

## CRISI ECONOMICA E DIRITTI FONDAMENTALI — RELAZIONE AL XXVIII CONVEGNO ANNUALE DELL'AIC\*\*

1. Premessa. – 2. La crisi, il pareggio di bilancio e l'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea. – 3. La discrezionalità del legislatore, il limite delle risorse disponibili e i "diritti condizionati": tra passato e presente. – 4. Quale ragionevolezza per le misure "anti-crisi"? Notazioni sulla più recente giurisprudenza costituzionale. – 5. Segue: il binomio problematico "diritto al lavoro e flexicurity". – 6. Segue: la tutela "multilivello" dei diritti fondamentali alla prova della crisi. "Accordi e disaccordi" tra Corte costituzionale e Corte di Strasburgo. – 7. La Corte di giustizia dell'Ue dinanzi alla crisi: la singolare questione pregiudiziale proposta dal tribunal do trabalho di Porto sui provvedimenti di austerità (e le recenti decisioni del Tribunal Constitucional portoghese). – 8. Segue: la questione pregiudiziale proposta dalla Corte costituzionale sul precariato scolastico. – 9. Segue: i dubbi sottoposti dalla Consulta alla Corte di giustizia. – 10. Conclusioni.

Finestra sull'utopia  
Lei è all'orizzonte [...] Mi avvicino di due passi, lei si allontana di due passi.  
Cammino per dieci passi e l'orizzonte si sposta di dieci passi più in là.  
Per quanto io cammini, non la raggiungerò mai.  
A cosa serve l'utopia? Serve proprio a questo: a camminare.  
E. GALEANO, *Parole in cammino* (1993), tr. it. di M. Trambaioli, Milano 2006.

### 1. Premessa.

Quando ho iniziato a riflettere sul tema oggetto della relazione, mi è capitato di sperimentare un effetto *déjà vu*. Il contrasto tra l'*insaziabilità* dei diritti fondamentali (A. PINTORE, 2001, 179) e la *limitatezza* delle risorse finanziarie non è certo un tema nuovo, essendosi imposto prepotentemente all'attenzione del dibattito scientifico a partire dall'ultimo ventennio del secolo scorso. Tuttavia, la sensazione è ingannevole, poiché molte cose sono cambiate da allora.

La prima novità che ogni discorso sui diritti fondamentali non può fare a meno di tenere in conto è data dal delinearsi della tutela "multilivello" nello "spazio giuridico europeo", lungo le traiettorie su cui si snoda il "dialogo" tra Corte costituzionale, Corte di Strasburgo e Corte di Giustizia dell'Unione europea.

A questa proiezione dei diritti fondamentali "oltre lo Stato" (S. CASSESE, 2006), secondo le direttrici tracciate negli artt. 10, 11 e 117, c. 1, Cost., fa in un certo senso da contraltare la potenziale minaccia cui, secondo i più, essi sono esposti – in via di fatto e su scala planetaria – in conseguenza del consolidarsi del processo di globalizzazione economico-finanziaria. Di un'"economia mondo", come si sa, si è discusso già con riguardo ad altre epoche (ad esempio, con riferimento al sistema di rapporti mercantili sviluppatosi intorno al Mediterraneo nel XVI secolo: M. FERRARESE, 2000, 16 ss.), ma la complessa rete planetaria di rapporti economici e finanziari tracciatisi in seguito alle liberalizzazioni introdotte negli anni '80 del secolo scorso di qua e di là dell'Oceano da Margaret Thatcher e Ronald Reagan, e rinserratasi grazie alle tecnologie informatiche e digitali (in tema, per tutti, v. P. COSTANZO, 2012), manifesta caratteri inediti, essendo fondata su regole in gran parte prodotte dagli stessi soggetti che le applicano: le società multinazionali, il «vero potere semi-occulto dell'era globale» (F. RIMOLI, 2005, 352). La loro azione è orientata esclusivamente alla massimizza-

---

\*\* Versione provvisoria.

zione del profitto, impegnandosi esse reciprocamente solo al rispetto della *fairness* negli scambi, quali che ne siano i contenuti e quali che ne siano le ricadute all'esterno della cerchia dei pochi che vi prendono parte.

Non è possibile soffermarsi *funditus* sulla «nebulosa di confuse realtà e intricati problemi che chiamiamo globalizzazione» (G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, 2012, 552), ma se si osservano i meccanismi di funzionamento dell'«economia-mondo», non c'è dubbio che la dimensione globale risulti poco accogliente per i diritti fondamentali, benché anch'essi, come mostrano i meccanismi della tutela «multilivello», esibiscano intatta la loro pretesa di riconoscimento e di giustiziabilità *nonostante* la dissoluzione dello Stato-nazione (A. BALDASSARRE, 2002). Mentre, però, l'economia, una volta sganciata dalla statualità, è in grado di affermare se stessa attraverso regole stabilite per via contrattuale da attori privati, le quali regole si saldano a usi commerciali, a dispositivi di sentenze (ma più spesso, di decisioni di organi «quasi giudiziari»), a principi generali e a criteri procedurali tratti dal diritto internazionale, «che permettono di stabilire regole per il traffico giuridico nelle infinite vie del mondo globale» (M. R. FERRARESE, 2011, 564), per i diritti fondamentali le cose vanno diversamente. Essi *necessitano* di istanze giurisdizionali che ne assicurino l'azionabilità, ancora più che di Carte che ne proclamino l'invulnerabilità: come si sa, queste sono numerose e in continuo aggiornamento, ma ciò non toglie che la *lex mercatoria* su cui si è costruito il processo di globalizzazione economica (per tutti, v. F. GALGANO, 2001) consideri gli uomini non già come *cives*, bensì come *homines oeconomici* in minuitura (così, M. FORTINO SILVESTRI, 2005, 101). Vero è che si assiste anche a un processo di «mondializzazione dei giudici»: con questa formula, però, si allude al costante rinnovarsi della *koinè* tra le Corti di ordinamenti diversi – in particolare, tra i giudici costituzionali – mediante la circolazione e lo «scambio» delle argomentazioni e dei *topoi* giurisprudenziali relativi ai diritti fondamentali. Si tratta di un fenomeno di grande rilievo (peraltro, anch'esso al centro di polemiche: G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, 2012, 555 ss.), grazie al quale la cultura dei diritti fondamentali si rinsalda e si arricchisce, attraversando le frontiere «come un prodotto d'esportazione»: ma non può parlarsi di «un sistema giudiziario globalizzato, che presupporrebbe un'organizzazione basata su regole comuni», al momento inesistenti (le citazioni sono tratte da J. ALLARD-A. GARAPON, 2006, risp. 25 e 3; v. anche D. ZOLO, 1995, 139 ss.).

Naturalmente, l'ulteriore elemento che conduce lungo versanti nuovi il discorso sui diritti è dato proprio dalle conseguenze della crisi economico-finanziaria, sovente presentata nel dibattito mediatico come un epifenomeno particolarmente aggressivo della globalizzazione, manifestatosi in tutta la sua minacciosa capacità di contagio per il solo fatto di essersi affacciato Oltreoceano, similmente alle pandemie dalle quali un tempo venivano flagellati interi continenti. Ma – senza con questo voler sminuire le implicazioni complesse e preoccupanti della nuova «economia-mondo», soprattutto per le sue ricadute sulla parte del globo più povera – se si continua a discutere di *vis* irresistibile del mercato, inserendo la crisi in un quadro governato da una sorta di ineluttabile e maligna necessità, si alimenta, nell'immaginario collettivo, l'erronea concezione del mercato come *locus naturalis* collocato in un fantasmatico «altrove» su cui non è (più) possibile imporre alcun controllo o limite (v. spec. N. IRTI, 1998; AA.VV., 1999). Inoltre, si corre il rischio di ridimensionare le responsabilità che Parlamenti e Governi nazionali hanno avuto con riguardo al sorgere della crisi stessa, nonché di offrire loro un ottimo alibi per risposte inadeguate e deboli (P. CARETTI, 2012 a, 3).

