. Russia*, n. 69529/01, 18 novembre 2004.

⁹ Per citare alcune sentenze che hanno confermato la posizione dei giudici europei nel caso *Pravednaya*, è possibile fare riferimento a *Smiritskaya v. Russia*, n. 852/02 e *Levochkina v. Russia*, n. 944/02, entrambe emesse il 5 luglio 2007.

Alla *Pravednaya* hanno fatto seguito altre sentenze in cui la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. P1-1 in lettura congiunta con l'art. 6 ed esteso ulteriormente l'interpretazione dei relativi diritti.

In particolare nel caso *Vasilyev v. Russia*¹⁰ i giudici di Strasburgo giungono alle stesse conclusioni della *Pravednaya*, avendo il ricorrente affrontato un analogo iter giudiziario a causa dell'insufficiente incremento della propria pensione d'anzianità.

Anche l'affare *Bulgakova v. Russia*¹¹ vede la ricorrente vittima di un procedimento iniquo, promosso in via straordinaria. Diversamente dal caso *Pravednaya*, però, il procedimento di revisione si era concluso a sfavore dell'interessata e al provvedimento era stata attribuita efficacia retroattiva rispetto alla sentenza definitiva emessa dal giudice ordinario.

La Corte, a questo proposito, ribadisce che, seppure la riduzione della pensione d'anzianità, di per sé, non comporti una violazione dell'art. P1-1, fare retroagire l'applicazione di tale riduzione a un periodo in cui la pensione era dovuta costituisce un danno eccessivo per il contribuente e lede la *possession*, cioè il diritto di proprietà.

Nel caso *Borshchevskiy v. Russia*¹², la Corte ravvisa la mancata soddisfazione di un'aspettativa di diritto (al ricorrente spettava un risarcimento per danno biologico) non solo a causa dell'avvio di un iniquo procedimento di revisione, ma anche in ragione della mancata applicazione della sentenza definitiva, alla quale il procedimento di revisione ha fatto seguito a ben 2 anni e tre mesi di distanza.

Diversa questione viene posta dall'affare *Solodyuk v. Russia*¹³. I ricorrenti, marito e moglie, lamentavano di ricevere i ratei di pensione con significativi e ripetuti ritardi, durante i quali il rublo russo subiva una notevole svalutazione a causa dell'inflazione, con conseguente perdita di valore reale di detti ratei.

La Corte ricorda che la legittima pretesa di un trattamento economico corrisponde, *tout court*, ad una *possession*: non avendo il governo contestato il diritto della coppia di ricevere la pensione di anzianità, la Corte desume che i ricorrenti, di fatto, erano titolari del bene “pensione”.

Nello specifico, dunque, la Corte riconosce che gli effetti della svalutazione sui ratei di pensione corrisposti in ritardo (da un minimo di 3 mesi a un anno) sono rappresentativi di un onere eccessivo per il singolo interessato, tale da determinare la violazione dell'art. P1-1.

3. Nella recente giurisprudenza della Corte una posizione di spicco è occupata anche da quelle sentenze che riguardano ipotesi di trattamento discriminatorio nelle materie di sicurezza sociale.

¹⁰ *Vasilyev v. Russia*, n. 66543/01, 13 ottobre 2005.

¹¹ *Bulgakova v. Russia*, n. 69524/01, 18 gennaio 2007.

¹² *Borshchevskiy v. Russia*, n. 14853/03, 12 febbraio 2007.

¹³ *Solodyuk c. Russia*, n. 67099/01, 12 luglio 2005.

Nella sentenza *Bucheň v. République tchèque*¹⁴ l'istante, già giudice militare, a seguito di specifica disposizione assunta dal Ministero della difesa ceco era stato automaticamente trasferito ad un tribunale ordinario, con garanzia del diritto al contestuale godimento del trattamento pensionistico di giudice militare. Tuttavia, una nuova disciplina, intervenuta poco dopo, sopprimeva detta possibilità di passaggio automatico degli *ex* giudici militari al ruolo di giudice ordinario, consentendola soltanto per concorso, e, nel contempo, disponeva la sospensione (fino alla conclusione della carriera di giudice ordinario) del godimento del suddetto trattamento pensionistico per coloro che fossero stati trasferiti automaticamente; la stessa disciplina faceva salvo, invece, il godimento del trattamento pensionistico in corso di attività per gli *ex* giudici militari o *ex* procuratori militari che, assoggettatisi al concorso e risultati vincitori, fossero entrati nel ruolo di giudice o procuratore ordinario.

