

«L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. » (articolo 1 della Costituzione italiana)

Il valore sociale e politico del lavoro in Italia e in Europa al tempo della crisi ¹

SOMMARIO: 1.– Introduzione. 4.– La crescita culturale come grimaldello per superare la crisi, individuale e collettiva. 3.– Il lavoro nella nostra Costituzione. 4.– Analisi di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale riguardanti il diritto al lavoro e l'attività sindacale. Introduzione. 5.– L'apprendistato professionalizzante. 6.– L'attività sindacale nella recente giurisprudenza costituzionale. 7.– L'importanza delle relazioni industriali per uscire dalla crisi. 8.– Il lavoro delle donne. 9.– Il lavoro pubblico. 10.– Il lavoro dei detenuti. 11.– L'accesso al credito. 12.– Il lavoro degli immigrati. 13.– Conclusioni.

1.– Introduzione

A differenza di altre Carte fondamentali la nostra Costituzione non contiene alcun articolo nel quale espressamente viene proclamata l'inviolabilità della dignità umana.

Si sa anche che la spiegazione più accreditata di questa scelta è quella secondo cui i Padri costituenti abbiano ritenuto che circoscrivere in una disposizione tale concetto avrebbe potuto equivalere a sminuirne la portata, mentre esso rappresenta il “valore fondante” di tutta la Carta.

Al riguardo, mi piace ricordare che, pochi anni fa, il Presidente emerito della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha sottolineato che la stessa genesi della nostra Costituzione si deve al “soprasalto di dignità” manifestatosi da più parti dopo le tristi vicende della dittatura e della guerra ed ha anche messo in luce che laddove, al primo comma dell'art. 1, la nostra Costituzione solennemente proclama che «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» lo fa sempre nella medesima ottica, cioè nel senso di considerare il lavoro dei singoli consociati non solo come il mezzo con cui mettere a frutto i propri talenti e procurarsi un reddito, ma soprattutto nel senso di considerare il lavoro come lo strumento principale per dare «un contenuto concreto» alla partecipazione del singolo alla comunità.

Questa è la precipua funzione del lavoro e ciò – ha precisato Ciampi – rende particolarmente drammatiche «le conseguenze sulla occupazione della crisi epocale» che sta investendo le nostre economie. Infatti – benché i Governi non diano l'impressione di averlo compiutamente percepito – «perdere il lavoro, non trovarne uno, non vuol dire solo non disporre di un reddito, vuol dire rischiare di perdere o di non assumere mai una identità sociale». La «portata di questo dramma» è

¹ Lezione tenuta il 13 maggio 2013 alla Sapienza Università di Roma, Facoltà di Economia, Dipartimento di diritto ed economia delle attività produttive.

molto pesante, trattandosi di una situazione che, «nelle sue estreme conseguenze, non riguarda solo i senza lavoro ma l'intera comunità».

E, purtroppo, le notizie di cronaca degli ultimi mesi rendono le parole del Presidente Ciampi addirittura “profetiche”, visto che si moltiplicano i suicidi motivati da problemi di lavoro – di vario tipo – e inoltre si vanno diffondendo, con sempre maggiore intensità, patologie di tipo depressivo anche tra i giovani.

È abbastanza vero che, come di recente hanno rilevato anche alcuni tra i nostri partner europei (in particolare, i tedeschi), noi italiani siamo inclini a lamentarci e a non vivere le nostre difficoltà in rapporto con le analoghe – o addirittura maggiori – difficoltà degli altri, ma è anche vero che i problemi sono reali e di soluzione non agevole.

Comunque, io penso si debba avere un atteggiamento positivo e penso soprattutto che perché questo accada è necessario che ognuno di noi – pur tra mille difficoltà – riesca a coltivare degli ideali, abbia dei sogni da realizzare degli obiettivi da raggiungere, che non siamo quelli meramente materiali.

E questo vale soprattutto per voi giovani, che dovete fare resistenza – ovviamente, in modo pacifico, come la intendeva il compianto Stephane Hessel – a chi, consapevolmente o inconsapevolmente, vi priva della salutare possibilità di sognare.

Certo, questo significa non accettare condizioni di lavoro umilianti, ma significa anche preparare il proprio futuro con impegno, nell'idea che solo la affidabilità e la competenza sono delle pre-condizioni per trovare una occupazione soddisfacente e significa anche fare di tutto per non diventare schiavi della logica del “potere di acquisto”, perché, spesso, le cose che ci danno maggiore soddisfazione non possono essere comprate: un bel paesaggio, una sincera amicizia, un amore duraturo non sono forse più importanti di una macchina di lusso, di un vestito firmato o di una villa fantasmagorica?

Insomma, per poter superare le difficoltà di tipo materiale che la attuale crisi produce credo si debba tornare a concentrarsi sulle cose essenziali della vita, ovviamente sempre che si disponga almeno di un reddito minimo che possa assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari.

2.– La crescita culturale come grimaldello per superare la crisi, individuale e collettiva

La prima di tali cose essenziali che possono aiutarci è quella della crescita culturale, che ci aiuta non solo ad “identificare e differenziare” – secondo l'insegnamento di Hegel – le diverse situazioni, ma ci permette anche di riscoprire la nostra natura di “animali sociali” e quindi di valutare la nostra situazione – qualunque essa sia – in relazione a quella degli altri, non certo per alimentare le nostre invidie, ma per dismettere insani atteggiamenti egocentrici di tipo adolescenziale, che a volte ci accompagnano per tutta la vita e contribuiscono alla diffusione di atteggiamenti poco propositivi e negativi, destituiti di reale fondamento.

Ora, dal suddetto punto di vista noi partiamo sicuramente avvantaggiati – benché non sempre ne siamo consapevoli – perché l'Italia è un Paese a forte “vocazione culturale”, come può

facilmente desumersi da molti elementi, tra i quali il più conosciuto è sicuramente rappresentato dal fatto, che, avendo avuto il nostro Paese, una storia sviluppatasi nel corso di oltre venticinque secoli, ha anche la grande fortuna di possedere un patrimonio storico-artistico del tutto peculiare.

A ciò va aggiunto che un'ulteriore particolarità italiana è quella di avere come lingua nazionale un idioma che, diversamente da quanto accaduto negli Stati europei che si sono unificati politicamente prima del nostro, non è stato imposto da poteri autoritari ma – secondo quanto auspicato da Dante – è nato per consenso degli spiriti nobili della «nazione» culturale ed è stato accolto e coltivato in tutta la Penisola, preparando così la successiva riunificazione politica, grazie al fatto di essere sentito già da prima “come principio di unione interna, veicolo di cultura nel mondo, forma concreta di rispetto delle diversità”.

Di ciò si ha conferma nelle origini dell'italiano moderno che i linguisti fanno risalire, ovviamente attraverso il latino, al fiorentino letterario del trecento, a sua volta influenzato dalla lingua siciliana letteraria elaborata dalla Scuola di Jacopo da Lentini.

Ne consegue, che si tratta di una lingua che si distingue da molte altre non solo perché è “nata dal basso”, ma anche perché ha origini che non possono non considerarsi “nazionali”, le quali dimostrano altresì come, fin da tempi remoti, nel nostro Paese si siano avuti molti uomini dotti.

Di queste peculiarità del Paese i nostri legislatori hanno dimostrato, da tempo, di essere consapevoli e sicuramente la migliore prova di tale consapevolezza ce l'hanno data dotandoci di una delle Costituzioni più belle del mondo, come di recente ha riconosciuto anche Roberto Benigni che ha intitolato “La più bella del mondo” un suo show televisivo sulla Costituzione, riscuotendo grande successo.

Certo va anche riconosciuto che il tema dell'uguaglianza – con tutto ciò che vi è connesso – è ai margini del linguaggio politico contemporaneo.

Si deve però anche notare che il Presidente degli Stati Uniti Barak H. Obama, ha invece incentrato il suo discorso di insediamento per il secondo mandato (tenuto il 21 gennaio 2013) proprio su questo argomento, richiamandolo all'attenzione dei suoi connazionali e del mondo, attraverso la citazione della Dichiarazione di Indipendenza, del 1776, che è l'atto fondativo degli USA.

In tale Dichiarazione è scritto: “Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati eguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità” e il Presidente Obama si è ispirato proprio a questa idea per ribadire l'importanza di cercare di coniugare democrazia e giustizia, nel segno dell'uguaglianza.

Questo tipo di incoraggiamento del Presidente Obama dovremmo farlo anche nostro, nella consapevolezza che è solo sconfiggendo gli atteggiamenti intimistici e negativi che riusciremo ad affrontare nel migliore dei modi il difficile momento che stiamo vivendo — in ambito nazionale e internazionale — e che, nel suo complesso, porta ad interrogarci sul stesso tipo di modello di sviluppo da adottare per il futuro.

Del resto, è bene ricordare che il Presidente degli Stati Uniti d'America il democratico Franklin Delano Roosevelt, nel discorso inaugurale del primo dei suoi quattro mandati presidenziali tenuto il 4 marzo 1933 — quando ancora si sentivano gli esiti della grande depressione (Big Crash) che aveva colpito gli USA a partire dal 1929 — affermò che “se c'è qualcosa da temere quella è la paura stessa, il terrore sconosciuto, immotivato e ingiustificato che paralizza”. E poi, forte di questa convinzione, riuscì a varare il New Deal, cioè il radicale programma di riforme economiche e sociali attuato dal 1933 al 1937, che consentì all'economia americana di riprendersi.