All'origine *immediata* della crisi si colloca, secondo le ricostruzioni più convincenti, «il credito allegro e l'improvvido indebitamento del settore privato» (P. DE IOANNA, 2012, 60): potremmo, con Aristotele, evocare a tal proposito la *crematistica*, vale a dire la tecnica che mira ad accumulare ricchezza, ed anzi la genera essa stessa, senza tuttavia proporsi come fine il *vivere bene*, che è invece perseguibile attraverso l'economia, attività produttrice di beni (*Politica*, 1256 a-1258 a). Come è noto, il «prestito predatorio» praticato su larga scala negli USA ha alimentato la «bolla immobiliare», il cui scoppio ha dapprima travolto la *middle class*, trascinandola in spirali debitorie perverse, ed ha in seguito avviato il tragico effetto domino che, giunto in Europa, ha trasformato la crisi del debito privato in crisi dei debiti sovrani. Difficile pensare che la catena di eventi non fosse prevedibile e arrestabile, specie se si tiene conto che da più parti si erano levate voci preoccupate sulla pericolosità dell'operazione (J.E. STIGLITZ, 2013, spec. 124 ss.; R. MICCÙ, 2012, 554). Detto questo, non basta però individuare i responsabili negli «speculatori»: «se il mercato rende possibili condotte distorsive, la responsabilità non è degli operatori che le compiono, bensì della regolazione che non le ha tempestivamente individuate e non ha provveduto a bloccarle e ricondurle al bene comune» (G. GUARINO, 2001, 3).

Andando, infatti, oltre la causa *immediata* della crisi, se si cerca quella *profonda*, si scopre che le politiche del credito facile negli Stati Uniti sono state funzionali al mantenimento di una elevata domanda di consumi nonostante la stagnazione dei salari e degli stipendi, mentre si registrava una rilevante crescita della disuguaglianza economica: alla vigilia dello scoppio della crisi, all'1% più ricco dei percettori di redditi an-

dava ormai circa il 22% del reddito totale, contro il 10% registrato all'inizio degli anni Ottanta (M. PIVETTI, 2011, 1). Si tratta di una delle manifestazioni più eclatanti della "polarizzazione" della struttura sociale – qualcuno ha efficacemente parlato di società-clessidra (F. RAMPINI, 2012, 9) – registrabile anche all'interno delle democrazie europee, sebbene in forme non così nette come negli USA. In Italia, ad esempio, la sperequazione nella distribuzione della ricchezza si è innestata sul progressivo acuirsi del divario tra il Sud e il resto del Paese, come può desumersi dai dati raccolti dall'Istat e dai rapporti elaborati dalla Svimez, consultabili sui rispettivi siti *web* dei due istituti.

Tenendo conto di tale scenario, con una suggestiva metafora la crisi è stata paragonata a un terremoto capace di scatenare l'energia imprigionata per anni lungo linee di faglia sotterranee (R. BORTOLOTTI, 2013, X). Ma, a differenza dell'accumulo del potenziale sismico nelle viscere della Terra, impercettibile anche agli strumenti più sofisticati – così che i terremoti non si possono prevedere o prevenire – la progressiva perdita delle opportunità per molti e il generale rallentamento della mobilità sociale "verso l'alto" per coloro che si trovino nelle fasce di popolazione a reddito più esiguo, nonché l'aumento del numero delle famiglie a rischio di scivolamento sotto la soglia di povertà, costituiscono – anche in Italia – fenomeni ben visibili, puntualmente registrati, sui quali si organizzano convegni, si scrivono libri e si pubblicano articoli scientifici.

Ora, queste disuguaglianze non sono frutto del caso o del destino: come è stato detto con riguardo agli USA, «le forze del mercato hanno fatto la loro parte, ma non erano sole» (J. E. STIGLITZ, 2013, 53), nel senso che le scelte compiute dagli organi di indirizzo politico non sono state certo irrilevanti, specie – se pensiamo all'Italia – alla combinazione tra liberalizzazione del movimento dei capitali, abbandono delle politiche di pieno impiego e ridimensionamento della progressività generale del sistema tributario, a fronte della diminuzione della spesa sociale e dell'aumento dell'incidenza delle imposte sui redditi da lavoro (M. PIVETTI, 2008).

Notoriamente, un apprezzabile grado di benessere diffuso dipende non solo da quanto sia *ricco* un Paese, ma anche da quanto poco sia *diseguale*: gli Stati Uniti, nonostante la loro ricchezza, occupano una posizione bassa nelle classifiche del benessere misurabile, proprio in ragione della accentuata "polarizzazione" sociale (inevitabile, sul punto, il rinvio alle tesi di A. Sen, di cui v. ora ID., 2010). Ciò succede, tra l'altro, in quanto la disuguaglianza economica, se non viene contrastata, tende a perpetuarsi, sottraendo in modo sempre più evidente a quanti si trovino nel suo raggio di incidenza le possibilità concrete di esercizio *dei diritti di libertà* di cui, nelle democrazie contemporanee, ognuno è formalmente titolare (T. JUDT., 2011, 15 ss.). Il venir meno della sicurezza socio-economica, considerata come un elemento ovvio di una vita normale, produce un senso di impotenza e di frustrazione in misura assai maggiore che se quella sicurezza non fosse mai esistita (L. GALLINO, 2011): la riduzione delle opportunità *reali* di "un'esistenza libera e dignitosa" – per riprendere la formula dell'art. 36 Cost. – fa sì che si affievolisca o si smarrisca del tutto la fiducia nelle istituzioni e la percezione dell'appartenenza ad una comunità di "liberi ed uguali" (M. SANDEL, 2010, 298 ss.). Si produce, così, anche un'erosione dei *vincoli di solidarietà reciproca*, la cui manifestazione più triste si ritrova nelle "guerre tra poveri", «tra lavoratori supposti protetti (anzi: "iperprotetti" come vengono chiamati proprio mentre vanno perdendo le loro protezioni) e lavoratori senza tutela sociale [...] fra pensionati e precari per i quali la pensione è un miraggio; fra anziani e giovani; fra poveri e impoveriti» (G. RAVASI-A. SOFRI, 2012, 68; in generale, v. A. APOSTOLI, 2012). È questo il contesto ideale in cui, peraltro, partiti e movimenti di ispirazione populista, pronti a intercettare i timori e gli umori più diffusi, vedono aumentare l'*appeal* dei loro slogan imperniati su contrapposizioni semplicistiche ad effetto: quella "classica" tra Nord e Sud, ma anche quella, ormai roduta, tra "noi" e gli immigrati e quella, di più recente conio, tra "noi" e "la casta" (G. MARCON-M. PIANTA, 2013, 136).

## 2. La crisi e l'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea

La crisi dunque, ha aperto il vaso di Pandora, portando in piena luce i mali di cui è capace l'economia capitalistica "deregolata" (G. FERRARA, 2013).

I rimedi a questi mali sono ancora in fase di definizione: per la verità, le reazioni elaborate dai governi dei Paesi europei non appaiono certo innovative: «il bastone dell'*austerità* e la carota della liquidità per risanare i debitori in maniera da consentire loro, nel medio-lungo termine, di poter tornare a finanziarsi sui mercati a condizioni ragionevoli», hanno fatto sì che si rispondesse «ad una crisi neoliberista con accanimento neoliberista», salvo per quel che riguarda la moltiplicazione degli interventi pubblici con cui lo Stato si è presentato come il «salvatore» del sistema economico-finanziario (per le citazioni, v. L. FANTACCI-A. PA-

PETTI, 2013, 2; M. PIVETTI, 2011, 2; G. NAPOLITANO, 2009, 431 ss.). Tale cura omeopatica si è però rivelata inefficace, poiché, a tacer d'altro, le politiche di austerità hanno causato la stasi, se non l'aumento, della disoccupazione e l'ulteriore indebolimento della forza contrattuale dei lavoratori: l'obiettivo del "risanamento" delle finanze pubbliche è stato vanificato, nel senso che quanto si è fatto di giorno attraverso i tagli si è disfatto di notte attraverso il loro impatto negativo sul prodotto e l'occupazione (così, M. PIVETTI, 2011, 3), con l'effetto di esasperare il disagio delle fasce della popolazione in difficoltà già da prima che la crisi esplodesse. In Portogallo, ad esempio, l'asprezza delle politiche di rigore ha condotto un giudice del lavoro a proporre una singolare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ed il tribunale costituzionale a sfiorare la denuncia della violazione dei "controlimiti" (v. *infra*, par. 7). Come rileva il Comitato economico e sociale del Consiglio d'Europa, «a ragione i cittadini hanno l'impressione che siano loro a pagare il prezzo più alto della crisi, a dover rimborsare il debito, e non le banche che hanno giocato un ruolo decisivo nella crisi, e che questo sia ingiusto» (cfr. il parere del 22 maggio 2013, intitolato *Dopo dieci anni, dove va l'euro? Il futuro politico ed economico dell'Ue e il nuovo trattato*).