La Corte accoglie l'eccezione di discriminazione per violazione dell'art. 14, in relazione all'art. P1-1, assumendo, da una parte, che i procuratori militari hanno una qualificazione giuridica e una conoscenza del diritto del tutto assimilabili a quelle dei giudici militari, e, dall'altra, che l'attività giudicante in ambito militare e quella in ambito ordinario sono del tutto analoghe, sicché lo sforzo e l'iniziativa personale impiegati in occasione di detto mutamento di attività (alla base della giustificazione addotta dalla Repubblica ceca per spiegare il cambiamento di disciplina), oltre che essere, per definizione, soggettivi, non sono idonei a giustificare la differenza di trattamento in questione.

Nello stesso anno i giudici di Strasburgo si sono pronunciati sull'affare *Wessels-Bergervoet v. the Netherlands*¹⁵.

La ricorrente, cittadina olandese e pensionata sulla base di un rapporto assicurativo con il suo paese, lamentava di aver subito una decurtazione del 38% della pensione di anzianità, come conseguenza della medesima decurtazione della pensione di anzianità del suo consorte, il quale aveva lavorato in Germania per un periodo totale di 19 anni.

I giudici di Strasburgo riconoscono che, avendo la ricorrente soddisfatto tutte le condizioni previste dalla legge olandese ai fini della maturazione della pensione di anzianità, l'unico elemento in ragione del quale il trattamento economico era stato decurtato era rappresentato dal legame matrimoniale; non ravvisando, tuttavia, l'esistenza di alcuna disposizione che, parallelamente, individui nel contratto di matrimonio un motivo di condizionamento della pensione di un uomo a quella della moglie, la Corte ritiene violato il principio di non discriminazione (art. 14), in combinato con l'art. P1-1.

¹⁴ *Bucheň c. République tchèque*, n. 36541/97, 26 novembre 2002.

¹⁵ *Wessels-Bergervoet v. the Netherlands*, n. 34462/97, ECHR 2002-IV.

Diverso atteggiamento sembra assumere la Corte nella sentenza *Stec and others v. The United Kingdom*¹⁶.

La questione sottoposta alla Corte riguardava 4 cittadini britannici, colpiti dalla disposizione in base alla quale l'indennità da infortunio sul lavoro o da malattia professionale veniva decurtata nel momento in cui l'interessato avesse maturato il diritto alla pensione di vecchiaia. Tutti i ricorrenti, alcuni di sesso maschile, altri di sesso femminile, lamentavano di essere stati discriminati per ragioni di genere: i primi, in pensione al compimento dell'età di 65 anni, assumendo che, se fossero stati donne (cioè, se fossero andati in pensione 5 anni prima), non avrebbero subito la misura di “snellimento”; le seconde, in pensione al compimento dell'età di 60 anni, assumendo che la propria indennità integrativa del reddito non sarebbe stata, rispettivamente, interrotta o diminuita prima del compimento dell'età di 65 anni, se fossero state uomini.

La Corte, innanzitutto, osserva che l'indennità integrativa del reddito è volta a compensare una riduzione della capacità lavorativa durante l'età in cui questa, virtualmente, sussiste, e, dunque, perde di senso darle rilevanza una volta raggiunta l'età pensionabile. I giudici di Strasburgo al proposito si richiamano a pronuncia emessa dalla Corte di giustizia della Comunità europea; detta Corte – facendo riferimento alla direttiva n. 79/7/CEE, legittimante la facoltà per gli Stati membri di fissare il “limite di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro” – si era espressa nel senso che l'indennità integrativa del reddito è volta ad attenuare la perdita di capacità lavorativa prima, non dopo la maturazione del diritto alla pensione.

