

## Il Workshop Progetto Europeo "Courts and Charters"

Torino, Ufficio internazionale del lavoro

6 ottobre 2014

### **Rilevanza della giurisprudenza della Corte EDU in materia sociale**

*Pierpaolo Gori*

**Sommario: 1. Rapporto tra diritti civil-politici e socio-economici nella CEDU - 2. Il meccanismo di protezione dei diritti sociali nella Convenzione: l'art.14 CEDU - 3. L'area della protezione – 4. La profondità della protezione: il caso dei diritti previdenziali - 5. Altre applicazioni della tutela: a) Articolo 2 CEDU; b) Articolo 3 CEDU; c) Articolo 6 CEDU; d) Articolo 8 CEDU; e) Articolo 1 Protocollo No.1; f) Articolo 2 Protocollo No.1 – 6. Conclusione**

1. Per individuare le aree e tecniche di penetrazione della CEDU in campo sociale, è bene tener sempre presente che la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, è stata scritta a fine anni '40 del secolo scorso sulle ceneri fumanti di un'Europa moralmente e fisicamente distrutta per proteggere diritti umani basilari come il diritto alla vita e il divieto di tortura, che erano stati violati sul vecchio continente come mai prima nella storia. Questi sono stati consacrati rispettivamente agli Articoli 2 e 3 della Convenzione, sottoscritta il 4 novembre 1950. Già prima dell'entrata in vigore della Convenzione però, nel rapidamente mutato contesto di contrapposizioni ideologiche del dopoguerra, ci si è resi conto dell'importanza di dichiarare esplicitamente come diritti dell'uomo e libertà fondamentali, anche diritti diversi da quelli civil-politici. Questa dilatazione è stata anticipata già con il Protocollo No.1 sottoscritto il 20 marzo

1952, il quale ha incluso tra i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la protezione della proprietà e dell'educazione.

Sin dal caso *Airey*<sup>1</sup>, la Corte EDU ha poi riconosciuto che molti dei diritti civili e politici hanno implicazioni socio-economiche<sup>2</sup>, e progressive estensioni sono il frutto di una lunga elaborazione giurisprudenziale che ha accelerato l'evoluzione per effetto della guerra fredda, contrapposizione che aveva importanti implicazioni in materia di diritti economico-sociali. Oggi questa materia è entrata progressivamente a far parte dell'interpretazione dei diritti civili e politici, in particolare quelli protetti dagli Articoli 2, 3, 8 CEDU, ed in parte è oggetto di protezione diretta per effetto degli Articoli 1 e 2 del Protocollo No.1. Le disposizioni citate sono lette normalmente in connessione con il principio del giusto processo dell'Articolo 6 e con il divieto di discriminazione l'Articolo 14 CEDU, ed attraverso il meccanismo delle obbligazioni positive che impone allo Stato un vero e proprio *facere* perché il diritto umano non sia leso da terzi, anche privati. Inoltre, il Protocollo No.12 entrato in vigore nel 2005 ha dilatato la portata del divieto di discriminazione che ora potenzialmente copre ogni diritto protetto a livello nazionale, anche se questo non è un diritto sostanziale espressamente menzionato dalla CEDU. Tuttavia, il Protocollo No.12 è stato ratificato solo da una minoranza di Stati Membri del Consiglio d'Europa, ad oggi 18 su 47, e dunque esistono obbligazioni in materia di divieto di discriminazione più o meno stringenti a seconda dello Stato Membro<sup>3</sup>.

---

1

☞ *Airey c. Irlanda*, No.6289/73, [C] 9 ottobre 1979.

2

☞ Cfr., in particolare, il § 26 della sentenza ult. cit.

3

☞ Va tuttavia evidenziata la tendenza della giurisprudenza CEDU ad estendere l'applicazione, come acutamente osservato nell'opinione dissenziente del giudice Borrego Borrego allegata alla sentenza *Stec*, pronunciata contro il Regno Unito che non ha ratificato il Protocollo No.12: *"The applicants were seeking to widen the concept of a 'possession' to include claims which had no basis in domestic law, in order to bring a general complaint of discrimination of the type which would be covered by the new Protocol No. 12 but not by Article 14. It is my belief that we cannot bring into force, even in part, a Protocol in respect of a State which has not yet signed it."*, *Stec e altri. c. Regno Unito*, Nos 65731/01 e 65900/01, [GC] 12 aprile 2006.