Per la verità, nelle più recenti dichiarazioni di alcuni *leader* politici europei – in particolare, del Presidente della Repubblica francese e del nostro Presidente del Consiglio – si coglie la consapevolezza della necessità di abbandonare il rigore in favore di politiche di crescita o comunque di interventi pubblici connotati da una maggiore attenzione alle fasce più deboli tra i cittadini. Un lieve mutamento di rotta, nel nostro Paese, è stato accennato alla fine dell'estate 2013, subito dopo la chiusura della procedura di infrazione che ci riguardava, sotto l'egida dalle indicazioni formulate in tale occasione dalla Commissione nella Raccomandazione sul programma di stabilità [COM (2013) 362]. Oltre ad auspicare il mantenimento del disavanzo al di sotto del 3% del PIL, essa ha additato quali obiettivi da perseguire, tra l'altro, la riforma della pubblica amministrazione, in uno con la «repressione della corruzione, i cui costi sono stimati al 4% del PIL», la realizzazione di ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specie di donne e giovani, una particolare attenzione all'istruzione professionalizzante e alla formazione professionale e l'intensificazione degli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati nel settore dell'istruzione, «anche mediante una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti» (tra i primi interventi, v. d. l. n. 35/2013, conv. in l. n. 64/2013, su cui M. GNES, 2013, 687; d. l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013 e d. l. n. 101/2013, non convertito al momento in cui si scrive: su questi ultimi, un cenno *infra*, parr. 5 e 8).

Si tocca, qui, un punto cruciale, poiché la scelta dell'accantonamento del rigore in favore della riapertura della spesa pubblica verso obiettivi sociali come quelli ora visti dovrebbe in realtà derivare da valutazioni degli organi di indirizzo politico che, pur tenendo conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, dal prossimo anno, dei "nuovi" canoni del bilancio, assumano come punto di riferimento precipuo non già i contenuti di queste o di altre indicazioni di volta in volta provenienti dall'Unione, ma le coordinate costituzionali ed, in particolare, le direttrici che rinsaldano il collegamento tra i Principi fondamentali e le altre norme fondamentali, *comprese quelle sui rapporti economici*, al punto che appare discutibile isolare *nella e dalla* Costituzione *tout court* una "Costituzione economica" (così, M. LUCIANI, 2011, 6; di recente, v. in proposito L. D'ANDREA, 2011, 79 ss.; F. ANGELINI, 2012, 114 ss.). Tali linee portanti trovano il loro punto di incrocio, come si sa, nell'art. 3, c. 2, Cost.: nel rapporto *irenico* ed, anzi, *simpatetico* che tale norma instaura tra libertà e uguaglianza, proclamando che l'una soffre inevitabilmente quando l'altra sia ostacolata da impedimenti di ordine economico e sociale (G. SILVESTRI, 2009); nella assimilazione tra *tutti* i diritti di libertà – senza differenze tra libertà *da* e libertà *di* (sul carattere meramente descrittivo di questa distinzione, v. per tutti A. PACE, 2008, 7 ss.) – quali strumenti insostituibili per la coltivazione del pieno sviluppo della persona e per la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese (da cui il corollario che la libertà non si lascia confinare in una sola sfera, nel senso che non c'è libertà privata senza libertà pubblica, e viceversa: M. BARBERIS, 1999, 120); nel legame che la disposizione instaura tra libertà, uguaglianza e solidarietà, mettendo al bando gli egoismi sociali (G. SILVESTRI, 1997, 85); e, naturalmente, nell'affidamento alla Repubblica del compito di provvedere alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale la cui persistenza permetterebbe il riaffacciarsi e il rafforzarsi, in via di fatto, di disparità tra i cittadini, comprese quelle che in passato sono state considerate *naturali* o comunque *inevitabili*, ma che la Costituzione considera invece *intollerabili*, perché mettono in serio pericolo la *pari dignità sociale*, assiomaticamente riconosciuta a tutti i cittadini nell'*incipit* dell'art. 3 Cost. (G. FERRARA, 1994, 1089 ss.).

Ora, la domanda che sorge spontanea è se non sia ingenuo invocare i compiti assegnati alla Repubblica dall'art. 3, c. 2, Cost. al fine di individuare le strade percorribili dinanzi ad una situazione così grave. «Crisi finanziarie locali che attraverso *loops* sistemici diventano globali, come le crisi energetiche o alimenta-

ri che attraversano il pianeta, sono tutte facce di una stessa medaglia, esempi inequivocabili che la crescita basata sulla globalizzazione genera problemi globali», per affrontare i quali ben poco possono fare i singoli Stati (R. BORTOLOTTI, 2013, 48). Così ragionando si arriva facilmente a sostenere che, nel Vecchio Mondo, risposte *adeguate* all'entità della crisi possono, semmai, provenire dall'Unione: ma, come si è visto, esse sono state talmente dure e deludenti, da rinfocolare l'«euroscetticismo» in tutta l'Eurozona, soprattutto negli Stati infelicemente identificati attraverso l'acronimo *PIGS*. Dal c.d. *Six pack al Patto europlus*, dal Trattato sul *MES* a quello sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, meglio noto come *Fiscal compact* (su di esse, v. per tutti P. BILANCIA, 2012, 19 ss.; G. PITRUZZELLA, 2012, 9 ss.; I. CIOLLI, 2012 b, 3 ss.), le misure adottate hanno in sostanza consentito alla Germania di dettare «la linea del rigore a tutti i Paesi periferici, centellinando gli aiuti dei fondi salva-stati e rendendo disponibile lo scudo *antispread* (cioè gli acquisti diretti dei titoli di Stato da parte della BCE) soltanto ai Paesi virtuosi che non creano disavanzi e che riducono il debito» (R. BORTOLOTTI, 2013, 168). La durezza delle soluzioni offerte – e la loro inefficacia – si è, perciò, combinata con la sottolineatura di un *gap* tra “centro” e “periferia” dell'Unione, che ha finito per alimentare, nell'immaginario collettivo e negli *slogan* dei partiti e dei movimenti che, da sponde opposte, fanno dell'“antieuropeismo” la loro bandiera, la contrapposizione tra i “modelli”, di per sé inesistenti, dell'“Europa dei mercanti” da un lato e, dall'altro, dell'“Europa sociale” o “dei cittadini” (A. SPADARO, 2011, 2).

Dinanzi ad uno scenario in cui alla fragilità delle soluzioni provenienti (o formulabili) dai singoli Stati fa da *pendant* l'“inaderenza” delle risposte dell'Unione alle esigenze dei cittadini europei travolti dalla crisi (si riprende un neologismo coniato da Corrado Alvaro negli anni '40 del secolo scorso per stigmatizzare la lontananza della classe politica dell'epoca dalle reali aspettative della collettività), affiorano opposte reazioni nel dibattito scientifico, esemplificabili attraverso il confronto tra la posizione di Jürgen Habermas e quella di Wolfgang Streeck.