Rispetto alla presunta violazione dell'art. 14 della CEDU, la Corte aggiunge che essa non è ravvisabile in qualsiasi differenza di trattamento pensionistico in base al genere. I giudici osservano che la differenza dell'età pensionabile per sesso stabilita dal Regno Unito nel 1940 con l'intento di proteggere la donna da una condizione economica svantaggiata rispetto a quella dell'uomo è diversamente apprezzabile nel tempo, alla luce dei mutamenti sociali. A tal proposito, la Corte riconosce che lo Stato è il miglior interprete della condizione sociale del proprio paese; dunque, il livellamento di genere che il Regno Unito ha operato in materia di sicurezza sociale nel 1991, seppur verificatosi con un certo ritardo, non viene ravvisato irragionevole¹⁷.

¹⁶ *Stec and others v. the United Kingdom*, nn. 65731/01 e 65900/01, 12 aprile 2006.

¹⁷ Una posizione analoga è stata mantenuta dalla Corte nella sentenza *Barrow v. the United Kingdom* (n. 42735/02, 22 agosto 2006), dove la ricorrente, a seguito della conversione del suo sussidio d'invalidità in pensione, lamentava di essere stata discriminata, in quanto se fosse stata un uomo avrebbe potuto godere del sussidio per 5 anni in più. Parimenti, nelle sentenze *Pearson v. the United Kingdom* (n. 8374/03) e *Walker v. the United Kingdom* (n. 37212/02), entrambe emesse il 22 agosto 2006, i giudici di Strasburgo hanno rigettato l'istanza con la quale i ricorrenti, tenuti a pagare un ammontare di contributi maggiore a seguito dell'entrata in vigore di una nuova legge, sostenevano che se fossero stati donne sarebbero andati in pensione prima, senza dover sostenere l'aumentato onere nei confronti del sistema previdenziale.

Dal caso *Stec and others* la Corte prende le mosse per argomentare le sentenze *Zeman v. Austria*¹⁸ e *Luczak v. Poland*¹⁹, le quali, però, a differenza di quella in riferimento, si concludono positivamente per i ricorrenti.

Le circostanze in cui ha luogo la vicenda dello *Zeman* vedono la progressiva parificazione del sistema previdenziale tra uomini e donne. Nello specifico, il ricorrente, rimasto vedovo, riceveva una pensione di reversibilità pari ai 2/3 di quella spettante alle donne rimaste senza marito – pensione che, gradualmente, si sarebbe adeguata a quella femminile. Tuttavia, alla data in cui tale pensione avrebbe dovuto raggiungere la piena parificazione, il cittadino austriaco diveniva destinatario di una nuova disposizione, in base alla quale la sua pensione rimaneva invariata.

La Corte riconosce che l'improvviso cambiamento apportato alla legislazione austriaca provoca frustrazione rispetto all'attesa parificazione tra uomini e donne in materia di *welfare*. Pertanto, tale interferenza con il diritto e la certezza del ricorrente di ricevere una determinata pensione non risulta né oggettivamente né ragionevolmente giustificabile, e implica, dunque, una violazione dell'art. 14 in combinato con l'art. P1-1.

Nel caso *Luczak v. Poland*, il ricorrente, cittadino francese, si era trasferito in Polonia, contribuendo per 13 anni al sistema di sicurezza sociale generale del paese; tuttavia, dopo aver acquistato un'azienda agricola, egli si vedeva rifiutare l'iscrizione al Fondo di sicurezza sociale per agricoltori a causa della sua nazionalità.

Nella sentenza la Corte ricorda che, pur godendo lo Stato di un ampio margine di manovra nel modellare il proprio sistema di *welfare*, le ragioni per stabilire una differenza di trattamento in base alla nazionalità devono essere assai gravi, perché quella differenza possa essere considerata legittima.

Nel caso in questione, il ricorrente aveva versato i contributi al pari degli altri cittadini polacchi; in secondo luogo, il Ministero dell'Agricoltura si era pronunciato a sfavore della legge che escludeva il Luczak dalla protezione sociale, e già la legge precedente non poneva differenze di trattamento sulla base della nazionalità; infine, il Governo polacco non specificava le ragioni per le quali, con l'entrata della Polonia nell'Unione Europea e sopravvenuto l'obbligo di emendare la legge, la politica di aiuti all'agricoltura aveva improvvisamente perso rilevanza.