Da un altro punto di vista, anche Madre Teresa di Calcutta ha sostenuto che nella vita «l'ostacolo più grande è la paura».

E a queste voci ha fatto eco, da una prospettiva ancora differente, anche il famoso psichiatra Vittorino Andreoli, secondo cui ciò che ostacola la conoscenza è la paura e spesso è proprio questa la molla che fa scattare intolleranze e violazioni dei diritti fondamentali.

Tutte queste autorevoli voci, che pur venendo da luoghi tanto diversi sono così armoniose, non possono rimanere inascoltate.

Esse portano tutte alla medesima conclusione: le difficoltà devono essere affrontate con coraggio, ma anche in una visione ampia e collettiva nella quale la vita di ciascuno viene considerata in relazione con quella degli altri.

Questa, del resto, è l'essenza dei regimi democratici, caratterizzati dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell'intero corpo sociale di appartenenza.

È importante che ognuno di noi si impegni in tal senso e voglia crederci, pur nella consapevolezza degli “affanni” che attualmente affliggono la nostra economia, recentemente confermati dai dati del rapporto ISTAT “Noi Italia”.

Nell'affrontare tale sfida è bene essere consapevoli dal vantaggio – dal punto di vista valoriale – di cui godiamo per il fatto di avere una Costituzione i cui principi fondamentali (indicati nei primi dodici articoli della Carta) possono essere più che sufficienti per consentirci di imboccare la strada giusta.

Potrebbe bastare, infatti, conformare il nostro comportamento a quei principi per poter ottenere il risultato auspicato da Elie Wiesel — premio Nobel per la pace 1986 — secondo cui «nessuno di noi deve permettere che nessuna vittima del destino o prigioniero della società — mai dobbiamo consentirlo — si senta solo, respinto, abbandonato, rifiutato»².

3.– Il lavoro nella nostra Costituzione

Allora se la nostra “stella polare” deve essere la Costituzione sulla base delle parole del Presidente Ciampi, ricordate all'inizio, si può osservare che quel collegamento ideale che i nostri

² Discorso pronunciato il 27 gennaio 2010 alla Camera dei deputati, in occasione della ricorrenza del decimo anniversario della istituzione in Italia della Giornata della memoria.

Costituenti hanno implicitamente posto tra la dignità e il lavoro nel primo comma dell'art. 1 della Carta trova riscontro anche nelle disposizioni della Costituzione in cui si fa espresso riferimento alla "dignità" e, precisamente:

- nell'art. 3, primo comma, Cost., ove si parla di «*pari dignità sociale*»;
- nell'art. 36, primo comma, Cost., ove il diritto ad un'equa retribuzione è collegato all'obiettivo di assicurare «una esistenza libera e *dignitosa*» al lavoratore e alla sua famiglia;
- nell'art. 41, secondo comma, Cost., ove si stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla *dignità* umana».

Nella stessa ottica si pongono, poi, le altre disposizioni della Costituzione che, direttamente o indirettamente, tutelano il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale (assistenza e previdenza).

Ne deriva che, in base alla nostra Costituzione, la categoria dei "diritti sociali", comprende in primo luogo il diritto al lavoro, mentre nella nozione di "servizi sociali", come affermato dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 287 del 2004), rientrano gli interventi e i servizi, gratuiti e/o a pagamento, predisposti a favore delle persone e delle famiglie per garantire la qualità della vita, prevenendo, eliminando o riducendo le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, escluse le prestazioni assicurate dal sistema previdenziale.

È, pertanto, comprensibile che le decisioni della Corte costituzionale che si sono occupate delle suddette problematiche siano molto numerose e abbiano, a volte, con soluzioni molto coraggiose ed avanzate, determinato dei profondi cambiamenti nella stessa struttura del mondo del lavoro, così come significative "elevazioni" del livello di riconoscimento dei diritti dei più deboli, in genere.

Tra le sentenze più lontane nel tempo basta ricordare, per tutte, la sentenza n. 33 del 1960 (di cui due anni fa si è celebrato solennemente il cinquantesimo anniversario) con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici impicanti «l'esercizio di diritti e potestà politiche», facendo così cadere ogni preclusione all'accesso delle donne ai pubblici impieghi e consentendo, così, in progresso di tempo, anche l'ingresso delle donne in magistratura.

Questa sentenza ha avuto una portata davvero "dirompente" ed ha determinato la caduta progressiva di tutti i divieti, un tempo esistenti, per l'accesso delle donne ai vari lavori (pubblici e privati).

Ovviamente, come ha osservato anche il Presidente Giorgio Napolitano, «c'era e c'è ancora un'altra barriera da superare, se non un tetto, per così dire una "parete di cristallo" che impedisce l'accesso a lavori, professioni, carriere, a sport e a stili di vita considerati, per tradizione, maschili», ma questo cammino, ancora in corso, chissà quando sarebbe cominciato se non ci fosse stato quell'avvio!

Va anche tenuto presente che le tematiche sociali hanno avuto un effetto propulsivo molto significativo, fin da tempi remoti, pure in riferimento alle “aperture” della nostra Corte costituzionale verso il diritto europeo.

Infatti, tra le prime decisioni nelle quali si rinvenivano riferimenti al diritto europeo (in particolare, comunitario), figurano la sentenza n. 71 del 1961 (in materia di requisiti per il diritto alla pensione ai superstiti dei lavoratori emigrati all'estero) e la sentenza n. 24 del 1964 (sulla disciplina relativa al conferimento di grano all'ammasso cui erano tenuti i produttori e gli esercenti dell'industria molitoria).

Naturalmente, questo fenomeno ha continuato a manifestarsi sempre di più nel corso degli anni e si può dire che oggi la maggior parte delle decisioni nelle materie in oggetto contiene richiami alla normativa europea e/o internazionale, pur dovendo a volte tenere conto del fatto che, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, la nostra Carta affida direttamente alle Regioni alcune importanti competenze con riguardo ai diritti sociali (ad esempio, in materia di assistenza, istruzione, tutela della salute, diritto all'abitazione), che intersecano, in base alla stessa Costituzione, competenze dello Stato esclusive o concorrenti con altre regionali.

La Corte costituzionale, dimostrandosi consapevole della necessità di assicurare un efficace coordinamento tra le diverse fonti normative che entrano a fare parte di tale complesso mosaico, ha assunto un ruolo centrale – al contempo di “illuminante cerniera di trasmissione” dei principi desumibili dalle differenti fonti che compongono il c.d. ordinamento integrato e di arbitro degli eventuali conflitti – finalizzato a consentire che la tutela dei diritti fondamentali, inevitabilmente connessa con quella dei diritti sociali (nel senso ampio che si è detto), venga assicurata in tutto il territorio nazionale sulla base di medesimi valori di fondo – che sono quelli cui si ispira la nostra Costituzione – e nel rispetto degli impegni assunti dal nostro Stato in ambito UE e in ambito internazionale.

Del resto, facendo le debite differenze, anche le Corti di Strasburgo e Lussemburgo, ciascuna nel proprio ambito di competenza, svolgono un analogo ruolo con riguardo alle legislazioni degli Stati membri, rispettivamente della UE e del Consiglio d'Europa.

In altre parole, la Corte costituzionale si è mostrata consapevole del fatto che la sfida che, nel mondo globalizzato, attende l'Europa nel prossimo futuro è quella di riscoprire e attualizzare – ma non tradire – i valori di fondo del progetto europeo nato nel dopoguerra e che per il migliore superamento di questa sfida è necessaria la fattiva collaborazione dei singoli Stati.

Infatti, soltanto se all'interno dei singoli Stati si diffonde una sempre maggiore sensibilità per la protezione dei diritti fondamentali e se le Corti costituzionali (e, quindi, i giudici comuni) europee si aprono sempre di più ad accogliere questa realtà – nella consapevolezza che ciò si traduce in un accoglimento anche della giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo (che però non deve equivalere a delegare a queste due Corti la relativa tutela), visto che «la vera consistenza del diritto europeo posto a tutela dei diritti fondamentali» risulta dall'inscindibile fusione tra le fonti e la giurisprudenza – allora quello che sembra un problema può tradursi nella

creazione di una ampia zona (la più ampia del mondo) nella quale tutte le varie voci del coro contribuiscono ad elevare armonicamente il livello di protezione dei diritti fondamentali.

La nostra Corte costituzionale, fra le prime, ha creato, per la sua parte, le premesse per il perseguimento di tale obiettivo, principalmente a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ormai note come le “sentenze gemelle”, alle quali è stata attribuita una portata storica perché hanno rappresentato una vera svolta per la definizione dei rapporti tra il nostro ordinamento e quello internazionale e, in particolare tra la nostra Costituzione e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (o gli altri trattati internazionali ratificati dall’Italia).

Ovviamente, nelle molte decisioni della Corte costituzionale relative a tematiche riguardanti il diritto al lavoro e i diritti sociali in genere, successive alle suddette “sentenze gemelle” del 2007, vi è ampia traccia del “cambiamento di rotta”, operato con queste sentenze.

Comunque, come abbiamo detto, l’esame delle suddette problematiche appare da sempre “ontologicamente” connesso ad aperture verso il diritto europeo.

Non essendo possibile, in questa sede, esaminare tutte le numerosissime decisioni della Corte costituzione in materia di diritto al lavoro, mi limiterò ad illustrarne alcune, tra quelle più recenti.