A ciò si aggiunge che una parte importante dei diritti in materia sociale è esplicitamente protetta dalla Carta Sociale Europea (*European Social Charter*) o CSE. La Carta ha tuttavia uno status di soft-law, e dunque si pone su di un livello diverso dalla Convenzione, sebbene la giurisprudenza della Corte EDU abbia in diversi casi fatto richiamo alla CSE per fondare le proprie decisioni. Nel contesto del diritto internazionale è arduo configurare un rigido sistema gerarchico di fonti del diritto, ad esempio, ma certamente non è possibile definire le previsioni della CSE come diritti fondamentali ai fini del diritto dell'UE. Infatti, mentre l'art.52 § 3 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea assicura una particolare ed espressa protezione alla CEDU, non richiama la CSE, menzionata solo nel Preambolo, né riproduce all'interno della Carta tutti i diritti contenuti della CSE sono riprodotti dalla Carta. Non bisogna poi dimenticare che lo strumento internazionale scelto dal Consiglio d'Europa è particolare, e prevede che i singoli articoli della CSE possano essere ratificati separatamente. Molti degli articoli che prevedono importanti proiezioni di spesa sono stati ratificati solo da alcuni degli Stati Membri e anche questo porta ad una frammentazione di tutela, con standard di obbligazioni ancora una volta diverse a seconda dei Governi.

In buona sostanza, dal punto di vista oggettivo, le aree di intervento della CEDU in materia sociale sono oggi comprensive dell'assistenza sanitaria, educazione, diritto ad abitazioni convenzionate e, più in generale, della sicurezza sociale e previdenziale. Sotto un profilo soggettivo, a differenza del diritto dell'UE, le fattispecie esaminate dalla Corte EDU non riguardano necessariamente lavoratori o persone non più economicamente attive, ma in generale persone cui è precluso il singolo diritto socio-economico per una condizione di debolezza e marginalizzazione e che sono discriminate.

2. Il perno della tutela in materia sociale nel sistema della Convenzione è infatti costituito dall'art.14, ossia dal principio di non discriminazione. La portata di questo principio è fondamentale anche nel diritto dell'Unione Europea, dal momento che il diritto UE proibisce tanto la discriminazione diretta quanto quella indiretta, ma solo in ristretti contesti, poiché il suo scopo è favorire il funzionamento del mercato interno. Di conseguenza, l'applicazione del principio è tradizionalmente confinata alla libera circolazione delle persone e così alla materia dell'impiego anche se, dopo la Direttiva sull'Eguaglianza Razziale del 2000<sup>4</sup>, è stato esteso

---

4

☞ Direttiva 2000/43/CE.

all'accesso a beni e servizi e al sistema di welfare. Al contrario, l'Articolo 14 CEDU è un meccanismo che favorisce il rispetto di tutti i diritti sostanziali previsti dalla Convenzione.

In particolare, nei casi di non discriminazione la Corte EDU dichiara che vi è stata un'interferenza con la Convenzione dopo aver accertato se sono stati raggiunti gli standard minimi previsti dal diritto sostanziale allorquando vi è stata un'ingiustificata differenza di trattamento rispetto a paragonabili situazioni non connotate da svantaggi simili. E' importante notare che una doglianza ai sensi dell'art.14 letto in connessione con un diritto sostanziale viene esaminata dalla Corte anche se non c'è stata violazione diretta di quel diritto sostanziale, come chiarito nella giurisprudenza *Sommerfeld*<sup>5</sup>. Anzi, questa è ormai la prassi e, se la Corte verifica che il comportamento delle autorità interne già di per sé ha violato il diritto sostanziale, per economia processuale di regola non passa nemmeno ad esaminare l'ulteriore profilo della discriminazione.

Non dissimilmente dall'Articolo 3 nella Costituzione Italiana e nella *Grundgesetz* tedesca, due carte costituzionali rigide, corte e la cui genesi è sostanzialmente contemporanea alla CEDU, l'Articolo 14 nel contesto della Convenzione, è lo strumento normativo che, letto congiuntamente ai diritti umani sostanziali di volta in volta richiamati, garantisce il rispetto del principio di uguaglianza, anche sostanziale<sup>6</sup>.