Il primo, strenuo sostenitore della costruzione di «una cornice istituzionale per una comune politica europea fiscale, economica e sociale in grado di creare le condizioni necessarie per il possibile superamento dei limiti strutturali di una unione monetaria imperfetta» (così, J. HABERMAS, 2013, a commento del volume di Streeck; v. *amplius* Id., 2012); il secondo, fautore dello smantellamento dell'Unione monetaria, definita come una macchina funzionale al consolidamento delle dinamiche neoliberiste all'origine della crisi, «un progetto di modernizzazione tecnocratica socialmente spericolato, che espropria politicamente e divide economicamente» i popoli europei (W STREECK, 2013, 216).

Richiamare la Repubblica ai compiti ad essa attribuiti dall'art. 3, c. 2, Cost., come si è fatto prima, non significa sposare questa seconda visione. Poiché «non è più sostenibile avere l'Unione monetaria, l'Unione bancaria, e mantenere separate le politiche economiche», non c'è dubbio che occorra un “salto di qualità” che spiani al strada ad un processo di federalizzazione che «metta insieme non solo la moneta e l'economia, ma la politica, la sovranità, le persone e la capacità di dialogo tra i popoli europei», nella prospettiva di un maggior grado di integrazione politica, «di meno dirigismo e di un'economia sociale di mercato, per far ripartire la crescita e l'occupazione e per far percepire nuovamente l'euro come un vantaggio, non il contrario» (le citazioni sono tratte dal citato parere del Comitato economico e sociale). Posto che l'evoluzione dell'Unione in questa direzione dovrebbe “capitalizzare” il patrimonio costituito dai diritti fondamentali elaborati dalla Corte di Giustizia e “positivizzati” nella Carta di Nizza-Strasburgo – quest'ultima da intendersi come *una* delle matrici dei diritti medesimi, insieme alla CEDU e alle “tradizioni costituzionali comuni”: v. art. 6 TUE e sent. n. 81/2010 della Corte costituzionale – tale processo può essere avviato dagli Stati mentre, in parallelo, essi continuano a cercare di preservare la loro *identità costituzionale*, quella stessa che l'art. 4 TUE mette al riparo dalla pervasività degli effetti del processo di integrazione, trasponendo i “controlimiti” al cuore dell'identità dell'Unione (P. COSTANZO-L. MEZZETTI- A. RUGGERI, 2010, 303 ss.). Il legame tra gli artt. 4 e 6 TUE mostra come la pretesa dei singoli Stati di salvaguardare la loro identità costituzionale non vada considerata in chiave meramente nazionalista: *la conservazione della specificità costituzionale di ogni singolo Stato è un valore anche per l'Unione europea*. Del resto, elaborando le prassi, i principi e gli standard di tutela relativi ai diritti fondamentali – la materia prima del “nucleo duro” cui si riferisce l'art. 4 TUE – essi consolidano le proprie “tradizioni costituzionali”, senza le quali non troverebbero alimento le “tradizioni costituzionali comuni”, materia prima dei diritti fondamentali *propriamente europei*.

In questa luce, il fatto che il nostro Stato continui a salvaguardare il particolare equilibrio tra libertà, uguaglianza e solidarietà che connota la “forma repubblicana” disegnata dal Costituente – equilibrio non rintracciabile, almeno non negli stessi termini, in altri Paesi dell'Unione – appare essenziale perché, sino all'apertura del momento in cui si avvieranno le trattative politiche per la definizione dell'ulteriore *step* nel cam-

mino dell'integrazione europea – che sia quello in cui si compie il “salto di qualità” cui prima si accennava o che sia un passaggio ancora “preparatorio” di tale evoluzione – alle “tradizioni costituzionali comuni” non manchi l'apporto della *peculiare* “tradizione costituzionale italiana”. Proprio in questa prospettiva appare viepiù significativa l'apertura del canale di comunicazione *diretta* con la Corte di giustizia inaugurato dalla Corte costituzionale anche nel giudizio in via incidentale attraverso la sollevazione della questione pregiudiziale sul precariato scolastico, su cui si avrà modo di tornare (*infra*, parr. 8 e 9).

Per la verità, ancora una volta, può sembrare che tale ricostruzione pecchi di ingenuità o di astrazione. Questo ora illustrato è il dover essere ma, ad esempio, nella realtà i Governi appaiono costantemente alla fibrillante ricerca della “fiducia dei mercati”, i quali a loro volta si rivelano molto sensibili alle certificazioni delle agenzie di *rating* (A. SPADARO, 2005, 51 ss.; A. RUGGERI, 2011 a; C. PINELLI, 2012; G. GRASSO, 2012, 38 ss.). L'argomento non sarà qui approfondito, essendo oggetto di un'altra *Relazione* al presente convegno, ma è chiaro che queste alterazioni della forma di governo contribuiscono a rafforzare il condizionamento esercitato sulle scelte politiche nazionali dai vincoli economici fissati a livello europeo, soprattutto in merito alla ridefinizione del sistema di *welfare* (A. MORRONE, 2012, 831, discorre in proposito di un “culto” del prodotto interno lordo e della riduzione della spesa e del debito pubblico; in generale, v. AA. VV., 2012 b; A. A.VV., 2012 c).

Notoriamente, è dalla metà degli anni '70 del secolo scorso, in seguito allo “choc petrolifero”, che la questione del bilancio comincia ad essere posta nei termini del necessario contenimento della spesa pubblica (M. LUCIANI, 2013, 6), ma è a partire dal ventennio successivo che la Corte costituzionale muta il proprio orientamento sulla giustiziabilità dei diritti sociali – per garantire la quale essa ha in un primo momento addirittura “inventato” la tecnica decisoria dell'additiva di principio – e inizia a contrarre sensibilmente il raggio del proprio controllo sulle scelte politiche in ordine alle *riforme onerose*. Si è aperta così la possibilità, per il legislatore, di un ampio margine di intervento sulla fisionomia del *welfare*, purché gli interventi risultino rispettosi del nucleo minimo/essenziale delle situazioni costituzionalmente protette ovvero purché il *modus operandi* seguito non conduca a una manifesta violazione del canone di ragionevolezza (v. *infra*, par. 3). I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario influiscono, naturalmente, sull'avvio e sul consolidamento di questo *trend* giurisprudenziale, ma è nel nuovo secolo che diviene ancora più palese il condizionamento sulle scelte nazionali di allocazione delle risorse finanziarie: basti pensare alle varie modifiche della legislazione in tema contabilità pubblica adottate al fine di rinsaldare la consultazione continua tra le istituzioni europee e quelle nazionali prima dell'approvazione dei bilanci nazionali (per un'ampia analisi, v. G. RIVOCCHI, 2007, spec. 212 ss.). Tali misure si fanno via via più stringenti man mano che la crisi avanza, sino ai vincoli imposti dal *Fiscal compact*, nel quale gli Stati contraenti, come si sa, si sono impegnati a recepire con norme “preferibilmente” costituzionali il principio del pareggio di bilancio, obiettivo che si considera raggiunto se il disavanzo strutturale annuo si mantiene entro il limite dello 0,5% del PIL, innalzabile all'1% se il rapporto tra debito pubblico e PIL è significativamente inferiore al 60% e non ci sono rischi per le finanze pubbliche (la deroga è ammessa solo nelle circostanze eccezionali richiamate dal Trattato). Sul fronte del debito pubblico, l'impegno è alla riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno, se esso è maggiore del 60% (nell'ampia letteratura, v. AA.VV., 2011; P. BILANCIA, 2012, 20 ss.; I. CIOLLI, 2012 b, 8 ss.; S. GAMBINO-M. NOCITO, 2012, 17 ss.; N. LUPO, 2012; M. LUCIANI, 2013, 24 ss.).

Si è così giunti alla l. cost. n. 1/2012, approvata dal Parlamento silenziosamente e, per taluno, frettolosamente (A. BRANCASI, 2012). Si tratta della prima, vera, controversa «riforma costituzionale post-nazionale» (R. BIFULCO, 2011, 1), su cui non è possibile in questa sede soffermarsi *funditus*, anche perché le altre *Relazioni* al presente convegno avranno modo di analizzare compiutamente l'impatto della novella sulla forma di governo per un verso e, per l'altro, sul sistema delle autonomie. Risulta però impossibile tacere che, mentre i costituenti, rifiutando di conformare il testo fondamentale ad una specifica premessa di teoria economica (M. LUCIANI, 2013, 34), nel formulare l'originario art. 81 riuscirono a sottrarsi «all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato» (S. BARTOLE, 1979, 198), nel 2012 il Parlamento è stato per così dire “costretto” dalle circostanze a subire il fascino di tali teorie. Come, del resto, è accaduto negli altri dei Paesi dell'Eurozona che hanno varato analoghe modifiche costituzionali (I. CIOLLI, 2012 c).