4.– Analisi di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale riguardanti il diritto al lavoro e l’attività sindacale. Introduzione

I settori toccati da queste decisioni sono ovviamente molto numerosi e vari, mi limiterò quindi ad analizzare solo alcune decisioni, comprendendo nell’analisi anche alcune pronunce in materia di attività sindacale, che leggerò in collegamento con la recente legge Fornero.

5.– L’apprendistato professionalizzante

- Il contratto di apprendistato, permette agli assunti con questo strumento di conseguire una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali.

Nel nostro ordinamento da tempo era previsto il contratto di apprendistato, ma con la c.d. riforma Biagi la relativa disciplina è stata significativamente modificata e sono state previste 3 forme di apprendistato: 1) apprendistato per la qualifica professionale; 2) apprendistato professionalizzante; 3) apprendistato di alta formazione e ricerca.

Fra queste forme quella realmente innovativa è rappresentata dall’apprendistato professionalizzante, finalizzato al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale.

Nella stessa legge Biagi si stabiliva che possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni (ossia chi non ha ancora compiuto 30 anni).

Nel tempo il contratto di apprendistato ha avuto larga applicazione per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, specialmente nella forma dell'apprendistato professionalizzante, benché non siano mancati problemi applicativi dovuti principalmente al fatto che tale ultimo tipo di contratto – nato per assicurare che i profili formativi fossero coerenti con l'istituendo Repertorio delle professioni destinato a definire gli standard minimi nazionali (in base a quanto previsto dall'art. 52 del d.lgs. n. 276 del 2003), onde dare una migliore attuazione alla decisione 2241/2004/CE del 15 dicembre 2004 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, inerente la definizione di un «Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze-Europass» e favorire, così, una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, come ribadito anche dal Consiglio dell'Unione europea e dai rappresentanti dei Governi degli Stati nella Conclusione 24 gennaio 2009, n. 2009/C18/04 – presuppone un intreccio di competenze statali, regionali e delle Organizzazioni sindacali, la cui regolamentazione si è rivelata molto complessa all'inizio.

Si è quindi arrivati al T.U. dell'apprendistato con il d.lgs. n. 167 del 2011, la cui innovazione più significativa per l'**apprendistato professionalizzante** riguarda l'affidamento alla contrattazione collettiva, possibilmente attraverso accordi interconfederali al fine di promuovere una maggiore omogeneità del sistema, del compito di regolare gli aspetti generali del contratto di apprendistato, nel rispetto dei principi guida definiti dallo stesso Testo Unico, con la innovativa previsione del divieto per entrambe le parti (datore di lavoro e lavoratore) di «recedere dal contratto durante il periodo di formazione in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo».

Con riferimento all'apprendistato professionalizzante, si affida alle parti sociali il compito di:

- stabilire la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche;
- individuare, attraverso un rinnovo dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, gli standard professionali rispetto ai quali progettare i percorsi di formazione degli apprendisti e valutare gli esiti.

Si tratta di un lavoro che chiama in causa tutte le categorie di rappresentanza del sistema produttivo in cui è diffuso l'apprendistato, e che presenta una stretta interrelazione con il lavoro di definizione di un sistema nazionale di standard professionali, formativi e di certificazione inteso quale *Quadro Nazionale delle Qualificazioni* (NQF) da mettere in relazione con l'*European Qualification Framework*.

L'impegno alla costruzione un sistema nazionale pubblico di certificazione basato su un Repertorio dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali è stato poi affermato con forza dalla legge di riforma del mercato del lavoro (c.d. Riforma Fornero, legge n. 92/2012, art. 4, c. 67), che mostrandosi sensibile agli orientamenti emersi in sede internazionale ed europea – e, in particolare, anche nell'OIL, che è l'organismo internazionale ONU responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle norme internazionali del lavoro, che forte dei suoi 185 Stati membri, si prefigge di assicurare che le norme del lavoro siano rispettate sia nei principi che nella pratica – ha posto tra gli obiettivi della riforma la valorizzazione dello “apprendistato come

modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro”, il che è anche coerente con la valorizzazione delle relazioni industriali contenuta nella legge stessa visto che il contratto di apprendistato – nelle sue diverse tipologie – è un contratto fortemente influenzato dalla contrattazione collettiva.

Nella legge, inoltre, in linea con le indicazioni dell’Unione europea, sono state dettate, nei commi 51 e seguenti dell’art. 4, specifiche norme per “apprendimento permanente”, che viene definito come “qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale”.

Al raggiungimento di un assetto normativo soddisfacente ha contribuito anche la Corte costituzionale con le **sentenze n.50 del 2005, n. 418 del 2006 e n. 176 del 2010**, nelle quali, sia pure nei limiti propri del giudizio di costituzionalità in via principale, si è preoccupata di assicurare la coerenza della disciplina nazionale dell’apprendistato professionalizzante rispetto alla *ratio* del suo inserimento nel nostro ordinamento, rappresentata dalla creazione di uno strumento che favorisca una maggiore possibilità di occupazione in ambito europeo, in base a standard omogenei di istruzione e formazione professionale.

Queste decisioni rappresentano degli esempi molto significativi del ruolo fondamentale della Corte costituzionale nell’ambito dell’ordinamento integrato, di cui si è detto. In esse, infatti, la Corte, dopo aver affermato la necessità di tutelare la competenza statale in materia di ordinamento civile onde fare sì che le regole contrattuali di base siano uguali in tutte le Regioni d’Italia (sentenze n. 50 del 2005 e n. 418 del 2006), ha poi sottolineato che così come le Regioni non possono, nell’esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la suddetta competenza statale, analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale in materia di formazione professionale, stabilendo come tale formazione debba essere definita e quindi attribuendosi una “competenza sulle competenze” estranea al nostro ordinamento.

6.– L’attività sindacale nella recente giurisprudenza costituzionale

- Alle sentenze da ultimo ricordate, sia pure indirettamente, si collega la **sentenza n. 221 del 2012**, che ha dichiarato la non fondatezza della importante questione di legittimità costituzionale – promossa in via principale dalla Regione Toscana in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione – dell’articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

La Regione ricorrente aveva formulato le sue articolate censure muovendo dal presupposto che la norma impugnata – il cui *novum* riguarderebbe la possibilità che i contratti collettivi di lavoro, sottoscritti a livello aziendale e/o territoriale realizzino specifiche intese, aventi ad oggetto, tra l’altro, azioni preordinate alla maggiore occupazione, alla adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all’avvio di

nuove attività (comma 1) – potendo derogare alle disposizioni di legge, anche regionali, sarebbero in grado di vanificare la legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro.

La ricorrente aveva anche rilevato che, pur a fronte di una normativa che presenterebbe molteplici interferenze con le competenze regionali, non risulterebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni, destinate a rimanere estranee alle intese disciplinate dalla disposizione impugnata, benché si tratti d'intese idonee a derogare alle disposizioni di legge, incluse quelle regionali.

La Corte ha respinto le censure sottolineando, in primo luogo, che, come emerge dal dettato della norma stessa le «specifiche intese» previste dal comma 1, non hanno un ambito illimitato, ma possono riguardare soltanto «la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione», con riferimento ad ambiti specifici ivi indicati, in una elencazione che, contrariamente a quanto ritiene la ricorrente, ha carattere tassativo, come si desume sia dall'espressione utilizzata dal legislatore («con riferimento» alle specifiche materie indicate), sia – ed ancor più chiaramente – dal dettato dell'art. 8, comma 2-bis, alla stregua del quale «le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro».

Ad avviso del Giudice delle leggi, ciò significa che l'effetto derogatorio previsto dal citato comma 2-bis opera in relazione alle materie richiamate dal comma 2 e non ad altre. Inoltre, trattandosi di norma avente carattere chiaramente eccezionale, non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati (art. 14 disposizioni sulla legge in generale).

La Corte ha anche notato che l'identificazione della materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost. in ordine al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (unico profilo rilevante in questa sede), deve essere effettuata avuto riguardo all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (*ex plurimis*: sentenze n. 300 del 2011, nn. 326 e 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). In particolare, la disciplina normativa in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore (sentenze n. 411 del 2006 e n. 50 del 2005).

Orbene, le materie indicate dall'art. 8, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, riconducibili tutti alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In particolare, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso – inclusa la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative a progetto e delle partite IVA, nonché delle vicende del rapporto inerenti alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto stesso, fatta eccezione per i licenziamenti discriminatori – si realizzano mediante la stipulazione di contratti di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile (tra le più recenti: sentenze n. 51 del 2012 e n. 69 del 2011).

Anche la disciplina attinente la trasformazione dei contratti di lavoro (per esempio, da tempo parziale a tempo pieno) concerne la disciplina privatistica del rapporto poiché incide sull'orario regolato dalla contrattazione collettiva e, quindi, appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 108 del 2011 e n. 324 del 2010); e ad analoghe conclusioni si deve giungere in ordine al regime della solidarietà negli appalti ed ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro.

La normativa sulle mansioni del lavoratore trova la sua prima fonte nell'art. 2103 del codice civile ed è, altresì, completata dalla contrattazione collettiva (resta esclusa dalla applicazione del citato art. 8 la speciale disciplina legale delle mansioni nel lavoro privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Del pari, la disciplina sull'inquadramento del personale appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 68 del 2011).