**3.** La giurisprudenza della Corte EDU ha portato ad individuare due distinte aree di tutela, un primo nucleo focalizzato sull'assicurare prestazioni sanitarie o misure di sostegno economico di prima necessità per fasce sociali deboli o impoverite, discendente da obbligazioni positive

---

5

<sup>5</sup> *Sommerfeld c. Germania*, No. 31871/96, [GC] 8 luglio 2003

6

<sup>6</sup> Non mancano critiche in dottrina alla Corte sia per approcci ritenuti troppo formalistici in casi di discriminazione diretta, ad es. si veda Arnardottir O. M., *Equality and Non-Discrimination under the European Convention on Human Rights*, L'Aia, Kluwer, 2002

fondate sugli Articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura), 8 (diritto alla vita privata e familiare) CEDU, dell'Articolo 1 Protocollo No.1 (protezione della proprietà) e dell'Articolo 2 Protocollo No.1 (diritto all'educazione), letti in combinato disposto con l'art.14. Nel contesto di questa prima importante penetrazione della CEDU nei diritti sociali, è stato osservato che la Corte effettua un controllo su eventuali responsabilità delle Autorità interne tanto per gravi squilibri socioeconomici che siano direttamente o indirettamente imputabili ad interventi dello Stato<sup>7</sup>. Un secondo nucleo di protezione dei diritti sociali, discende da una giurisprudenza imperniata sul rispetto del giusto processo consacrato dall'art.6 della CEDU, letto ancora una volta in combinato disposto con il principio di divieto discriminazione di cui all'Articolo 14.

La protezione dei diritti socio-economici può essere poi indiretta, ad esempio quando il diritto alla vita è assicurato dalla garanzia di un adeguato trattamento sanitario, o diretta come quando verte sui diritti riconosciuti dal Protocollo No.1, in particolare alla protezione del proprio patrimonio (Articolo 1) e di istruzione (Articolo 2). Si noti che la nozione di proprietà che rubrica l'Articolo 1 non è confinata ai soli diritti reali della tradizione romano-germanica, ma include anche i diritti di credito come possono essere i crediti da lavoro o previdenziali<sup>8</sup>. Inoltre, fanno parte della nozione di “*possessions*”/”*biens*” richiamati dalla disposizione anche “legittime aspettative” di acquisire diritti reali o di credito, incluse quelle fondate su domande giudiziali<sup>9</sup>.

---

7

<sup>7</sup> Secondo alcuni autori sussisterebbe una responsabilità dello Stato anche se non vi è alcuna imputabilità, neppure indiretta, O'Connell C., *A Modest Proposal: Destitution, State Responsibility and the European Convention on Human Rights*, *European Human Rights Law Review*, 2008, 583.

8

<sup>8</sup> L'Articolo 1 del Protocollo No.1 recita nella versione inglese: “*Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions.*” mentre la versione francese è: “*Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens.*”; è un caso in cui le due versioni vanno lette congiuntamente per interpretare l'istituto giuridico. “*Possessions*” e il suo omologo francese “*biens*”, descrivono il contenuto della libertà protetta e rubricata rispettivamente “*Protection of property*” e “*Protection de la propriété*”. Pertanto, ritenere che la locuzione “*possessions*” sia circoscritta al semplice “possesso” della tradizione romanistica sarebbe fuorviante. Lo sarebbe pure ritenere che la nozione di “proprietà” con cui è rubricato l'Articolo è limitata ai diritti reali della tradizione romano-germanica, come si evince chiaramente dall'uso nel testo ufficiale francese della locuzione, molto più ampia, “*biens*”.

9

<sup>9</sup> *Slivenko c. Lettonia*, No.48321/99, [dec] del 23 gennaio 2002, § 121.

L'interpretazione giurisprudenziale dell'Articolo 6 ha una funzione amplificatrice della protezione. Ad esempio, le controversie nazionali sulla spettanza o meno di benefici di sicurezza sociale e di welfare devono rispettare i principi del giusto processo protetto dalla Convenzione, e questo ne garantisce l'effettiva e trasparente erogazione e fruizione<sup>10</sup>. L'amplificazione vale anche per diritti sociali non economici: ad esempio, in condizioni di pieno controllo delle autorità interne sulla persona detenuta, è stato affermato che la Convenzione garantisce l'effettivo accesso alla giustizia ai fini dell'Articolo 6, che consente il controllo delle autorità interne sul provvedimento che condiziona la vita privata del detenuto, anche se di massima sicurezza<sup>11</sup>.