La Corte, in considerazione di tali circostanze, afferma che la discriminazione operata sulla base della nazionalità non è giustificata da valutazioni di carattere economico da parte dello Stato, e che, in base alle stesse stime del Governo, l'ammissione dei cittadini dell'Unione europea al sistema di sicurezza sociale per gli agricoltori non comporta un aumento della spesa pubblica; riconosce, pertanto, la violazione dell'art. 14, in lettura congiunta con l'art. P1-1.

¹⁸ *Zeman v. Austria*, n. 23960/02, 29 giugno 2006.

¹⁹ *Luczak v. Poland*, n. 77782/01, 27 novembre 2007.

4. Come è noto l'inclusione dei diritti sociali nella giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha incontrato finora più critiche che consensi.

I critici sostengono la necessità che tali diritti vengano primariamente realizzati e garantiti a livello interno, sulla base delle singole legislazioni nazionali e secondo il naturale processo di evoluzione di ciascuno Stato e delle risorse disponibili nel paese. L'intervento della Corte comporta il rischio – a loro dire – di incidere negativamente nella politica interna dei singoli paesi, provocando squilibri persistenti, così come quello della non corretta individuazione del soggetto tenuto alla realizzazione dei diritti in questione (non gli Stati, ma i datori di lavoro); inoltre, scarse sono le concrete possibilità – sempre a loro dire – che i cittadini in reale stato di bisogno riescano a far pervenire le loro legittime doglianze alla Corte di Strasburgo.

Per altri, invece, tra le ragioni per sostenere che il sistema giudiziario che fa capo al Consiglio d'Europa possa realizzare un'effettiva protezione dei diritti sociali spiccano l'indivisibilità dei diritti umani e il rispetto della dignità umana nel suo complesso. La pur limitata casistica oggetto della presente rassegna appare confortare la serietà e la consistenza di tali affermazioni.

Pur senza voler prendere posizione in merito, non si può non considerare che una (ulteriore) estensione degli ambiti di intervento della CEDU comporta il rischio di sovraccaricare l'attività della Corte; ma nel contempo non può sfuggire come a detto rischio possa accompagnarsi l'indubbio vantaggio di soddisfare una sempre più intensa, giustificata domanda di giustizia.

D'altra parte, è da ritenere che un "arricchimento" dell'attività della Corte possa aiutare ad uscire dal sistema blandamente vincolante della Carta sociale europea e a stimolare all'interno degli Stati la sensibilità nei confronti dei diritti sociali. In una realtà dove gli squilibri economici sono sempre maggiori, l'impellenza di garantire all'individuo una vita dignitosa non può misurarsi, almeno nel breve periodo, con una rigida delega agli Stati, né con la creazione di un nuovo tribunale – che, d'altra parte, dovrebbe anch'esso fare i conti con gli interessi statali –, ma piuttosto tentare di avere uno sbocco positivo nel già rodato meccanismo di garanzia offerto dalla Corte di Strasburgo.

In ogni caso, quale che possa essere l'esito del processo in considerazione, ben difficilmente la Corte di Strasburgo potrà evitare di raccordarsi con il sistema di protezione dei diritti sociali offerto dall'Unione europea, tramite la Corte di giustizia della Comunità europea. Le due Corti, finora, hanno mostrato un profondo, reciproco rispetto dei relativi orientamenti, rispetto che sicuramente merita di essere coltivato ed ulteriormente valorizzato per costruire più intense interazioni.

In tale prospettiva, va preso atto del valore cogente recentemente attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale richiama, nel preambolo, la CEDU e la Carta sociale europea e conferma l'interpretazione dei diritti fondamentali a quella stabilita dalla Corte di

Strasburgo (artt. 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali). E tanto meno va dimenticato il nuovo trattato di riforma dell'Unione europea – in attesa di ratifica da parte degli Stati membri –, il quale prevede l'adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6§2) e considera i diritti garantiti dalla suddetta convenzione come principi generali dell'ordinamento dell'Unione (art. 6§3). Assume contorni sempre più netti, dunque, la possibilità che la Corte di Strasburgo assuma il ruolo di ulteriore istanza rispetto alla Corte di giustizia, affinché i diritti fondamentali dei cittadini europei siano effettivamente garantiti.