La norma che regola gli impianti audiovisivi è contenuta nell'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 ed è anch'essa ascrivibile alla materia «ordinamento civile», in quanto rientrante nell'ambito del diritto sindacale e, entro i limiti di cui al secondo comma del citato art. 4, suscettibile di deroga convenzionale previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali oppure, in mancanza di queste, con la commissione interna.

Dalla anzidetta analisi la Corte ha desunto che, ai sensi dell'art. 2-bis della norma censurata, le «specifiche intese» di cui al comma 1 di quest'ultima sono destinate ad operare, dunque, nell'ambito di materie rientranti tutte nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.).

Non è stato reputato esatto, perciò, che esse possano incidere sulla legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro, demandata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Né giova il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale una normativa che intervenga a disciplinare la materia «lavoro» debba necessariamente tenere conto dell'intreccio di materie su cui la disciplina medesima si riflette, con specifico riferimento alla competenza concorrente delle Regioni in ordine alla tutela del lavoro. Invero, tale principio è operante quando un intreccio di materie sussista.

Tuttavia, nel caso in esame si è già posto in evidenza che le materie, nelle quali la contrattazione collettiva di prossimità è destinata ad operare, appartengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, come confermano gli stessi riferimenti compiuti dalla ricorrente, tutti riguardanti settori non inclusi nel catalogo contenuto nel comma 2, lettere da a) ad e), della norma censurata. Alcuni di essi trovano collocazione tra le finalità che la contrattazione collettiva di prossimità deve proporsi. Si è già messo in luce, però, che le materie previste dall'art. 117 Cost. non possono essere confuse con le finalità perseguite dal legislatore (sentenza n. 411 del 2006, citata).

Come detta sentenza ha rimarcato, il criterio differenziale si impone ancora di più quando venga in rilievo una materia – quale quella della tutela del lavoro – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro.

La Corte ha anche sottolineato che il riferimento – operato dalla ricorrente – alla giurisprudenza costituzionale in tema di apprendistato (sentenza n. 176 del 2010), nella specie non era pertinente. Infatti, in quella pronuncia fu ravvisata la necessità di tenere conto delle specifiche interferenze sussistenti tra la formazione all'interno delle aziende (inerente al rapporto contrattuale, onde la relativa disciplina rientra nell'ordinamento civile) e la formazione pubblica, che spetta alle Regioni e alle Province autonome disciplinare. Nel caso in esame, si deve notare, in primo luogo, che la norma censurata non contiene alcun accenno all'apprendistato; e, in secondo luogo, che la ricorrente si limita ad un generico richiamo alla materia «tutela del lavoro», ma non individua alcun istituto in relazione al quale verificare la presunta interferenza, dalla ricorrente medesima postulata, ma non dimostrata.

La Regione Toscana ha dedotto anche: a) la violazione del principio di leale collaborazione, stante la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale; b) la violazione dell'art. 39 Cost., alla stregua del quale (quarto comma) il contratto collettivo di lavoro ha efficacia obbligatoria soltanto se il sindacato è registrato (il che non può avvenire per la mancata attuazione del citato precetto costituzionale).

A tali deduzioni la Corte ha replicato: a) che il detto principio, peraltro non invocabile con riguardo all'esercizio della funzione legislativa, non può comunque trovare applicazione in un ambito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenza n. 341 del 2009); b) che, proprio perché si verte in materia demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, una eventuale violazione dell'art. 39 (quarto comma) Cost., per mancato rispetto dei requisiti soggettivi e della procedura di cui al precetto costituzionale, non si risolve in una violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Questa sentenza – che a molti non è sembrata del tutto appagante, pur se ciò è principalmente dovuto, a mio avviso, dai limiti del sindacato della Corte nei giudizi in via principale, soprattutto se promossi dalle Regioni – ha comunque toccato un argomento molto importante e delicato: quello dell'attività sindacale.

Sul quale, peraltro, la Corte dovrà tornare a pronunciarsi nel prossimo luglio, in un ambito ancora più delicato e precisamente con riguardo ad alcune analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Torino in riferimento all'art. 19, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, laddove limita la possibilità di costituire le rappresentanze sindacali aziendali, solo alle associazioni sindacali firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva e, quindi, nella specie non consente di farlo alla FIOM nelle unità produttive della FIAT.

7.– L'importanza delle relazioni industriali per uscire dalla crisi

Non deve stupire che si torni con insistenza a parlare dell'attività sindacale e delle relazioni industriali, essendo questo un settore nevralgico per la realizzazione di buone condizioni di lavoro

Di questo ha mostrato di essere consapevole anche il nostro legislatore quando ha inserito tra le finalità della c.d. legge Fornero – espressamente indicate nell'art. 1 comma 1, della stessa legge 28 giugno 2012, n. 92 – anche la promozione di “modalità partecipative di relazioni industriali in

conformità agli indirizzi assunti in sede europea, al fine di migliorare il processo competitivo delle imprese”.

È vero che l’obiettivo è posto insieme con tutti gli altri, ma a mio giudizio si tratta dell’obiettivo “centrale” dell’intera riforma, riforma che io leggo come diretta a provare di cambiare il “modo” in cui nel nostro Paese si affrontano i conflitti che sorgono nel mondo del lavoro e, quindi, nei singoli rapporti di lavoro.

Del resto, questo tipo di cambiamento nei comportamenti è proprio quello al quale siamo chiamati come Paese per vincere le sfide che si pongono oggi in modo così urgente per effetto della crisi economico-finanziaria dalla quale abbiamo ancora più difficoltà ad uscire rispetto alla maggior parte degli altri Paesi della UE, come risulta confermato dal “Rapporto SVIMEZ 2012 sull’economia del Mezzogiorno” pubblicato a fine settembre.

In questo contesto accanto al forte calo dei consumi, degli investimenti e dei redditi delle famiglie – che porta ad una sensibile contrazione dell’occupazione specialmente di giovani e donne – vi è anche il problema della diffusione di un costume di scorrettezza, a tutti i livelli, e di mancata assunzione di responsabilità, che si risolve in uno sfrenato aumento del contenzioso giudiziario, soprattutto civile, i cui tempi sono così inevitabilmente rallentati. Da qui gli inconvenienti segnalati di recente pure dal governatore della Banca d’Italia, secondo il quale la lunghezza dei processi civili comporta la perdita di un punto di Pil all’anno per l’economia italiana, perché una giustizia lenta rende più difficoltoso ottenere il credito bancario e deprime il livello degli investimenti e spinge sistema economico e imprese ad adottare comportamenti, scelte, strutture aziendali volti a minimizzare il rischio di incorrere in giudizio.

È, quindi, evidente che questo “circolo vizioso” deve essere interrotto e questo nel mondo del lavoro è particolarmente urgente.

Non è possibile che casi come quello dell’ILVA di Taranto o dell’ALCOA di Portovesme debbano avere gli epiloghi che hanno avuto e stanno ancora avendo, perché questo oltre a gravare pesantemente sui diretti interessati incide sull’immagine e sul Pil di tutto il Paese, da molteplici punti di vista.

Per averne maggiore consapevolezza è bene ricordare, per grandi linee, come si sono sviluppate queste due vicende, che sono estremamente emblematiche del modo in cui sono stati fin qui concepiti in Italia lo sviluppo e relazioni industriali:

a) il Gruppo Riva acquistò dallo Stato l’impianto ILVA di Taranto nel 1995. Poco dopo l’inizio dell’attività produttiva comitati cittadini e ambientalisti cominciarono a manifestare contro l’impianto accusandolo di inquinare l’aria e provocare malattie. Furono anche fatti prelievi dei campioni di sedimento marino davanti agli scarichi dell’ILVA e i responsi clinici furono da subito impietosi: si trattava di rifiuti tossico-nocivi. Era quindi chiaro a tutti, da più di vent’anni, che si trattava di conciliare la difesa del lavoro con quella dell’ambiente e della salute. Sarebbe, quindi, stato doveroso trovare una adeguata soluzione, simile a quella che è stata trovata con il decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231

del 2012, la cui normativa è passata indenne al vaglio della Corte costituzionale, che nella recente sentenza n. 85 del 2013 ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate al riguardo dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto e dallo stesso Tribunale di Taranto. Ma questo si doveva fare, con senso di responsabilità da parte di tutti, senza aspettare di “sentire il suono delle manette” e senza riversare sulla magistratura il ruolo di dare risposte a problemi che, prima di diventare giuridici e giudiziari, sono industriali e politici;