Si noti, tuttavia, che la locuzione “pareggio di bilancio” appare solo nel titolo della novella, ma non nell'articolato, ove invece si discorre di *equilibrio di bilancio*: per quanto, come tutte le formule di matrice economicistica, entrambe siano suscettibili di diverse interpretazioni, è evidente la minor rigidità della seconda. L'equilibrio di bilancio, peraltro, deve essere assicurato dallo Stato, secondo il c. 1 dell'art. 81 Cost. no-

vellato, *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*. Anche quest'ultima affermazione è costruita su un susseguirsi di espressioni dal non univoco significato, che lasciano ampi margini di discrezionalità agli organi di indirizzo politico, consentendo loro di apprezzare di volta in volta la situazione economica contingente, come pure – secondo quanto prevede il c. 2 della disposizione – di defezionare dal principio dell'equilibrio, ricorrendo all'indebitamento – termine anch'esso suscettibile di diverse interpretazioni (A BRANCASI, 2012, 2) – ora al «solo fine di considerare gli effetti del ciclo economico», ora allo scopo di fronteggiare, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta, eventi eccezionali. Questi ultimi sono stati identificati dall'art. 6, l. n. 243/2012 – la prima legge “rafforzata” approvata ai sensi del novellato art. 81, u.c., Cost.– nelle gravi recessioni economiche relative anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea e negli «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese». In tale luce, appare condivisibile la conclusione di chi rileva come «il nuovo quadro costituzionale del bilancio cessa d'essere sospettabile di eccessi di dogmatismo e finisce per conservare in buona misura, pur circoscrivendola, l'originaria duttilità voluta dai Costituenti» (M. LUCIANI, 2013, 43).

Le considerazioni ora svolte non implicano, però, che la l. cost. n. 1/2012 possa definirsi come una riforma gattopardesca: intanto, perché essa consente la sottoposizione della legge di bilancio al giudizio di legittimità costituzionale sotto profili prima non contemplati, in particolare con riguardo ai casi in cui il legislatore dia corso all'indebitamento, sia in relazione alla valutazione di congruenza-ragionevolezza tra la scelta compiuta e le caratteristiche del ciclo economico contingente ovvero, se si tratta di fronteggiare eventi eccezionali, in rapporto all'esistenza e ai contenuti dell'autorizzazione camerale (in proposito, anche per i profili problematici che tale nuova possibilità dischiude, v. G. SCACCIA, 2011, 211 ss.).

Inoltre, la novella potrebbe condurre, in via di prassi, all'inserimento di una sorta di “motivazione” nella legge di bilancio, paragonabile a quella prevista dalla l. n. 400/1988 per i decreti-legge (M. LUCIANI, 2013, 44): un *incipit* in cui il legislatore, anche al fine di prevenire le eventuali impugnazioni, potrebbe chiarire le ragioni che sorreggono la specifica distribuzione delle risorse di volta in volta effettuata, sia quando questa assicuri l'equilibrio di bilancio in relazione alla situazione economica, sia quando appaia inevitabile l'indebitamento, in rapporto al ciclo economico ovvero in relazione al presentarsi di eventi eccezionali dinanzi ai quali sia stata formulata dalle Camere l'“autorizzazione” a maggioranza assoluta.

Tale motivazione apparirebbe viepiù convincente laddove le cause e le finalità della allocazione delle risorse trovassero un riscontro negli obiettivi individuati nel programma di governo su cui è stata chiesta e ottenuta la fiducia dall'esecutivo. Sarebbe anzi auspicabile che, come conseguenza dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, si instauri una prassi per cui, dato atto della limitatezza delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio, nel programma di governo vengano individuate alcune *specifiche priorità legate alla tutela dei diritti fondamentali* considerate come mete *ineludibili* – ma non esclusive – da raggiungere durante la legislatura, sempre che non si verifichino gli “eventi eccezionali”. Si tratterebbe di un vincolo *politico*, dunque in qualche misura flessibile, ma sulla cui sostanziale osservanza da parte delle forze politiche è probabile che i cittadini siano particolarmente attenti, specie se – come, purtroppo, sembra – la messa a rischio della sicurezza socio-economica continui a restare un rischio reale per larghe fasce della popolazione (per una proposta analoga, v. L. CARLASSARE, 2012, 207 ss.; ID., 2013, 2 ss.; sulla necessità di selezionare i bisogni e stabilire le priorità, v. anche P. CARROZZA, 2010, 215 ss.; A. SPADARO, 2011, 7 ss.).

Perché una tale operazione di individuazione delle priorità non si traduca nella stesura di enunciazioni altisonanti quanto inconsistenti, occorrerà, però, anche altro. Ad esempio, la l. cost. n. 1/2012 – che, come si sa, riscrive anche gli artt. 97 e 119 Cost.– presuppone una razionalizzazione *generale* dei canali di finanziamento delle funzioni pubbliche e, dunque, postula il completamento dell'attuazione della l. n. 42/2009, anche al fine di strutturare un sistema complessivo di imposte volte alla redistribuzione del reddito su base territoriale e nazionale «che prenda sul serio il principio di progressività e favorisca l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini» (F. SORRENTINO, 2011, 3432). La ripresa del cammino del federalismo fiscale, avviato negli anni scorsi ma bruscamente abbandonato proprio in nome della necessità di fronteggiare la crisi – peraltro, con esiti poco felici: per più ampi dettagli, si rinvia alla *Relazione* di S. Mangiameli – dovrebbe accantonare ogni concezione del principio di sussidiarietà verticale che ne stravolga i contenuti sino a trasformarlo in un principio di chiusura dei vari “livelli” su stessi, prospettiva particolarmente deleteria nell'attuale situazione, in cui – come evidenziato dalla Corte dei conti nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* relativo al 2013 – si va consolidando quella che il Giudice di contabilità definisce una “regola distortiva”, in forza della quale i territori più poveri, in gran parte concentrati nel Sud e nelle Isole, risultano assoggettati alla pressione fiscale più intensa (in tema, v. C. BUZZACCHI, 2013, 163).

Queste considerazioni dovrebbero indurre a riflettere sul fatto che se è vero che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione in funzione dell'ossequio dei vincoli imposti dal *Fiscal compact* fa temere per le sorti del nostro *welfare* – ma, in realtà, per il concreto esercizio di *tutti* i diritti, necessitando ciascuno di essi *prestazioni*, come ribadisce l'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost.: v. anche *infra* – un uguale timore bisogna nutrire riguardo al persistere dell'inerzia o della poca risolutezza – dell'*inaderenza*, direbbe Corrado Alvaro – dei nostri decisori politici, a fronte della necessità, ormai divenuta davvero stringente, di indirizzare le decisioni politiche nel verso «della razionalità e del controllo responsabile delle prestazioni, della responsabilità per la spesa, della ristrutturazione delle procedure e degli apparati amministrativi per creare condivisione, coinvolgimento informato degli utenti, 'identificazione rispetto agli interessi collettivi, generali» (A. D'ALOIA, 2012, 7).

### **3. La discrezionalità del legislatore, il limite delle risorse disponibili e i “diritti condizionati”: tra passato e presente**

Dopo queste brevi considerazioni *de futuro*, per comprendere il presente appare necessario proiettarci per un momento nel passato.