**4.** Nei casi in cui è invocato l'Articolo 14, è sufficiente che i fatti alla base della doglianza siano posti anche solo in generica relazione con i diritti protetti dalla Convenzione e non, come di solito, corrispondano esattamente al diritto protetto. Il caso della tutela previdenziale è emblematico, perché nell'arco degli ultimi anni ha visto la Corte intervenire con sentenze importanti facendo uso dei principali diritti sostanziali che proteggono direttamente o indirettamente i diritti socio-economici.

Ad esempio, la Convenzione non assicura il diritto a percepire una pensione e, più in generale, alla sicurezza sociale *tout court*. Tuttavia, nella sentenza *Carson*<sup>12</sup> i ricorrenti si sono lamentati di

---

10

<sup>10</sup> *Salesi c. Italia*, No.13023/87, [C] 26 febbraio 1993.

11

<sup>11</sup> *Enea c. Italia*, No. 74912/01, [GC] 17 settembre 2009; la sentenza ha censurato le autorità interne per difetto di accesso alla giustizia, oltre che per l'eccessivo controllo della corrispondenza del detenuto, ai fini dell'Articolo 8.

12

<sup>12</sup> *Carson e altri c. Regno Unito*, No. 42184/05, [GC] 16 marzo 2010.

essere discriminati nella loro vita privata e, dunque, hanno invocato il combinato disposto degli Articoli 8 e 14, per il fatto che la legislazione nazionale britannica ha impedito loro la rivalutazione dell'assegno pensionistico erogato dal sistema previdenziale nazionale, se residenti all'estero. Ciò costituisce una differenza rispetto ai pensionati residenti sul territorio del Regno Unito o di quegli Stati che avevano stipulato con il Regno Unito accordi bilaterali sul punto. La Corte ha concluso a maggioranza per l'assenza di violazione, ritenendo che assicurare o meno un determinato trattamento pensionistico sia una scelta politica, non revocabile in dubbio in sede giurisdizionale avanti alla CEDU, e solo se questa scelta interna è positiva esiste un interesse alla conservazione del patrimonio protetto dall'Articolo 1 del Protocollo No.1. Un'opinione dissenziente condivisa anche dalla allora Vice-Presidente della Corte è allegata alla sentenza.

Il caso *Maggio e altri c. Italia*<sup>13</sup> è invece imperniato sugli Articoli 6 della Convenzione e 1 del Protocollo No.1, letti alla luce dell'art.14, ed è stato originato da un intervento legislativo retroattivo di interpretazione autentica in materia pensionistica, avvenuto successivamente all'instaurazione da parte dei ricorrenti di un processo per reclamare dei benefici avanti all'autorità giurisdizionale italiana<sup>14</sup>. Per consolidata giurisprudenza della Corte, lo Stato rispondente si pone processualmente sullo stesso piano di parte ricorrente. Dunque, costituisce violazione del principio di parità delle armi ai fini dell'art.6 l'intervento normativo *ad hoc* per condizionare la conclusione di un giudizio pendente in cui lo Stato - o un ente pubblico come l'INPS - è parte, e così assicurarsi l'esito processuale positivo. Inoltre, se la previsione normativa è interpretativa, per consolidato orientamento della Corte, l'intervento è compatibile con il principio di legalità previsto dall'Articolo 1 Protocollo No.1.

---

13

☞ *Maggio e altri c. Italia*, Nos. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, [C] 31 maggio 2011.

14

☞ Come si legge nell'esposizione in fatto della sentenza citata, il sig. Maggio ha chiesto all'INPS di riesaminare la base di calcolo della pensione di anzianità percepita, anche alla luce del lavoro svolto in Svizzera dal 1980 al 1992, e di determinarne l'ammontare, in base alla retribuzione effettiva percepita negli anni, in conformità alla Convenzione italo-svizzera del 1962. La P.A. ha rigettato la domanda come pure i tribunali interni, inclusa la Corte di Cassazione alla luce della finanziaria per il 2007, la quale ha introdotto una norma interpretativa del Decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, di immediata applicazione anche ai processi pendenti.

Pertanto, premesso che lo Stato gode di un certo margine di apprezzamento nel valutare se e in quale misura la differenza di trattamento tra situazioni simili è giustificata, una disparità di trattamento ai fini e per gli effetti dell'Articolo 14, sussiste se la legge persegue un fine non legittimo o non vi è un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi adoperati e il fine perseguito. La Corte ha in ultima analisi ritenuto ragionevole la previsione da parte del legislatore italiano di un limite temporale per l'introduzione del nuovo regime di calcolo del trattamento di quiescenza, meno favorevole del precedente.