b) diverso, ma ugualmente – o forse ancor più – significativo è il caso dello stabilimento dell’ALCOA di Portovesme, installato in seguito alla privatizzazione della ALUMINIX comprata appunto dal colosso americano nel 1996, anche in questo caso, negli anni in cui nel nostro Paese sono state effettuate massicce privatizzazioni per ridurre il debito pubblico e migliorare l’efficienza delle imprese privatizzate. Lo stabilimento comincia quindi la propria attività 45 anni dopo che l’Italia insieme con altri cinque Stati aveva dato l’avvio alla fondazione della Comunità europea, oggi Unione europea, contribuendo in modo significativo a stabilirne le regole principali, tra le quali rientra il divieto di attribuire aiuti di Stato alle imprese. Ebbene, ciononostante da quando è stato aperto lo stabilimento in Sardegna il nostro Stato ha garantito importanti finanziamenti al colosso americano – leader mondiale del settore dell’alluminio – pari cioè in 15 anni a più di tre miliardi di euro pubblici, tra sussidi e significativi sconti, principalmente per il costo dell’energia elettrica. E anche in questo caso la vicenda è “scoppiata” soltanto in seguito ad un intervento esterno: quello della Commissione UE che, dopo aver disposto una serie di controlli, in sede di procedura di infrazione, nel novembre 2009 ha condannato l’Italia a farsi restituire dall’ALCOA i soldi che le ha dato illegittimamente dal 2006 in poi, pari a circa 300 milioni di euro. Poiché il nostro Governo non ha rispettato l’obbligo di dare attuazione “immediata ed effettiva” alla decisione della Commissione, recuperando integralmente gli aiuti erogati, l’Italia nel 2011, è stata anche deferita alla Corte di giustizia UE, mentre il ricorso dell’ALCOA diretto ad ottenere l’annullamento della suddetta decisione della Commissione o almeno provvedimenti provvisori dilatori della relativa esecuzione, è stato respinto, in primo grado dal Tribunale UE nel 2010 e in secondo grado dalla Corte di giustizia nel dicembre 2011. A questo punto l’industria americana, benché nel frattempo fossero state adottate misure di favore compatibili con la UE, ha deciso di chiudere lo stabilimento sardo e di trasferirlo in Arabia Saudita. Come si vede anche questa storia avrebbe potuto e dovuto essere gestita in un diverso modo sia da parte dell’industria, sia da parte dei sindacati sia soprattutto da parte dello Stato che si è mostrato supino rispetto alle esagerate richieste di un colosso economico, non valutando subito i problemi che si sarebbero posti in ambito UE o comunque rimandandone la soluzione.

Per non dire della mancata valutazione dell’impatto ambientale degli impianti ILVA e ALCOA, come della maggior parte degli impianti industriali che operano in Italia, il che, oltre ad incidere negativamente sulla “vocazione turistica” del nostro Paese e sulla qualità della vita delle persone, fa lievitare enormemente i costi del governo del territorio e soprattutto della spesa sanitaria, come emerge dallo studio dell’Istituto superiore di sanità SENTIERI – Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento – i cui risultati sono stati recentemente pubblicati.

Quelle dell'ILVA e dell'ALCOA sono due brutte storie della politica industriale italiana – purtroppo non isolate – i cui esiti sono in questi giorni sotto gli occhi di tutti e che non dobbiamo dimenticare, perché com'è noto, “chi non ha memoria non ha futuro” ed è così destinato non solo a ripetere gli errori passati, ma anche a non essere padrone della propria vita. E questo vale per gli Stati e anche per i singoli individui che ne compongono la popolazione che possono – direttamente o indirettamente – indirizzarne le scelte politiche, anche nell'ambito del diritto del lavoro e della politica industriale.

Il nostro è un ordinamento sicuramente molto evoluto e complesso, però manca di trasparenza principalmente perché è afflitto da un male che va curato con urgenza – e con la collaborazione di tutti: dai semplici cittadini, agli operatori del diritto, ai governanti, a tutti i livelli – che è la c.d. “bulimia giuridica”, che poi si riversa nelle aule giudiziarie sotto forma di “bulimia giudiziaria”.

Da più parti, da tempo, si evidenzia che l'Italia è sommersa da un diluvio di leggi, regolamenti, circolari, di fonte diversa: statale, regionale, degli enti locali, che poi devono essere sempre più spesso coordinate con norme di fonte sovranazionale e/o internazionale.

Secondo alcune stime abbiamo il decuplo delle leggi (intese in senso atecnico e ampio) degli altri Stati della UE.

Basta considerare che, in media, ogni Regione ha circa mille leggi che vanno ad aggiungersi a quelle dello Stato, rendendo assai complicata la vita delle imprese e dei cittadini.

Ciò che è più grave è che questa situazione, oltre a tradursi in enormi costi per oneri burocratici sia per le imprese sia per i singoli cittadini, determina un caos legislativo, per il sovrapporsi di regole confuse, ridondanti e contraddittorie, che incentivano l'illegalità, reprimono lo spirito di iniziativa e la capacità di impresa, limitano la libertà e la creatività delle persone, sconcertano i cittadini onesti, producono vantaggi competitivi per i disonesti. E, per quel che riguarda il settore del lavoro, portano anche a situazioni lavorative perennemente precarie, a contrazioni improvvisate o addirittura ad azzeramenti dei dipendenti, che non sempre sono, nei fatti, giustificati dalla realtà aziendale e che comunque spesso avrebbero potuto essere prevenuti e gestiti diversamente con un differente modello di relazioni industriali, sia quando riguardano singole persone – che magari nei fatti sono discriminate, ma non riescono a dimostrarlo in giudizio o addirittura vengono indotte a non istaurare il giudizio stesso, mentre avrebbero potuto trovare tutela in sede stragiudiziale – sia quando si tratta di gruppi di persone.

Oltretutto, molti studiosi, fanno rilevare che una delle ragioni principali per le quali l'Italia è in cima alle classifiche della corruzione secondo gli indici internazionali è rappresentata proprio dall'eccesso di leggi. Si tratta di un fenomeno che spesso non viene preso in considerazione da questo punto di vista, ma che in realtà è fondamentale e riguarda sia lo Stato, sia le Regioni, sia gli enti locali.

Ed è noto da tempo che economisti, anche internazionali, e giuristi concordano sul fatto che la corruzione danneggia la crescita economica. Di recente, la Banca mondiale ha sostenuto che in Italia “un'efficace lotta alla corruzione produrrebbe un aumento del reddito superiore al 2,4%; le

imprese crescerebbero del 3% annuo in più; la corruzione frena gli investimenti esteri perché rappresenta una tassa del 20%”. Inoltre per Transparency International Italia ogni grado di aumento del livello della corruzione riduce del 16% gli investimenti stranieri diretti mentre un miglioramento negli indici pari a una deviazione standard (2,38 punti) è associato a un incremento degli investimenti di oltre 4 punti e determina un incremento di oltre mezzo punto del Pil pro-capite.

Né va omissa di considerare che la diffusa illegalità, determinando grossi sprechi di denaro pubblico, è anche una delle cause dell’eccessiva pressione fiscale cui sono sottoposti coloro che sono corretti con il Fisco.

Nello scenario che si è aperto con la crisi economico-finanziaria che stiamo ancora vivendo, l’Italia per potere vincere la propria sfida verso lo sviluppo – anche se ispirato necessariamente a un modello diverso rispetto a quello di partenza – deve cominciare da un reale snellimento dell’enorme numero di norme che invadono la nostra vita, complicandola, peggiorandone la qualità e, al contempo, contribuendo a scoraggiare investimenti stranieri.

Questa operazione è particolarmente urgente e necessaria con riferimento al mercato del lavoro: per tutti coloro che direttamente ne sono protagonisti, ma per il Paese nel suo complesso.

E corrisponde anche alla visione del lavoro e delle relazioni industriali che hanno avuto i nostri Costituenti, cui già abbia fatto riferimento.

8.– Il lavoro delle donne

In materia di **lavoro delle donne**, si può ricordare, fra le più recenti decisioni della Corte costituzionale, la **sentenza n. 116 del 2011** che nel dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell’articolo 16 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, ha adeguato la disciplina del congedo obbligatorio *post partum* alla particolare situazione del parto prematuro con conseguente ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata e con slittamento della data d’ingresso del bambino nella casa familiare.

La Corte ha affermato il contrasto della suddetta disposizione sia con l’art. 3 Cost., sia con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia (artt. 29, primo comma, 30, 31 e 37, primo comma, Cost.).

La Corte ha ricordato che, secondo la propria giurisprudenza (sentenze n. 270 del 1999, n. 332 del 1988, n. 1 del 1987), il congedo obbligatorio *post partum*, oggi disposto dall’art. 16 d.lgs. n. 151 del 2001, senza dubbio ha il fine di tutelare la salute della donna nel periodo immediatamente susseguente al parto, per consentirle di recuperare le energie necessarie a riprendere il lavoro. La norma, tuttavia, considera e protegge anche il rapporto che in tale periodo si instaura tra madre e figlio, e ciò non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente biologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale e affettivo collegate allo sviluppo della personalità del bambino.

Non va, del resto, dimenticato che, nel suo recente discorso tenuto l’8 marzo 2012 al Quirinale, in occasione della celebrazione della Giornata internazionale della Donna, il Presidente

Giorgio Napolitano ha sottolineato che, nel nostro Paese, a un tasso di occupazione femminile poco soddisfacente si accompagna un tasso di natalità tra i più bassi in Europa, mentre invertire la tendenza avrebbe benefiche ricadute non solo sull'economia, visto che «una comunità nazionale che non genera abbastanza figli è assimilabile a una specie in via di estinzione, segnala un profondo malessere, una rassegnazione, in sostanza, al declino».

È, quindi, evidente che tale inversione di tendenza deve passare anche per un adeguato riconoscimento della tutela della maternità della donna lavoratrice, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale.

9.– Il lavoro pubblico

• Va, però, sottolineato che nel settore del lavoro, l'area tematica nella quale, specialmente negli ultimi anni, si è avuto il maggior numero di decisioni (e il maggior numero di pronunce di incostituzionalità) è quella del **lavoro pubblico**, soprattutto per il grande rilievo assunto dall'indirizzo giurisprudenziale di rigore, consolidatosi negli ultimi anni, in materia reclutamento e stabilizzazione del personale, da parte dello Stato e/o delle Regioni.