Come già accennato, sull'ampiezza del raggio di intervento del legislatore sulla rimodulazione del bilanciamento tra equilibrio finanziario e protezione dei diritti fondamentali – in particolare, dei diritti sociali, ha influito non poco il mutare degli orientamenti della Corte costituzionale. Già a partire dagli '90 del secolo scorso, essa ha inaugurato il *trend* sui “diritti finanziariamente condizionati” tuttora in auge, che ha condotto, *inter alia*, al progressivo accantonamento delle decisioni più efficaci per sanare le omissioni incostituzionali relative ai *deficit* di tutela dei diritti “costosi”, vale a dire le sentenze additive di principio, quali varianti “miti” delle additive di prestazione (per tutti, v. E. MALFATTI-S. PANIZZA -R. ROMBOLI, 2011, 141 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, 2012, 400 ss.)

Traluce dal varo di tale “nuova” tecnica decisoria la convinzione della Corte per cui, in molti casi, il giudice è in grado di provvedere esso stesso a un'efficace tutela dei diritti fondamentali: si tratta del medesimo assunto che sta alla base dell'invito pressante rivolto alla magistratura a partire dal 1998 affinché essa adottasse a tutto tondo il canone dell'interpretazione conforme a Costituzione (R. ROMBOLI, 2004, 25 ss.; ID., 2011 a, 113). La messa da canto di tale strumento, che pure è nato proprio per offrire ristoro ai diritti sociali “dimenticati” dal legislatore – spesso sordo ai “moniti” contenuti in decisioni di “costituzionalità provvisoria”, di ordinanze “di inammissibilità per eccesso di fondatezza” o di sentenze di incostituzionalità “accertata ma non dichiarata” – si spiega riflettendo sul fatto che esse instaurano un'“alleanza” tra la Corte e i giudici, consentendo a questi ultimi di trarre la regola da applicare al caso ad essi sottoposto dal principio individuato nel dispositivo della sentenza *prima* che il legislatore intervenga per colmare il vuoto prodotto dall'annullamento, senza però che esista una garanzia che esso si attivi prontamente (G. PARODI, 1996; da ultimo, A. RUGGERI-A.SPADARO, 2013, in corso di stampa). Il Parlamento, anzi, potrebbe essere indotto a restare inerte, proprio perché una regola idonea a ripianare il vuoto è stata comunque trovata: si conferma, in tali casi, la configurazione della giurisdizione come funzione (almeno parzialmente) produttiva di diritto (S. BARTOLE, 2008 a, 15), poiché la norma “individuata” dall'asse Corte-giudici si consolida man mano che, nelle diverse sedi, i magistrati aderiscono alla soluzione già individuata da altri giudici, trasformandosi da risposta *temporanea* a un problema di costituzionalità, quale essa dovrebbe essere, in soluzione *permanente* (C. SALAZAR, 2000, 140 ss.; ID., 2002, 253 ss.).

Viceversa, è possibile che, sempre in mancanza della norma predisposta *ad hoc* dal legislatore, l'astutezza del principio aggiunto dalla Corte non permetta ai magistrati di estrarre regole idonee a pronunciarsi sui casi giudiziari, specie se particolarmente complessi: insomma, i problemi derivanti dal mancato intervento “riparatore” del legislatore hanno spinto la Corte ad abbandonare quasi del tutto tale strumento (G. SILVESTRI, 2013 a, 6).

Dagli anni '90 ad oggi, le sentenze “di spesa” della Corte costituzionale e le loro “varianti” sono perciò divenute una rarità, mentre formule come *diritti condizionati*, *principio di gradualità delle riforme onerose*, *limitatezza delle risorse disponibili*, *valore dell'equilibrio finanziario*, da allora costellano le decisioni con cui la Corte circoscrive la propria possibilità di annullare le scelte legislative sui diritti “costosi” ai soli casi in cui esse manifestino una palese irragionevolezza, arbitrarietà, incongruenza, etc. e/o qualora incidano sul *nucleo minimo/essenziale del diritto di volta in volta in gioco*.

Si tratta di cose notissime, oggetto di ampia letteratura, sulle quali non occorre soffermarsi ancora, se non per sottolineare che, sebbene tali locuzioni siano rimaste identiche nel tempo sino a diventare veri e propri *topoi* nel discorso della Corte su “orizzonte dei diritti e limitatezza della risorse”, sia cambiato nel tempo il loro reciproco relazionarsi negli snodi argomentativi delle decisioni in cui la Corte ricostruisce il bilanciamento operato dal legislatore.

Per cogliere questa evoluzione, è necessario ripercorrere alcune tappe, partendo da una decisione che racchiude tutti gli elementi del giudizio sui diritti “a prestazione” nella giurisprudenza degli anni ‘80, la sent. n. 180/1982 (su di essa, v. R. BIN, 1992, 107 ss.; in generale, v. A. BALDASSARRE, 1989, 14 ss.). Secondo il punto focale della *ratio decidendi*, «rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell’ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall’altro lato [...]. Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate». Come si vede, il bilanciamento raffronta il “grado di inveroamento” del diritto oggetto della norma alle esigenze analoghe espresse dagli altri diritti costituzionali, tenendo fermo – ma al di fuori del giudizio vero e proprio – il dato, ovvio, della limitatezza delle risorse finanziarie. Inoltre, va tenuto presente che l’affermazione della Corte sulla impossibilità di entrare nel merito della decisione politica va ricondotta alla realtà del diritto costituzionale vivente dell’epoca, in cui la disponibilità del vasto insieme di tecniche decisorie oggi dismesso, consentiva al giudice delle leggi di avvicinarsi molto, in realtà, ai confini del territorio riservato al legislatore, ora cautamente (inammissibilità per eccesso fondatezza, rigetto con monito, dichiarazioni di costituzionalità accertata ma non dichiarata, etc.), ora in modo più aperto (additive di prestazione e additive di principio).

Al giro di boa del decennio, la struttura del bilanciamento subisce qualche variazione: ne offre esempio la decisione considerata come *leading case* dell’orientamento sui *diritti sociali condizionati*, la sent. n. 455/1990 (di recente, v. M. BENVENUTI, 2102 a, 261 ss.).

Nel dibattito dottrinale, in quel momento l’attenzione al tema dei diritti “costosi” è tanto alta che sembra addirittura possibile estendere anche alle sentenze “di spesa” il raggio d’azione dell’art. 81 Cost. (A-A.VV., 1993). Benché, come si sa, tale proposta sia rimasta senza seguito, è questo il contesto culturale in cui la sent. n. 455/1990 tiene a battesimo la locuzione *diritti condizionati*: la quale – dice la Corte – «non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l’attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all’uso della discrezionalità legislativa».

In questa precisazione si coglie l’intento della Consulta di continuare a mantenere il dato fattuale dell’esistenza di risorse limitate fuori dal vero e proprio bilanciamento eseguito in sede politica tra i vari “interessi o beni costituzionalmente protetti”. La sentenza sembra indicare che le risorse limitate sono distribuite *in base* agli esiti del bilanciamento finalizzato a individuare quali beni o interessi soddisfare per primi e/o in maggiore misura tra quelli coinvolti. In questa luce, la *gradualità* nell’attuazione del diritto non discende puramente e semplicemente dalla scarsità dei mezzi, ma dal *mix* tra esiti del bilanciamento, che individua quali diritti e in che misura vanno attuati in quel momento (risultato non predeterminabile *a priori*) e la quantità delle risorse disponibili (dato oggettivo non modificabile, che tuttavia resta “esterno” al bilanciamento vero e proprio). Ma l’apparizione della formula *diritti condizionati* non è senza significato.

La Corte, presumibilmente, intende disinnescare un inganno potenziale celato negli aggettivi *inviolabile* e *fondamentale*: è noto che tali termini alludono all’*originarietà*, *inalienabilità*, *intrasmissibilità* e *indisponibilità* dei diritti costituzionali (per tutti, v. L. FERRAJOLI, 2001, 15), qualità che potrebbero indurre a ritenere tali situazioni collocate in una *preferred position* in caso di conflitto con altri principi costituzionali, specie se questi ultimi siano desumibili dalla seconda parte della Carta. Le cose, però, non stanno così: l’*inviolabilità/fondamentalità* e la *bilanciabilità* dei diritti sono due facce della stessa moneta, sia quando il bilanciamento riguardi due o più tra di essi, sia quando la ponderazione coinvolga *diritti* e *principi organizzativi*, se questi sono anch’essi di rango costituzionale. Come esempio di pronuncia che riconosce nel *valore dell’equilibrio finanziario* desumibile dall’art. 81 Cost. un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali al centro del giudizio di legittimità costituzionale sui diritti sociali, può ricordarsi ad esempio una decisione di poco precedente a quella ora vista (sent. n. 260/1990), mentre una pronuncia di qualche anno dopo può ci-

tarsi per la precisazione che se le esigenze relative alla finanza pubblica «avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa» (sent. n. 304/1994).