Ulteriore significativo apporto in materia previdenziale è dato dalle decisioni di inammissibilità dell'8 ottobre 2013 *Da Conceição Mateus c. Portogallo e Santos Januário c. Portogallo*<sup>15</sup>. I ricorrenti, pensionati ex pubblici dipendenti, si sono doluti delle conseguenze pregiudizievoli per il loro patrimonio della decurtazione delle loro pensioni, ridotte per il 2012 in conseguenza dei tagli alla spesa pubblica effettuati dal Governo<sup>16</sup>. La Corte ha dichiarato i ricorsi inammissibili sotto il profilo dell'Articolo 1 Protocollo No.1, ritenendo che le riduzioni delle pensioni fossero una restrizione proporzionata rispetto al diritto di proprietà dei ricorrenti. Alla luce della portata limitata e della natura temporanea della riduzione dei trattamenti pensionistici, dal momento che nel caso dei ricorrenti erano state ridotte le erogazioni dei soli mesi di luglio e dicembre 2012 - corrispondenti alle 13e e 14e dei lavoratori del pubblico impiego portoghese -, la Corte ha ritenuto la misura proporzionata alle eccezionali condizioni economiche e finanziarie che il Portogallo affrontava nel 2011.

Vi sono poi interessanti casi pendenti, ad esempio si segnala in materia di perdita di contributi versati il processo *Mauriello c. Italia*<sup>17</sup>, in cui la ricorrente lamenta la lesione dell'Articolo 1

---

15

☞ Rispettivamente, Nos. 62235/12 e 57725/12.

16

☞ L'intervento normativo ha ridotto per il 2012 le pensioni sopra i € 1.500,00 secondo criteri progressivi, ed ha sospeso l'indicizzazione e congelato tutte le pensioni, con la sola eccezione delle minime.

17

☞ *Mauriello c. Italia*, No. 14862/07, comunicato al Governo italiano il 5 ottobre 2010.

Protocollo No.1 per aver versato all'INPDAP contributi per circa € 45.000,00 senza aver maturato al momento del pensionamento, per raggiunta età massima, un numero di anni contributi sufficienti per ottenere l'erogazione del trattamento pensionistico corrispondente.

5. Molteplici sono i casi di applicazione della tutela in materia sociale al di fuori delle controversie pensionistiche. E' opportuno ripartire l'esame alcuni dei casi più significativi a seconda del dispositivo normativo invocato in combinato disposto con l'Articolo 14, di volta in volta l'Articolo 2, 3, 6, 8 CEDU e l'Articolo 1 e 2 del Protocollo No.1.

5.a) L'esame della giurisprudenza della Corte evidenzia un'interpretazione prevalentemente tradizione dell'Articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione, ove la protezione al diritto alla vita è assicurata contro violazioni negative. Solo in pochi casi l'interpretazione è stata estesa all'assistenza sociale e sanitaria utilizzando obbligazioni positive, come nell'importante caso *Calvelli e Ciglio*<sup>18</sup>, in cui la Corte ha ribadito che la prima parte dell'Articolo 2, che viene annoverato come una delle più importanti previsioni nella Convenzione e anche consacra uno dei valori basilari delle società democratiche che compongono il Consiglio d'Europa, impone allo Stato non solo di non porre termine intenzionalmente alla vita umana, ma anche di prendere misure appropriate per salvaguardare le vite delle persone che ricadono sotto la sua giurisdizione. Questi principi si applicano, ha continuato la Corte, anche alla sfera del servizio sanitario pubblico. Le obbligazioni positive perciò richiedono agli Stati di creare le condizioni per adeguate strutture sanitarie, pubbliche o private, al fine di adottare misure appropriate per la protezione delle vite dei pazienti<sup>19</sup>.

---

18

<sup>18</sup> *Calvelli e Ciglio c. Italia*, No. 32967/96, [GC] 17 gennaio 2012.

19

<sup>19</sup> Cfr. §§ 48-49 sent. ult. cit.; il caso concreto riguarda il decesso di un neonato due giorni dopo il parto, a seguito di ricovero in terapia intensiva per grave sindrome respiratoria e neurologica indotta dalla posizione in cui è stato collocato dai sanitari durante il parto.

