



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: **Situazioni Giuridiche soggettive** - Equo processo e natura delle controversie su diritti e obblighi civili - *Prestazioni assistenziali.*

Titolo: *L'applicazione dell'art. 6 CEDU alle controversie relative alla violazione di diritti derivanti da prestazioni assistenziali e previdenziali*

Autore: VALENTINA COLCELLI

Sentenza di riferimento: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 giugno 1993, *Schuler-Zraggen/Svizzera*, in *Racc.*, 1993, Serie A, 263, p. 17 (*Application no. 14518/89*)

Parametro convenzionale: art. 6, § 1

Parole chiave: Nozione autonoma di diritto civile; oggetto patrimoniale; prestazione assistenziale

Ai fini dell'applicazione dell'art. 6 C.E.D.U., perché un diritto si possa dire *civile* ai sensi del suo § 1 è necessaria la presenza di un *quid pluris* rispetto alle qualificazioni provenienti dagli ordinamenti nazionali: «*the concept of 'civil right and obligations' is not to be interpreted solely by reference to the respondent States domestic law*» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 novembre 1997, *Stamoulakotos/Grecia*, in *Racc.*, 1997- VII, 2648, par. 31:). L'evidenziato approccio da parte della giurisprudenza europea affonda la sua ragione d'essere in alcune considerazioni. In *primis*, in più di una sentenza i giudici lussemburghesi affermano che «*if the contracting states were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal (...), the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 would be subordinated to their sovereign. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the purpose and object of the convention*» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 8 giugno 1976, *Engel e altri/ Paesi Bassi*, in *Racc.*, 1976, Serie A, pp. 22 - 34, par. 81). Il ragionamento svolto dalla Corte in questa pronuncia ha un valore che supera la fattispecie penale a cui si riferisce, ed è necessariamente estendibile anche alla qualificazione dei diritti a carattere civile. Diversamente, di fatto, non potrebbe essere. Qualora invero se per la qualificazione di un diritto come civile, la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo facessero riferimento alla sola classificazione proveniente



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

dall'ordinamento interno, verrebbe lasciata ad ognuno degli Stati aderenti ampia possibilità di sottrarsi scientemente all'applicazione della Convenzione dei diritti dell'uomo ed al suo articolo 6. Sarebbe, infatti, sufficiente che il paese aderente classificasse come pubblici una copiosa quantità di diritti, si che il ricorso all'art. 6 C.E.D.U. da parte dei singoli sarebbe limitato in termini assoluti. Lasciare inoltre la qualificazione della fattispecie – presupposto per l'applicazione della norma convenzionale sull'equo processo – alla sola interpretazione compiuta sulla scorta del diritto interno significa anche introdurre delle possibili disparità di trattamento tra i ricorrenti provenienti da paesi diversi. Uno stesso fatto potrebbe ricevere, invero, qualificazioni dissimili. I principi, alla luce dei quali interpretare la situazione giuridica dedotta in giudizio, potrebbero mutare a seconda dell'ordinamento giuridico dal quale i criteri provengono. Di qui la necessità del ricorso, anche per la qualificazione dei *civil rights and obligations*, al concetto di nozioni autonome.

L'esercizio di un pubblico potere da parte di un ente non è idoneo a sottrarre la fattispecie oggetto della controversia dalla qualificazione di diritto avente carattere civile. Seguendo tale ultima affermazione si rinviengono copiose sentenze della Corte C.E.D.U. che consentono l'applicazione dell'art. 6 cit. a procedimenti aventi ad oggetto *diritti* inerenti settori tradizionalmente qualificati come pubblici. Sono sempre stati connotati di questo carattere, ad esempio, le posizioni giuridiche soggettive che traggono la loro origine dalle prestazioni assistenziali erogate dal c.d *welfare State* proprio del caso in esame *Schuler-Zraggen/Svizzera*, o come i procedimenti riguardanti l'obbligo di versare i contributi assicurativi. È innegabile, infatti, che i rapporti tra i singoli cittadini e lo Stato si sono, nei cinquanta anni trascorsi dall'adozione della Convenzione, inconfutabilmente modificati, anche in ragione dell'aumento della presenza di norme statali nei rapporti di diritto privato.