L'art. 81 Cost. si fa dunque strada nella ricostruzione del bilanciamento che la Corte "vede" sotteso alle norme sottoposte al suo scrutinio attraverso l'evocazione delle esigenze dell'equilibrio finanziario, con l'implicito corollario che, entrando nel *bilanciamento come valore di pari rango ad ogni altro*, esso può essere considerato ora prevalente, ora recessivo, a seconda dei casi (per tutti, v. R. ROMBOLI, 1993, 185 ss.). Tuttavia, già nell'ultima pronuncia la possibilità della soccombenza dell'equilibrio finanziario si lega all'incisione sul *nucleo essenziale* del diritto in gioco: concetto sfuggente, questo, di cui la Corte non fornisce i connotati o i criteri di identificazione, scorgendone solo di volta in volta, dinanzi al singolo caso, i contenuti e la linea di confine che ne presidia l'intangibilità (un quadro generale, ora, in D. MESSINEO, 2012). In linea di massima, si può dire che il *limes* coincide con la soglia al di sotto della quale «la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale», restando in astratto possibile che la concretizzazione del diritto si innalzi, a partire da tale livello, sino a dove il legislatore reputi possibile spingersi. Ma questo contrafforte a salvaguardia dell'essenza dei diritti sembra in realtà inafferrabile come l'immagine di una fata morgana, non potendo nemmeno dirsi coincidente con i "livelli essenziali delle prestazioni" dell'art. 7, c. 2, lett. m), Cost. (in tal senso, v. C. PANZERA, 2010 a, 60 s., che mette in luce come tale coincidenza possa aversi, semmai, in casi particolari, come ad esempio durante i periodi di grave recessione. Per un'ampia riflessione sul tema, v. di recente L. TRUCCO, 2012).

Scorrendo rapidamente il tracciato della giurisprudenza, si vede come, nel corso del tempo, la complessità dei meccanismi del bilanciamento, per come descritti nelle decisioni della Corte, si vada sempre più "semplificando". Tra le tante, può citarsi la sent. n. 417/1996 con riguardo agli artt. 36 e 38 Cost., afferma che «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli evocati parametri non escludono affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria».

Dalla seconda metà degli anni '90 ad oggi potrebbero citarsi moltissimi esempi analoghi: rinviando alle molte riflessioni prodotte in dottrina sul tema (C. SALAZAR, 2000; B. PEZZINI, 2001; D. BIFULCO, 2003; F. SALMONI, 2005; M. BENEVENUTI, 2012 a., 220 ss.; S. SCAGLIARINI, 2012), si può qui ricordare – per arrivare rapidamente ai giorni nostri – la sent. n. 248/2011, secondo cui «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario». Qui lo *scontro* avviene *direttamente* tra l'esigenza dei diritti di trovare pieno inveroamento e il dato di mero fatto, la limitatezza delle risorse finanziarie. L'immagine è certo efficace, ma lo scontro sarebbe irrisolvibile, se fosse davvero così, o meglio: non potrebbe risolversi mediante il bilanciamento, che notoriamente è utilizzabile solo quando si confrontano principi omogenei, collocati sul medesimo piano (R. BIN, 1992, 108; M. LUCIANI, 2011, 54 ss.). Questa ricostruzione "iper-realistica" della Corte vuole probabilmente alludere al fatto che, ormai, il compito del legislatore è molto più semplice che in passato, dovendo egli predisporre «strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito individuale della dignità umana, operino come limite alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio» (sent. n. 205/2011).

Riscrivendo in parte la logica del *leading case* del 1990 al di là dell'apparente continuità, la sentenza da ultimo citata afferma che è nella fisiologia del sistema che il limite *materiale* delle risorse si imponga *ex se* sul legislatore, e che dunque sia *normale* per quest'ultimo circoscrivere la tutela del diritto fondamentale al *suo nucleo essenziale*: nel caso di specie, la norma scrutinata viene perciò assolta, in quanto recante l'indicazione di volumi e limiti di spesa, indicazione che si presenta come il frutto «di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa, che tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza. Non ricorre, dunque, quella evenienza che, *sofa*, può giustificare l'intervento sulla norma da parte di questa Corte, in applicazione del parametro di cui all'art. 3 della Costituzione» (c.vo aggiunto). Tale specifica e stringente evenienza in cui la Corte può sanzionare le scelte politiche sui diritti "costosi" si concretizza in ipotesi particolari:

essa si è inverata, ad esempio, quando una norma ha previsto l'esclusione assoluta ed indifferenziata di ogni ristoro delle spese sostenute in tutti i casi, senza eccezione alcuna, in cui il paziente non avesse richiesto preventivamente l'autorizzazione per accedere all'assistenza "indiretta". La ferrea rigidità della prescrizione consentiva la possibilità di un *vuoto assoluto di tutela* del diritto alla salute, anche qualora ricorressero particolari condizioni di indispensabilità, di gravità ed urgenza non altrimenti sopperibili (sent. 509/2009).

Quando la crisi esplose, la misura della gradualità dell'attuazione dei diritti "che costano", l'arretramento o l'innalzamento delle tutele già accordate, la contrazione o l'estensione della platea dei beneficiari, risultano da tempo elementi *ordinariamente* non sindacabili, salvo che le scelte compiute dal legislatore siano talmente irragionevoli da mettere in discussione la stessa esistenza dei diritti fondamentali. Non sempre, naturalmente, la Corte ha persuaso il suo "uditorio", quando ha "assolto" le normative impugnate perché non ha ritenuto che esse incidessero sul contenuto essenziale dei diritti fondamentali, argomentando in merito alla loro ragionevolezza (v. per tutti C. DE FIORES, 2005, 195 ss.; M. MIDIRI, 2011, 2240 ss.; A. RUGGERI, 2012 a, 24 s.). Quel che appare comunque certo – almeno, in questo momento – è che essa ha "chiuso" la stagione della ricerca dei "rimedi" alle omissioni incostituzionali del legislatore, almeno quando si tratti di diritti "costosi". Da sempre si sottolinea che una delle implicazioni più problematiche del giudizio di ragionevolezza è data dalla possibile trasformazione della Corte da giudice della legittimità della legge in giudice della opportunità della stessa scelta legislativa (v. per tutti E. CHELI, 1996, 95), ma nel *trend* in esame sembra piuttosto vero il contrario: il ricorso al *test* di ragionevolezza ha finito per contenere la pervasività del controllo di costituzionalità.

Su questo punto va fatta, però, una precisazione. Come mostrano gli esempi citati, la teorica del nucleo minimo/essenziale è stata soprattutto elaborata con riguardo al diritto alla salute (di recente, v. E. CAVASINO, 2012, spec. 102 ss.; A. ROVAGNATI, 2012; F. MINNI-A. MORRONE, 2013). Ciò dipende non solo dal fatto che esso è stato ed è tra i più bersagliati dagli interventi riduttivi della spesa pubblica, ma anche dalla circostanza che, negli ultimi anni, la Corte si è trovata più volte a ribadire che nel "nocciolo duro" dell'art. 32 Cost. si rintraccia la copertura costituzionale del *diritto alle cure indifferibili e urgenti* di cui discorre il testo unico sull'immigrazione (art. 35, d. lgs. n. 286/1998), giungendo così a immettere tale situazione nel novero dei diritti *universali* – in quanto posti a presidio *immediato* della dignità umana – spettanti anche agli stranieri "irregolari".