5. b) Azioni contro gli Stati per aver mancato nel assicurare adeguati trattamenti di salute o di welfare a persone vulnerabili in forza dell'Articolo 3 sono per lo più connesse con la condizione carceraria o comunque di restrizione della libertà personale obbligatoria. Una significativa pronuncia al di fuori di questo contesto, è la *N. c. Regno Unito*<sup>20</sup>, un caso in cui la ricorrente di nazionalità ugandese dopo diversi anni di permanenza si è vista costretta a ritornare nel Paese di origine a seguito del rigetto della sua domanda di asilo presso le autorità britanniche. La signora N., malata di AIDS, dopo aver ricevuto dal sistema sanitario britannico un trattamento di cura gratuito, ha visto stabilizzarsi il proprio quadro clinico, mentre in Uganda non avrebbe potuto pagarsi le costose cure necessarie e sarebbe rapidamente deceduta. Nondimeno, la Corte a maggioranza ha dichiarato che l'espulsione della ricorrente verso l'Uganda non costituisce violazione dell'Articolo 3. I costanti progressi nella scienza medica e le differenti condizioni socio economiche tra Stati, possono determinare grandi differenze di trattamento sanitario tra uno Stato membro ed il paese di origine della ricorrente e, sebbene sia necessario, data la fondamentale importanza dell'Articolo 3 nel sistema della Convenzione, mantenere un certo livello di flessibilità per impedire espulsioni in alcuni casi "molto eccezionali", la maggioranza dei giudici ha ritenuto che l'Articolo 3 non pone a carico dello Stato contraente un'obbligazione positiva di alleviare queste disparità attraverso una gratuita e illimitata assistenza sanitaria a stranieri senza un diritto di soggiorno entro la sua giurisdizionale. Un'opinione dissenziente condivisa dalla allora Vice-presidente della Corte è allegata alla sentenza, basata sulla natura di diritto assoluto dell'Articolo 3, che non conosce deroghe in linea di principio.

Interessante è poi il caso ancora pendente *Volintiru c. Italia*<sup>21</sup>, in cui la ricorrente, invocando l'Articolo 3 della Convenzione, si lamenta delle condizioni di ospedalizzazione e della prematura

---

20

<sup>20</sup> *N. c. Regno Unito*, No. 26565/05, [GC] 27 maggio 2008.

21

<sup>21</sup> *Volintiru c. Italia*, No. 8530/08, comunicazione effettuata al Governo italiano il 19 marzo 2013.

dimissione della madre dalla struttura sanitaria in cui era ricoverata, che costituirebbero atti di tortura e di mancanza di controllo effettivo da parte delle autorità<sup>22</sup>.

**5.c)** Quanto all'Articolo 6, un buon esempio può essere il caso *Tsfayo*<sup>23</sup>, in cui è stato posto sotto controllo il funzionamento della pubblica amministrazione britannica nella decisione di ricorsi interni contro il diniego di assegnazione di alloggi convenzionati altri benefici assistenziali e, all'esito, è stata dichiarata la violazione dell'Articolo 6 § 1 della Convenzione.

In molti casi in materia sociale, come si è visto, unitamente ad altre doglianze viene avanzato il profilo della lesione del principio del giusto processo. Così, il sanzionamento del mancato adeguato controllo da parte dell'autorità giurisdizionale interna, rafforza indirettamente la protezione del diritto sostanziale, come ad es. nei casi *Georgel e Georgeta Stoicescu c. Romania*<sup>24</sup> in relazione all'Articolo 8, e nella già citata *Calvelli e Ciglio c. Italia* in relazione all'Articolo 2.

**5. d)** L'Articolo 8 è stato invocato in molti ricorsi per tentare di delineare un diritto all'abitazione. Allo stato la giurisprudenza della Corte è ancora molto prudente, e le parziali ammissioni sono legate a casi particolari dove spesso l'abitazione è condizione necessaria per un disabile per condurre adeguatamente la vita privata. Esempio è il caso *Marzari*<sup>25</sup>, originato da

---

22

☞ La ricorrente si lamenta anche della violazione dell'Articolo 2, in quanto la madre è poi deceduta e non sarebbe stata messa dalle autorità nelle condizioni di proteggere la sua vita, e dell'art.8 per lesione alla sua vita familiare.

23

☞ *Tsfayo c. Regno Unito*, No. 60860/2000, [C] 14 novembre 2006.

24

☞ *Georgel e Georgeta Stoicescu c. Romania*, No.9718/03, [C] 26 luglio 2011.