La Corte, pertanto, è stata nel tempo sempre più spesso interrogata affinché si verificasse, alla luce dei mutamenti di rapporto indicati, il grado di tutela giuridica riconosciuta ai singoli nelle loro relazioni con le amministrazioni. Il filo rosso che lega le sentenze riportate è la consapevolezza, in capo ai giudici C.E.D.U., che le azioni nel diritto interno, discendenti dal diritto pubblico, rientrano, invece, nel campo di applicazione dell'articolo 6 per l'aspetto *civile*, quando l'esito del procedimento è determinante per i diritti e le obbligazioni di carattere privato del ricorrente.

Il caso in esame è stato introdotto innanzi alla Commissione dal Governo della Confederazione elvetica il 25 maggio ed 5 agosto del 1992 nel periodo di tre mesi previsto dall'art. 32, § 1 e dall'art. 47 della Convenzione EDU. La causa è stato originata dal ricorso (n. 14518/89) contro la Svizzera presentato il 29 dicembre 1988 innanzi alla Commissione dalla cittadina svizzera Margrit Schuler-Zraggen. ai sensi dell'art. 25 CEDU. La ricorrente si era sposata nel 1972 e viveva a Schattdorf nel Cantone di Uri.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

La sig.ra Schuler-Zraggen inizia a lavorare nel 1973 per una industria denominata D. at Altdorf con sede nel Canton di Uri. Va tenuto conto che il suo datore di lavoro è sempre stato regolare nel versamento dei contributi assistenziali e previdenziali alle competenti autorità elvetiche.

Nella primavera del 1975 la ricorrente contrae la tubercolosi polmonare, sì che l'anno successivo la sig.ra Schuler-Zraggen inoltra richiesta per ottenere una pensione. Ella sosteneva la sua impossibilità di proseguire il lavoro in ragione della malattia contratta. L'Ufficio competente (Ausgleichskasse) del Schweizerische Maschinen - und Metallindustrie con decisione del 24 settembre 1976 le riconosce una pensione di invalidità per il periodo corrispondente dal 1° aprile all'ottobre del 1976, anche se per la metà dell'assegno mensile che normalmente viene erogato. La ditta per la quale la ricorrente lavora la licenzia con effetti dal 1 gennaio 1979, proprio in ragione della sua malattia.

Nel marzo 1980, in seguito ad una nuova istanza della sig.ra Schuler-Zraggen avanzata per l'ottenimento di una pensione completa, il competente ufficio stabilisce che la stessa è fisicamente e mentalmente inidonea a lavorare e decide per la corresponsione di una pensione piena con decorrenza dal 1° maggio 1978. Nel 1981 e 1982 l'autorità elvetiche riprendono in esame il caso e confermano la corresponsione della pensione di invalidità. La ricorrente, però, nel maggio del 1984 dà alla luce un bambino. L'anno dopo, quindi, la IV-Kommission del Cantone URI chiede alla sig.ra Mrs Schuler-Zraggen di sottoporsi ad un nuovo esame relativo alla sua invalidità davanti all'autorità medica centrale con sede in Lucerna (Medizinische Abklärungsstelle der Invalidenversicherung). In base alle risultanze degli esami e dai reports (Konsilien) il centro medico conclude per una invalidità al 60/70%, sì che nel marzo del 1986 l'Ausgleichskasse cancella con effetto dal 1 maggio 1986 la pensione della sig.ra Schuler-Zraggen pari a 2,016 franchi svizzeri (CHF). La motivazione della scelta risiede nel fatto che la vita familiare della ricorrente era cambiata con la nascita del figlio che la sua malattia era migliorata sì che ella al 60-70% era abile per badare alla sua famiglia ed a suo figlio.