Tale orientamento è principalmente incentrato sulla valorizzazione del principio del pubblico concorso (sancito dall'art. 97, terzo comma, Cost.), ma tiene conto anche di principi affermati nell'ambito dell'Unione europea ovvero in trattati internazionali, ai quali, in alcuni casi, si fa esplicito rinvio.

Le sentenze che hanno affrontato la suddetta problematica sono molto numerose, mi limito quindi a ricordarne una delle prime e – a mio avviso, più interessanti – cioè la **sentenza n. 293 del 2009** nella quale – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Regione Veneto le quali avevano esteso, con efficacia retroattiva, la platea dei beneficiari di una precedente stabilizzazione di personale – la Corte ha, in primo luogo, sottolineato la portata della previsione dell'art. 97, terzo comma, Cost. secondo la quale, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso».

Essa «significa che la “forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni” (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti.

Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità».

Infatti, «il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includere, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94).

In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e “senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti”, come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789.

Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall’art. 97, primo comma, Cost.

Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall’art. 97 e sviluppato dall’art. 98 Cost.».

Infatti, «il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l’azione del governo, “normalmente legata agli interessi di una parte politica”, e quella dell’amministrazione, “vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell’ordinamento”.

Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, “il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione” (sentenza n. 453 del 1990).

La Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell’esercizio del quale la Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale.

Innanzitutto, è stato affermato che anche le “modalità organizzative e procedurali” del concorso devono “ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità” (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all’accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il principio del concorso pubblico.

Quest’ultimo non è rispettato, in particolare, quando «le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi» (sentenza n. 194 del 2002).

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall’esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso (sentenza n. 34 del 2004).

Inoltre è stato chiarito che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una “forma di reclutamento” –sentenza n. 1 del 1999), e in quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004).

Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato, nelle procedure di stabilizzazione di personale precario, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006).

Occorrono, cioè, particolari ragioni giustificatrici, «ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Come si vede, si tratta di affermazioni di grande rilevanza «moralizzatrice» e che non sono rimaste isolate.

Infatti la Corte – chiamata, sempre con maggiore frequenza, a valutare la conformità costituzionale di discipline simili a quella dianzi indicata – nella quasi totalità dei casi, è pervenuta a decisioni di accoglimento (vedi, da ultimo, **sentenze n. 30, 51 e 62 del 2012**).

- Va anche ricordata, nel medesimo ambito, la **sentenza n. 355 del 2010**, nella quale è stato sottolineato che «l'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità». In altre parole, i canoni del buon andamento e dell'imparzialità, che devono conformare dall'interno le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, hanno anche una proiezione esterna che incide sull'immagine che i consociati si formano sull'amministrazione stessa.

- Deve anche essere menzionato l'indirizzo interpretativo che – sempre in riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e al correlato principio di continuità dell'azione amministrativa – ha portato la Corte ad affermare, anche in questo caso con giurisprudenza ormai consolidata, l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 103 e n. 104 del 2007; n. 351 e n. 390 del 2008; n. 34 e n. 224; n. 124, n. 228 e n. 246 del 2011), ritenendo, per converso, costituzionalmente legittimo lo **spoils system** quando riferito a posizioni apicali (sentenza n. 233 del 2006), del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo» (sentenza n. 304 del 2010).

10.– Il lavoro dei detenuti

- In materia di **lavoro dei detenuti**, con la nota **sentenza n. 341 del 2006** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima – per contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione – la disposizione (art. 69, sesto comma, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 374) che attribuiva alla competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza i reclami dei detenuti in materia di lavoro. La Corte ha sottolineato che tale normativa non assicurava al detenuto una difesa equivalente a quella offerta a tutti i lavoratori (essendo previsto obbligatoriamente il rito camerale ed essendo consentito un contraddittorio

esclusivamente cartolare, con esclusione della diretta partecipazione del lavoratore-detenuto al processo) e neppure garantiva adeguata tutela al datore di lavoro, poiché all'amministrazione penitenziaria era consentita solo la presentazione di memorie e il terzo eventualmente controinteressato quale controparte del lavoratore (nell'ipotesi di prestazione lavorativa svolta alle dipendenze di privati) era addirittura escluso dal contraddittorio, pur essendo tenuto a rispettare la decisione del magistrato di sorveglianza.

Per quel che riguarda la condizione carceraria, merita di essere ricordata anche la **sentenza n. 350 del 2003**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede la concessione della detenzione domiciliare anche nei confronti della madre condannata, e, nei casi previsti dal comma 1, lettera b), del padre condannato, conviventi con un figlio portatore di *handicap* totalmente invalidante.

La Corte ha ricordato che l'evoluzione normativa dell'istituto della detenzione domiciliare concedibile alla madre di prole minore è connotata dalla tendenza verso una sempre maggiore estensione delle condizioni che consentono tale misura, essendo chiaro l'intento del legislatore di tutelare il rapporto tra la madre (e, nei casi previsti, il padre) ed i figli, pur nella situazione di esecuzione della pena detentiva. In particolare, come questa Corte ha affermato con la sentenza n. 422 del 1999, la detenzione domiciliare risulta "volta ad assecondare il passaggio graduale allo stato di libertà pieno mediante un istituto che sviluppa la ripresa dei rapporti familiari ed intersoggettivi", rapporti che appaiono tanto più meritevoli di tutela quando riguardino le relazioni tra i genitori e la prole.

La normativa, però, non ha preso in considerazione la condizione del figlio gravemente invalido, rispetto alla quale il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, in considerazione delle particolari esigenze di tutela psico-fisica il cui soddisfacimento si rivela strumentale nel processo rivolto a favorire lo sviluppo della personalità del soggetto. La salute psico-fisica di questo può essere infatti, e notevolmente, pregiudicata dall'assenza della madre.

In questa prospettiva, la possibilità di concedere la detenzione domiciliare al genitore condannato, convivente con un figlio totalmente handicappato, appare funzionale all'impegno della Repubblica, sancito nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità.

Sul punto viene quindi in rilievo l'esigenza di favorire la socializzazione del soggetto disabile, presa in particolare considerazione dal legislatore sin dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che ha predisposto strumenti rivolti ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, nella scuola e nel lavoro, in attuazione del principio, espresso anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 215 del 1987, secondo il quale la socializzazione in tutte le sue modalità esplicative è un fondamentale fattore di sviluppo della personalità ed un idoneo strumento di tutela della salute del portatore di *handicap*, intesa nella sua accezione più ampia di salute psico-fisica (v. anche sentenze n. 167 del 1999, n. 226 del 2001 e n. 467 del 2002).

Va, ricordato, che sulla specifica condizione delle madri detenute, dopo l’emanazione della legge c.d. Finocchiaro, 21 aprile 2011, n. 62 – che ha previsto una diminuzione consistente della presenza di gestanti o mamme in carcere stabilendo come regola la possibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli – di recente il Ministro Severino, nel corso dell’audizione al Senato del 21 febbraio 2012, ha ribadito che “l’unica soluzione praticabile e realmente efficace per le madri detenute con i loro bambini sembra poter essere individuata nell’attivazione di sistemi alternativi al carcere” e che “occorre proseguire nella strada intrapresa, collaborando con le Regioni, al fine di attivare nuove strutture idonee ad accogliere le madri detenute con i loro bambini in un ambiente familiare che non ricordi il carcere, nel quale le madri siano sostenute da operatori specializzati nella cura dei figli e all’interno delle quali siano assicurate ai bambini regolari uscite all’esterno, un’adeguata educazione e occasioni di socializzazione”.

11.– L’accesso al credito

- Specialmente in questo momento di difficile crisi economico-finanziaria anche l’**accesso al credito** si può fare rientrare tra i diritti sociali, in senso ampio.

Per tale ragione – e anche perché affronta il tema delle leggi retroattive che, come è noto, è uno dei temi “sensibili” nel rapporto tra il nostro ordinamento e quello europeo – penso sia bene ricordare la recente **sentenza n. 78 del 2012** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 2, comma 61, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, il quale, con previsione autoqualificata di interpretazione autentica dell’art. 2935 cod. civ., ha stabilito che: a) la prescrizione dei diritti nascenti dall’annotazione nel conto corrente bancario inizia a decorrere dallo stesso giorno dell’annotazione; b) in ogni caso non si fa luogo alla restituzione degli importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione dell’indicato decreto-legge.

La Corte ricorda che l’art. 2935 cod. civ. stabilisce che «La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere». Si tratta di una norma di carattere generale, dalla quale si evince che presupposto della prescrizione è il mancato esercizio del diritto da parte del suo titolare. La formula elastica usata dal legislatore si spiega con l’esigenza di adattarla alle concrete modalità dei molteplici rapporti dai quali i diritti soggetti a prescrizione nascono.

Il principio posto dal citato articolo, peraltro, vale quando manchi una specifica statuizione legislativa sulla decorrenza della prescrizione.