25

☞ *Marzari c. Italia*, No.36448/97, decisione inammissibilità del 4.5.1999.

una doglianza contro le locali autorità italiane per non aver fornito al ricorrente un'abitazione adeguata alle sue condizioni di disabilità. I giudici di Strasburgo, dopo aver reiterato che non c'è alcuna obbligazione positiva a carico delle autorità locali, discendente dall'Articolo 8, di assicurare al ricorrente uno specifico appartamento, hanno dichiarato il ricorso inammissibile in quanto lo Stato italiano ha dimostrato di aver offerto al ricorrente più di una soluzione abitativa e, in particolare, in relazione al terzo appartamento proposto, si è offerto anche di effettuare delle modifiche per adattarlo alle condizioni di disabilità. Ciò è stato ritenuto sufficiente adempimento da parte dello Stato membro alle obbligazioni positive per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita privata del ricorrente.

In altri casi, l'Articolo 8 è stato invocato in relazione al diritto al lavoro. La Convenzione non assicura il diritto al lavoro *tout court*, tuttavia nel caso *Sidabras e Džiautas c. Lituania*<sup>26</sup> i ricorrenti si sono con successo doluti, invocando gli Articoli 8 e 14 della Convenzione, della lesione cagionata al loro diritto al rispetto della vita privata, per effetto di una legge lettone che preclude l'accesso al pubblico impiego a chi abbia avuto rapporti professionali con i servizi di sicurezza dell'Unione Sovietica (KGB e altri servizi) durante il precedente regime comunista<sup>27</sup>. La Corte ha dichiarato la violazione del principio di non discriminazione in relazione al rispetto della vita privata, avendo riscontrato che il divieto, nella sua assolutezza, ha precluso la possibilità per i ricorrenti di sviluppare relazioni con il mondo esterno ad un livello molto significativo e, in concreto, ha creato loro per circa 10 anni serie difficoltà nel guadagnare il necessario per vivere, impedendo loro di trovare un lavoro anche in determinati settori dell'impiego privato a causa della lesa reputazione, con le conseguenti ripercussioni sulla possibilità di godere della propria vita privata<sup>28</sup>.

---

26

☞ *Sidabras e Džiautas c. Lituania*, Nos. 55480/00 e 59330/00, [C], 27 luglio 2004.

27

☞ I ricorrenti si sono lamentati anche della violazione della loro libertà di espressione, ai sensi dell'Articolo 10, doglianza però rigettata dalla Corte.

28

☞ Cfr. §§ 48-50, sent. ult cit..

5. e) Ancora, passando a considerare l'Articolo 1 Protocollo No.1, l'importante caso *Stec*<sup>29</sup>, riguarda il riconoscimento di benefici di sicurezza sociale. Il caso è stato originato dalla decisione da parte delle autorità interne britanniche di interrompere il pagamento di un'integrazione reddituale per disoccupati (*reduced earnings allowance*, REA) al compimento del 60°anno della ricorrente, e di sostituirlo con assegno pensionistico di inferiore importo. La decisione amministrativa ha fatto dipendere l'età massima per godere l'integrazione salariale dalla nozione di "fine della vita lavorativa", o età pensionabile nello Stato a quel tempo. Le censure si sono incentrate sulla differenza di trattamento basata sul sesso, dal momento che l'età pensionabile maschile è più elevata di quella femminile, collocandosi al tempo a 65 anni. Premesso che la REA è un beneficio non contributivo, e che la giurisprudenza della Corte afferma – sia pure con qualche ambiguità - che i benefici non contributivi, a differenza i quelli contributivi in linea di principio non rientrano nella nozione di "*possessions*" protetta dall'Articolo 1 Protocollo No.1 mentre i benefici contributivi sì, i giudici di Strasburgo hanno concluso che comunque nel caso concreto non vi è stata discriminazione ai fini dell'art.14 CEDU in connessione con l'Articolo 1 Protocollo No.1. Ciò in quanto la differenza nell'età pensionabile tra uomo e donna nello Stato membro continua ad essere ragionevole quale correzione alla svantaggiosa posizione economica delle donne, restando in capo allo Stato dover fissare mezzi e tempi per eliminare le diseguaglianze tra i sessi, in termini che non eccedono il margine di apprezzamento di cui gode in questo campo.

In un altro significativo recente caso, *N.K.M. c. Ungheria*<sup>30</sup>, la Corte ha accolto il ricorso e dichiarato la lesione del diritto al proprio patrimonio per effetto l'imposizione di una tassazione del 98% su parte del TFR della ricorrente, in forza di una disposizione di legge entrata in vigore 10 settimane prima del licenziamento. Nonostante l'ampia discrezionalità delle autorità

---

29

<sup>29</sup> *Stec e altri c. Regno Unito*, Nos.65731/2001, 65900/2001, [GC] 12 aprile 2006.