La sig.ra Schuler-Zraggen impugna la decisione richiamata innanzi alla Commissione d'appello del Rekurskommission für die Alters - Hinterlassenen - und Invalidenversicherung. Innanzi a questa Commissione la ricorrente non ha la possibilità di estrarre copia dei documenti di causa, ma solo il diritto di prenderne visione. Successivamente, precisamente l'11 agosto 1987, la signora Schuler-Zraggen scrisse alla commissione del ricorso con il dire che ella necessitava di entrare in possesso di tutti i documenti e le relazioni di esperti, al fine di valutare le prospettive di successo nella sua azione legale: scintigrafia di perfusione, un test di funzione polmonare, analisi del sangue ed analisi di gas e un plethysmogram, etc. Riceve risposta che ella su questi documenti aveva solo un diritto di visione.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Il 20 agosto 1987 la signora Schuler-Zgraggen presentò ricorso amministrativo davanti al Tribunale federale delle assicurazioni contro la decisione della commissione di ricorso. La ricorrente concluse il ricorso chiedendo in via principale il riconoscimento una pensione completa ed in via subordinata anche l'ottenimento di tutta la documentazione che la riguardava. Il Tribunale federale delle assicurazioni con sentenza del 21 giugno 1988, ritenne la Schuler-Zgraggen abile al lavoro al 33,33% e che quindi non poteva beneficiare di una mezza pensione. Il Tribunale, poi, sosteneva di non avere elementi utili per valutare se la stessa si trovasse in difficoltà finanziarie, e che siccome non vi era alcuna prova dinanzi ad esso su questo punto rimetteva quindi il caso all'autorità di prima istanza. Questa il 17 luglio 1989, statuiva l'impossibilità per la signora Schuler-Zgraggen di pretendere una mezza pensione in quanto il suo reddito nel 1986, 1987 e 1988 aveva superato di gran lunga i massimali applicabili in quegli anni ai "casi estremi" di necessità.

La sig.ra Schuler-Zgraggen introduce il ricorso alla Corte CEDU sostenendo di essere vittima della violazione dell'art. 6 C.E.D.U., ritenendo che alla stessa non è stato garantito un processo equo.

La parte preliminare della sentenza riporta l'aspetto che maggiormente interessa, ossia quello relativo alla determinazione della natura civile dei diritti e obblighi che ella reputava violati.

Sul punto la Corte richiama numerosi sui precedenti relative all'applicabilità dell'art. 6, par. 1 a le questioni che nascono da controverso in tema di assistenza sociale (*Feldbrugge v. the Netherlands and Deumeland v. Germany*, sentenza del 29 maggio 1986, in Series A nos. 99 and 100)

La Corte rivela una diversità esistente nella legislazione e nella pratica degli Stati membri della CEDU relativamente alla natura del diritto ed alle prestazioni assistenziali, previdenziali e sociali. In ogni caso lo sviluppo della legge porta l'applicazione dell'art. 6 nel campo dell'assicurazione sociale, inclusa l'assistenza ed il *welfare* (*Salesi v. Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993, Series A no. 257-E, pp. 59-60, para. 19). Come già deciso in altri precedenti, l'intervento dello stato non era sufficiente a determinare l'inapplicabilità dell'art. 6 in questi caso. La ricorrente, infatti, dalla condotta delle autorità svizzere non è stata colpita solo nel suo rapporti con le autorità amministrative in quanto tali, ma la stessa ha anche subito una chiara interferenza con i suoi mezzi di sussistenza. Le decisioni amministrative in tema di assistenza previdenziale hanno necessariamente natura patrimoniale, e come tali sono posizioni giuridiche rientranti in una nozione autonoma di diritto civile avente oggetto patrimoniale. Per tale ragione l'art. 6 C.E.D.U. è applicabile alle controversie relative alla violazione di diritti derivanti da prestazioni assistenziali e previdenziali. Non rileva, prosegue la Corte sulla scia di sue numerose sentenze, che anche in questo caso che il diritto che si qualifica come privato nasca dall'azione dei pubblici poteri.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

La controversia è stata qualificata di notevole importanza rientrando nelle previsioni di cui all'art. 6 par. 1, che la stessa Corte afferma essere strumento in mano al cittadino per squarciare il velo della lentezza della macchina burocratica degli Stati. La Corte europea ha concluso per la violazione da parte della Svizzera dell'art. 6 C.E.D.U. e non solo (art. 14).

Precedenti:

Si veda *Feldbrugge v. the Netherlands and Deumeland v. Germany*, sentenza del 29 maggio 1986, in *Series A nos. 99 and 100*; *Salesi v. Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993, *Series A no. 257-E*, pp. 59-60, para. 19.

Profili di diritto interno:

Corte cost., sent. 11 del 2009, *sul diritto degli stranieri alla pensione di inabilità*;

Corte cost., 7 maggio 2008, n. 148, sulla non cumulabilità delle prestazioni previdenziali per l'esigenza di contenimento della spesa, che in ogni caso non possono pregiudicare le esigenze di vita del beneficiario.

Riferimenti bibliografici:

S. TAMIETTI, *La nozione di diritti e obbligazioni di carattere civile ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustizia*, 1-2, 2000.

R. BLACKBURN, J. POLAKIEWICZ, *Fundamental rights in Europe*, Oxford, 2001.

(28.02.2010)