In questo quadro, prima dell’intervento legislativo concretato dalla norma qui censurata, con riferimento alla prescrizione del diritto alla ripetizione dell’indebito nascente da operazioni bancarie regolate in conto corrente, nella giurisprudenza di merito maggioritaria e di legittimità unanime si era formato l’orientamento secondo cui la prescrizione del diritto alla ripetizione dell’indebito doveva decorrere dalla chiusura definitiva del rapporto, considerata la natura unitaria del contratto di conto corrente bancario, il quale darebbe luogo ad un unico rapporto giuridico, ancorché articolato in una pluralità di atti esecutivi: la serie successiva di versamenti e prelievi,

accreditamenti e addebiti, comporterebbe soltanto variazioni quantitative del titolo originario costituito tra banca e cliente; soltanto con la chiusura del conto si stabilirebbero in via definitiva i crediti e i debiti delle parti e le somme trattenute indebitamente dall'istituto di credito potrebbero essere oggetto di ripetizione.

Tale indirizzo è stato tenuto fermo anche nella sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 24418 del 2010.

In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011.

La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore.

Ebbene essa, con la sua efficacia retroattiva, viene considerata lesiva in primo luogo del canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

Invero, essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine.

Sicché non viene considerata conforme ai criteri di ammissibilità delle leggi retroattive stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale.

Si sottolinea, in particolare, che ancorare con norma retroattiva la decorrenza del termine di prescrizione all'annotazione in conto significa individuarla in un momento diverso da quello in cui il diritto può essere fatto valere, secondo la previsione dell'art. 2935 cod. civ.

Pertanto, la norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione.

Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunciata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate.

La disposizione stessa viene considerata costituzionalmente illegittima anche per altro profilo.

La Corte ricorda che come è noto a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione – integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sentenza n. 80 del 2011).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia).

Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale»», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della CEDU ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

Nel caso in esame non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Ne deriva che, per quanto riguarda tale ultima affermazione, la sentenza n. 78 del 2012 sembra essere orientata in modo diverso rispetto ad altre recenti sentenze che hanno esaminato norme retroattive, anche in riferimento alla compatibilità con la CEDU, quali ad esempio la **sentenza n. 311 del 2009** – che ha dichiarato non fondata una questione relativa ad una disposizione retroattiva relativa alla disciplina del trasferimento di dipendenti degli enti locali nei ruoli statali del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) del settore scuola e che è stata poi “smentita” sostanzialmente dalla sentenza Agrati del 7 giugno 2011 della Corte europea dei diritti dell'uomo (divenuta definitiva) e dalla sentenza 6 settembre 2011 sul caso Scattolon della Corte di Giustizia UE – la **sentenza n. 257 del 2011** – che ha dichiarato l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale di una norma retroattiva in materia di criteri di liquidazione della pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato – e la **sentenza n. 15 del 2012**, che ha dichiarato la non fondatezza di una questione riguardante una normativa retroattiva in materia di contributi dovuti in caso di svolgimento di una pluralità di attività autonome.

Va, però, osservato che la Corte si fa carico di tali differenti soluzioni e ne spiega la ragione specificando, in particolare, che se ogni intervento del legislatore avente efficacia retroattiva dovesse fosse considerato come indebita ingerenza del legislatore allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (vedi, la citata sentenza n. 257 del 2011).

Sulla base dei criteri elaborati dalla Corte costituzionale, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo; tale spazio di emanazione legittima di norme dotate di efficacia retroattiva risulta essere, sinteticamente, definito nel senso che si deve trattare di norme che:

a) enucleino una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, ponendolo in sintonia con i principi generali dell'ordinamento;

b) siano finalizzate al superamento di una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata dai diversi indirizzi interpretativi;

c) non incidano su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali.

12.– Il lavoro degli immigrati

● In materia di lavoro degli immigrati, la **sentenza n. 206 del 2006** ha, fra l'altro, dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera a), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222.

Nella sentenza la Corte ha precisato che «il principio generale secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali viene riconosciuta anche allo straniero deve essere applicato con riguardo “alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata” (sentenza n. 62 del 1994)», più in particolare, tenendo conto del fatto che nell'ipotesi in cui «i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso rilasciato a tale scopo [...] e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani [...] essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani» (sentenza n. 454 del 1998, relativa al caso di un extracomunitario aspirante al collocamento obbligatorio)».

«Nella materia del lavoro dei cittadini extracomunitari, rapporto di lavoro e regolarità della loro posizione in Italia sono situazioni che spesso s'intrecciano e si condizionano reciprocamente, ma ciò non significa che, per la tutela degli interessi pubblici di cui si è detto, il legislatore non possa subordinare la stessa configurabilità di un rapporto di lavoro al fatto che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno di quegli interessi sulla base di una valutazione condotta con criteri non arbitrari».

● Nella giurisprudenza “comune” uno degli argomenti maggiormente controversi, a proposito del lavoro degli stranieri extracomunitari, è quello del loro accesso al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

A fronte di alcune aperture della giurisprudenza di merito, il Consiglio di Stato, sia in sede consultiva sia in sede giurisdizionale (v., in particolare, il parere n. 2592 del 2003) e la Corte di cassazione nella sentenza 13 novembre 2006, n. 24170, si sono espressi nel senso di non ritenere illegittima e/o discriminatoria l'esclusione degli stranieri extracomunitari dall'accesso al lavoro pubblico, pur se privatizzato.

In particolare in quest'ultima sentenza si è affermato che «il requisito del possesso della cittadinanza italiana, richiesto per accedere al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dal d.P.R. n. 487 del 1994, art. 2 – norma “legificata” dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 70, comma 13 – e dal quale si prescinde, in parte, solo per gli stranieri comunitari, nonché per casi particolari (d.lgs. n. 165 del 2001, art. 38; d.lgs. n. 286 del 1998, art. 27, comma 1, lettera r-bis, relativo agli infermieri professionali), si inserisce nel complesso delle disposizioni che regolano la materia particolare dell'impiego pubblico, materia fatta salva dal d.lgs. n. 286 del 1998, che, in attuazione della convenzione OIL n. 175 del 1975, resa esecutiva con legge n. 158 del 1981, sancisce, in generale, parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani. Né l'esclusione dello straniero non comunitario dall'accesso al lavoro pubblico (al di fuori delle eccezioni espressamente previste dalla legge) è sospettabile di illegittimità costituzionale, atteso che si esula dall'area dei diritti fondamentali e che la scelta del legislatore è giustificata dalle stesse norme costituzionali (artt. 51, 97 e 98 Cost.)».

Peraltro, tale indirizzo è stato criticato in dottrina e alcuni giudici di merito si sono, via via espressi in senso contrario, sempre ovviamente in riferimento all'accesso ai posti di lavoro «che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale», in analogia a quanto dispone il citato art. 38 d.lgs. n. 165 del 2001 per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

Della questione ha avuto modo di occuparsi di recente la Corte costituzionale, in seguito ad un ordinanza del Tribunale di Rimini che – nel corso di un giudizio introdotto ex articolo 44 del T.U. dell'immigrazione da una cittadina colombiana, che ha chiesto di essere ammessa al concorso pubblico per l'assunzione di un assistente amministrativo indetto dalla AUSL locale, previo accertamento del carattere discriminatorio del comportamento tenuto dalla Azienda Ospedaliera, consistente nella avvenuta esclusione dal suddetto concorso per difetto della cittadinanza italiana o della cittadinanza di uno dei Paesi UE – sollevato (per contrasto con gli articoli 4 e 51 della Costituzione) questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui, contrariamente a quanto previsto per i cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea, «non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche anche ai cittadini extracomunitari».

Il remittente, nel sollevare la questione, ha fatto espresso riferimento all'indirizzo restrittivo della Corte di cassazione, espresso nell'indicata sentenza n. 24170 del 2006 e, in senso contrario alla sentenza n. 454 del 1998 della Corte costituzionale, ove è stato affermato il diritto degli stranieri extracomunitari regolari al godimento di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani.

Sono state anche richiamate, ma solo dalle parti costituite, la Convenzione OIL n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti e l'art. 15 della Carta fondamentale dell'Unione europea.

Con la **ordinanza n. 139 del 2011** la Corte ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile per mancata sperimentazione da parte del remittente di una (pur doverosa) interpretazione della norma impugnata in senso conforme a Costituzione.

La Corte ha sottolineato che il mero richiamo di una sentenza della Corte di cassazione (a quanto consta isolata) non può rappresentare un ostacolo ad effettuare una simile interpretazione, che il remittente mostra di preferire.

Non mi risulta che alla suddetta decisione, a mio avviso molto significativa, sia stato dato grande risalto, forse perché adottata nella forma dell'ordinanza.

Rimane il fatto che, dopo di essa, quello che finora sembrava un nodo difficilmente districabile sembra essersi sciolto, attraverso un sia pur implicito richiamo – al *decisum* e al *modus decidendi* – adottati nella sentenza n. 454 del 1998, nella quale la Corte ha dichiarato la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale che non prevedeva espressamente il diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili di ottenere l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati aspiranti al collocamento obbligatorio a norma della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private).

In tale sentenza la Corte è pervenuta alla conclusione della insussistenza della lacuna normativa denunciata dal remittente, «potendosi dalle disposizioni legislative in vigore trarre la conclusione, costituzionalmente corretta, della spettanza ai lavoratori extracomunitari, aventi titolo per accedere al lavoro subordinato stabile in Italia in condizioni di parità con i cittadini, e che ne abbiano i requisiti, del diritto ad iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 ai fini dell'assunzione obbligatoria».