30

<sup>30</sup> *N.K.M. c. Ungheria*, no. 66529/11, [C] 14 maggio 2013.

nazionali in materia di tassazione, l'interferenza con il diritto protetto è stata ritenuta macroscopicamente sproporzionata al fine legittimo perseguito, di ridurre il carico sull'erario causato da sostanziosi trattamenti di fine rapporto.

**5. f)** Un'importante tappa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte, nel senso di un approccio non formalistico alle discriminazioni è data dalla sentenza *D.H. c. Repubblica Ceca*<sup>31</sup>, imperniata sull'Articolo 2 del Protocollo No.1, sotto il profilo del diritto all'educazione letto congiuntamente al principio di non discriminazione. Il caso ha sollevato, per usare le parole stesse della Corte, “una seria questione di importanza generale” ossia se i governi europei sono in grado di fare fronte all'incrementata diversità etnica e razziale e di proteggere minoranze vulnerabili. In questo contesto, la questione più importante è stata ritenuta il garantire uguali opportunità nell'educazione, dal momento che la discriminazione contro i Rom e gli Zingari in generale persiste in ogni Stato del Consiglio d'Europa. In buona sostanza, i ricorrenti, dopo aver ricevuto una risposta negativa da parte della Camera, hanno chiesto alla Grande Camera, di statuire che non vi è necessità di dimostrare avanti alla CEDU di essere vittima di discriminazione ai fini dell'Articolo 14, eccezion fatta per quelle particolari fattispecie, come ad esempio quelle di violenza razzista, in cui la discriminazione è un elemento costitutivo stesso della violazione del diritto umano. In ultima analisi, la Corte a maggioranza ha deciso per la violazione dell'Articolo 2 Protocollo No.1 letto in combinato disposto con l'Articolo 14.

**6.** Per trarre alcune provvisorie conclusioni da questa rapida disamina dello stato dell'arte nella protezione dei diritti sociali da parte della giurisprudenza CEDU, bisogna tener presente che la Convenzione è essenzialmente diretta alla protezione dei diritti civili e politici, per quanto molti di questi diritti abbiano in concreto importanti implicazioni sociali o economiche.

Inoltre, la Corte nei casi di non discriminazione richiama costantemente il principio secondo cui dev'essere sempre trovato un giusto bilanciamento tra gli interessi generali della comunità e la protezione dei diritti fondamentali individuali. Ciò è stato affermato anche in relazione ad un

diritto assoluto – ossia che in linea di principio non conosce deroga -, come la proibizione della tortura dell'Articolo 3<sup>32</sup>. Medesime considerazioni non possono che valere anche per i diritti relativi, ovvero quelli che entrano in bilanciamento con altri diritti sostanziali protetti dalla Convenzione, quali sono tutti i diritti economico-sociali.

Infine, non può essere taciuto che il meccanismo della protezione dei diritti sociali nel sistema della Convenzione passa attraverso l'individuazione di obbligazioni positive che debbano risultare non sproporzionate. Ciò significa che non devono essere troppo onerose per gli Stati, ed essere così sostenibili, come paiono segnalare anche le recenti decisioni su provvedimenti di riduzione della spesa pubblica adottati dai Governi degli Stati membri più colpiti dalla crisi economica successiva al 2008<sup>33</sup>.

Entro questi limiti, è comunque evincibile chiaramente un percorso giurisprudenziale della Corte EDU, che ha applicato il principio di non discriminazione dell'Articolo 14 e del giusto processo di cui all'Articolo 6 insieme a numerosi diritti sostanziali della Convenzione, ed ha così individuato obbligazioni positive sempre più precise e ampie a carico degli Stati, tenuti non solo a non violare direttamente i diritti sostanziali, ma ad offrire pure opportunità di partecipazione socio-economica, funzionali anche ad una migliore protezione dei diritti civili e politici.

---

32

☞ *N. c. Regno Unito*, No. 26565/05, [GC] 27 maggio 2008, § 44.

33

☞ Cfr. *Da Conceição Mateus c. Portogallo e Santos Januário c. Portogallo*, già citate e anche *Koufaki e Adedy c. Grecia*, Nos. 57665/12 57657/12, decisioni di inammissibilità del 7 maggio 2013.