Infatti, nell'ambito della nostra legislazione in materia «non solo [...] lo straniero regolarmente soggiornante gode in linea di principio dei “diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano” (art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), ma gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno “sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste”, fra l'altro, “per gli invalidi civili” (art. 41 del testo unico n. 286 del 1998), e, più in generale, gli stranieri aventi stabile dimora nel territorio nazionale sono tra i soggetti cui si applica la legge contenente i principi dell'ordinamento in materia di diritti e assistenza delle persone handicappate (art. 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104)».

13.– Conclusioni

Il quadro complessivo di tutte le sentenze illustrate rende palese, a mio avviso, che con esse la Corte, con grande maestria, ha definito il proprio ruolo nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento integrato, effettuando così un'operazione di importante rilievo che

altre Corti costituzionali europee considerano esemplare e collaborando incisivamente ad elevare il livello della tutela stessa.

Sicuramente quello del lavoro e dei diritti sociali in genere è un ambito nel quale tale operazione si pone in termini particolarmente “sensibili” soprattutto perché agli incrementi di riconoscimenti spesso corrispondono incrementi di spesa che è difficile affrontare specialmente in momenti di crisi.

Questa, del resto, è una esigenza fortemente avvertita da molti Stati, specialmente nell’ambito del sistema CEDU.

Non è un caso, infatti, che l’usuale Seminario che si svolge presso la Corte di Strasburgo in coincidenza con l’inaugurazione del suo anno giudiziario sia stato dedicato quest’anno alla “attuazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo in periodo di crisi economica”.

Come ha sottolineato Dean Spielmann, Presidente della Corte di Strasburgo, nel proprio discorso di benvenuto, al Seminario stesso, tenuto il 25 gennaio 2013, in un momento di crisi economica così profonda quale è quella che stanno affrontando i Paesi europei, i Giudici nazionali sono “in prima linea” e devono trovare un supporto, ancora più incisivo dell’ordinario nelle decisioni della Corte di Strasburgo (e, si potrebbe aggiungere, di Lussemburgo).

Infatti, “l’impatto della crisi sui diritti sociali ed economici è evidente, ma sono altrettanto notevoli le sue ripercussioni sui diritti umani”.

In questa situazione si vedono “emergere atteggiamenti di intolleranza e rifiuto per gli altri”, con la tendenza “ad applicare la legge del più forte” e talvolta a mettere “da parte i diritti umani” da alcuni Governi considerati “un lusso che non ci si può permettere in periodi di crisi”.

È del tutto evidente che questa pericolosa deriva si deve contrastare in tutti i modi, ma è altrettanto chiaro che ciascuno di noi si deve sentire protagonista in questa battaglia e deve dare il proprio personale contributo, piccolo o grande che sia, mettendo da parte bassi egoismi e facendosi carico della garanzia dei diritti dei soggetti maggiormente colpiti dalla crisi, come “le persone vulnerabili, i detenuti (nei periodi difficili le popolazioni non accettano di buon grado che vengano stanziati somme importanti per rinnovare le carceri), i migranti, che non vengono accolti con entusiasmo, i pensionati, che vedono ridursi le loro pensioni”.

Naturalmente, non si può non essere consapevoli del fatto che nel cammino verso una sempre più efficace tutela dei diritti fondamentali – che oggi in tutta Europa appare particolarmente difficoltoso – il nostro sistema è uno dei più avanzati, anche grazie all’opera che stanno svolgendo la Corte costituzionale e i giudici comuni, nonostante il grande numero di ricorsi pendenti contro l’Italia presso la Corte di Strasburgo e le difficoltà e i ritardi che si registrano nel nostro Paese nel dare esecuzione alle relative sentenze, ritardi che – come risulta dal rapporto del Consiglio d’Europa pubblicato nei giorni scorsi – vedono il nostro Paese conquistare, per il quinto anno consecutivo, il poco invidiabile primato del Paese con il maggior numero di sentenze della Corte europea per i diritti dell’uomo rimaste inapplicate (con un totale di 2.522 sentenze di condanna a carico dell’Italia rimaste finora inattuate, su uno spaventoso totale spaventoso di 10.689,

specialmente dovuto alle reiterate violazioni dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo del diritto alla ragionevole durata del processo).

È anche molto significativo l'intensificarsi dei rapporti tra le Corti costituzionali europee, che vede la nostra Corte coinvolta in primo piano ed ha l'obiettivo principale di costruire una cultura comune dei diritti fondamentali, in uno spazio anche più vasto rispetto a quello tradizionale del continente, grazie all'attività della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (nota come Commissione di Venezia).

Ovviamente le difficoltà non mancano anche perché, per effetto dell'allargamento del numero dei Paesi aderenti al Consiglio di Europa e all'Unione europea, e della conseguente esigenza di istituire Corti costituzionali avvertita in un numero costantemente crescente di Paesi, attualmente le Corti costituzionali europee appartengono in parte a Paesi ex fascisti, in parte a Paesi ex comunisti e, in minima parte, a Paesi diversi. Conseguentemente, ancorché le passate esperienze di regimi dittatoriali siano superate, tuttavia, per evidenti ragioni storiche, non è del tutto agevole trovare un linguaggio comune.

Credo, però, che i problemi non vadano sopravvalutati e che l'approccio debba essere di tipo collaborativo, sicché anche la possibile assunzione di un ruolo di co-protagonista della Corte di Lussemburgo nella difesa dei diritti fondamentali, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, possa – e debba – essere vissuta e veicolata come un valore aggiunto e non come un motivo di confusione e accrescimento della conflittualità.

A mio avviso, perché ciò si verifichi è molto importante avere e diffondere una cultura dei diritti fondamentali in cui tutti coloro che vivono in Europa si sentano coinvolti in prima persona e che possa portare i vari Paesi a scegliere persone adeguate a rivestire il ruolo di giudici e rappresentanti (a vario livello) nei diversi organismi internazionali, sovranazionali e nazionali che si occupano della materia e che, comunque, ricoprono ruoli in sede europea.

Ebbene, questo difficile cammino credo possa farci arrivare verso mete migliori se lo faremo non dimenticando gli errori passati e cercando di favorire l'adozione di scelte politiche coraggiose da parte dei nostri rappresentanti, scelte che devono essere necessariamente di ampio respiro, non ristrette in logiche di parte populistiche e di breve durata.

Naturalmente perché ciò accada è necessario che i governanti siano all'altezza della situazione, ma questo è più facile se anche il corpo elettorale crede nella bontà e nell'utilità di adottare questa linea, cercando di partecipare attivamente alla vita della comunità cui appartiene, anche solo attraverso il rispetto delle regole.

È, cioè, opportuno che ognuno ritrovi fiducia nella possibilità che l'Europa e quindi l'Italia, in tutto il suo territorio, possano ritornare a crescere.

Ciò presuppone che ciascuno abbia fiducia in se stesso e voglia mettersi in gioco, atteggiamento che, in questo momento, si va perdendo, nel nostro Paese ma un po' in tutto il Continente.

Uno degli elementi che ci possono aiutare è la memoria individuale e collettiva, di cui si è detto.

Basta pensare che, anche dal punto di vista della psicologia, molti sottolineano – come di recente ha fatto l'autorevole Vittorino Andreoli – che la memoria del proprio passato è uno degli elementi che possono salvarci dal c.d. “autismo digitale”, in quanto per apprezzare nel giusto modo le conquiste dell'informatica e le opportunità illimitate che ci offre un mondo in cui le distanze non esistono più è necessario al contempo non perdere di vista la dimensione umana – e quindi la nostra identità – per non sacrificare la nostra intelligenza a un idolo tecnologico, affidando alle macchine il nostro potere di pensare e decidere.

In un Paese come il nostro, pieno di testimonianze del passato, questa operazione dovrebbe risultare più semplice, ma tanto più necessaria in quanto solo intraprendendo questo cammino si può sperare di creare una cultura e un amore diffuso per l'immenso e unico patrimonio storico-artistico che abbiamo la fortuna di avere, in modo che “dal basso” vengano chieste scelte adeguate a chi governa (a tutti i livelli) e, nello stesso tempo, si diffonda un atteggiamento di rispetto dei beni, che attualmente è proprio solo di alcuni tra i nostri connazionali.

E poi nel nostro Paese non abbiamo solo questo prezioso patrimonio, abbiamo anche il patrimonio dell'ingegno, anche quello di molti giovani che, come voi, ad un certo punto – per scelta libera o necessitata – decidono di andare a lavorare all'estero.

Anche questo patrimonio, altrettanto prezioso, deve essere preservato: è questo deve essere il nostro obiettivo comune.

Come ha sottolineato, tempo fa, il Presidente Giorgio Napolitano, i poteri pubblici e i rappresentanti delle parti sociali non devono dimenticare il futuro delle donne di domani e dei giovani nel nostro Paese. Infatti, le opportunità delle giovani generazioni e di quelle a venire di realizzarsi professionalmente dipendono molto da un'istruzione efficiente, ma sono anche condizionate dalla possibilità di utilizzarla in aziende, in strutture di ricerca, in amministrazioni di alto livello capaci di valorizzare le competenze. E “senza un'adeguata trasformazione di queste strutture non solo negheremo opportunità ai nostri giovani, in particolare alle nostre ragazze, ma decreteremo un destino di sostanziale decadenza per il nostro Paese”, senza dimenticare che “c'è un'altra - forse ancora più importante - opportunità che va data ai giovani, quella di realizzarsi moralmente”.

Mi sembra che tutti possiamo – e, anzi, dobbiamo – riconoscerci in queste parole, con fiducioso coraggio.