Si tocca, qui, un altro elemento "nuovo" rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale di fine secolo: nel tracciato della giurisprudenza sui diritti sociali, il "segmento" relativo ai diritti degli immigrati, divenuto ormai imponente, rivela infatti alcune specificità incidenti anche sulle notazioni che si vanno svolgendo. Il *trend* sulla rigida "riserva politica" in materia di diritti "costosi" registra qui un cedimento, riscoprendo la Corte le additive di prestazione ben al di là dei casi di palese irragionevolezza o di compressione del contenuto essenziale dei diritti. Ad esempio, una nota pronuncia – la sent. n. 432/2005 – ha esteso un beneficio sociale riservato ai soli cittadini da una legge regionale, affermando che anche laddove la norma impugnata configuri un beneficio «senz'altro eccedente i limiti dell'essenziale», sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ciò non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (più di recente, v. sentt. n. 2, 4, 133 e 172/2013; in argomento, v. per tutti R. CARIDA, 2010, 143 ss.; A. RANDAZZO, 2012; A. RUGGERI, 2011 c).

La maggiore pervasività del controllo sulla discrezionalità legislativa può spiegarsi sol che si consideri come, non essendo gli immigrati titolari dei diritti di elettorato attivo e passivo, l'esclusione irragionevole anche dalla fruizione delle prestazioni relative ai diritti sociali non costituisca solo una discriminazione odiosa, ma finisca per negare a chi giunge nel nostro Paese sperando in una vita dignitosa la possibilità di essere e di sentirsi parte della collettività, pur quando si tratti di lavoratori che contribuiscono, con il loro apporto, al benessere generale. In questi casi, la discrezionalità del legislatore dinanzi al limite delle risorse disponibili perde la sua ampiezza, nel senso che la Corte non esita a dichiarare l'incostituzionalità delle norme che restringono irragionevolmente la platea dei beneficiari dei diritti sociali, quando ciò avvenga *soltanto* in base alla cittadinanza o anche in base a requisiti minimi di residenza che, sfavorendo gli "ultimi arrivati", finiscano per essere subdolamente dirette a escludere dal godimento dei diritti proprio gli immigrati, rendendoli *ultimi*

in ogni senso (in argomento, in più ampio discorso, v. A. SPADARO, 2011, 5 ss.; sull'evoluzione giurisprudenziale, v. ora F. BIONDI DAL MONTE, 2012; AA.VV., 2012 c; A. LOLLO, 2013).

#### **4. Quale ragionevolezza per le misure “anti-crisi”? Notazioni sulla più recente giurisprudenza costituzionale.**

Dal 2008 ad oggi, volendo usare una terminologia musicale, il *diminuendo* delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali erogate a livello centrale e a livello locale si è manifestato in misura direttamente proporzionale al *crescendo* degli interventi di riduzione della spesa pubblica, giunto al culmine durante il Governo Monti (S. MANGIAMELI, 2013).

Naturalmente, i “tagli” si sono tradotti prima di tutto nella contrazione delle prestazioni relative ai diritti sociali: del resto, è noto che istruzione (insieme a cultura e ricerca), salute, assistenza e previdenza identificano gli ambiti che per primi subiscono decurtazioni nelle assegnazioni delle risorse, anche qualora non si profilino situazioni di emergenza così gravi come quella in corso.

Possono essere utili, in proposito, alcuni dati: la quota del fondo per le politiche sociali distribuita alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, pari nel 2008 a 656,4 milioni, è scesa progressivamente a 518,2 milioni nel 2009, a 380,2 nel 2010, a 178,5 nel 2011 fino ad arrivare a 10,8 milioni nel 2012. Le ricadute di queste decurtazioni sulla vita delle persone e delle famiglie si comprendono se si pensa che l'assistenza, specie quella rivolta ai “soggetti deboli” (in proposito, v. M. AINIS, 1999, 25 ss.), dopo la riforma del Titolo V dipende in gran parte dalle decisioni assunte dalle Regioni, titolari della competenza in materia di politiche sociali, ricadente nella potestà residuale (E. VIVALDI, 2012). A tale tematica è dedicata un'altra *Relazione* al presente convegno, ragion per cui mi limito qui a ricordare che, se si scorrono le leggi regionali, il novero più ricco è per l'appunto quello rivolto ai servizi alla persona e alla comunità, nel quale spiccano discipline innovative, come quelle che si pongono a *latere* delle leggi statali sulla sicurezza-*security*, presentandosi come interventi nel campo della sicurezza-*safety* (ad esempio, si pensi alle norme volte a offrire sostegno alle vittime dell'usura e della criminalità organizzata: v. R. ARENA-C. SALAZAR, 161 ss); o a quelle che in qualche caso hanno anticipato la legislazione statale nella tutela di diritti “nuovi” (inevitabile il rinvio a F. MODUGNO, 1995), come nel caso della “invenzione” dei garanti per l'infanzia; o quelle che disegnano la “cittadinanza di genere” al fine di promuovere le pari opportunità tra i sessi, superando la prospettiva angusta in cui le donne appaiono come minoranza da tutelare o come “gruppo” omogeneo portatore di interessi particolari chiaramente definibili (in tale senso, v. L. CALIFANO, 2011, 46.)

Alle cifre ora viste possono aggiungersi quelle relative al Fondo per la non autosufficienza introdotto nel 2008, praticamente azzerato nel 2011 e rifinanziato nel 2013; o del Fondo per le pari opportunità, che passa dai 64,4 milioni del 2008 agli 11 milioni del 2012; o del Fondo per la famiglia, passato da 346,4 milioni di euro nel 2008 ai soli 31,9 milioni di euro dello scorso anno; quelle del Fondo sanitario nazionale, ridotto di 900 milioni di euro nel 2011, di 1,8 miliardi di euro nel 2012, di 2 miliardi nel 2013 e di 2,1 miliardi dal 2015. Il bilancio del ministero dei Beni culturali, poi, si trova da molti anni agli ultimi posti per la percentuale di spesa del PIL fra tutti i Paesi OCSE, mentre è inutile soffermarsi sulle difficoltà a tutti note in cui versa l'università, individuate nel settembre del 2013 in un comunicato stampa della CRUI intitolato *La Grecia è dietro l'angolo*, consultabile sul sito *web* della Conferenza: basta solo ricordare che il “taglio” dei fondi è tanto più grave se consideriamo da un canto i dati forniti da Eurostat, secondo cui nella fascia di età tra i 30 e i 34 anni in Italia si registra solo il 19% dei laureati, contro il 30% della media dell'Unione (difficile che il *gap* venga colmato a breve, vista la diminuzione delle immatricolazioni del 17% dal 2003-2004 al 2011-2012); dall'altro, se guardiamo alle cifre dell'OCSE, per cui nel nostro Paese ci sono quattro ricercatori ogni mille occupati, contro una media Ue di sette (sui dati ora esposti, v. G. MARCON-M. PIANTA, 2013, 105).

Sin qui, si ha la conferma dei pesanti sacrifici inflitti ai diritti sociali. Ma, come afferma *apertis verbis* l'art. 117, c. 2, lett. m), *tutti* i diritti necessitano di prestazioni (oltre a C. HOLMES.- S. R. SUNSTEIN, 2001, v. M. LUCIANI, 1995, 121 ss.; R. BIN, 2000, 15 ss.): perciò, le rilevanti contrazioni nella spesa pubblica si sono riversate a raggiera su molti altri settori. Solo i diritti politici sembrerebbero sottrarsi a tale destino ed, anzi, parrebbero avere subito la sorte inversa, risultando “rivitalizzati”: nel senso che l'impennarsi dell'insicurezza diffusa nelle democrazie mature, trasformatesi da tempo in “società liquide”, secondo la fortunata formula di Z. Bauman, sembrerebbe aver indotto alla “riscoperta” della partecipazione politica attraverso manifestazioni spontanee di piazza, come testimoniano movimenti quali *Occupy Wall Street* con i varî epigoni europei o gli *Indignados* spagnoli. Anche questo profilo va però considerato con attenzione, poiché le proteste hanno cer-

to fornito l'ennesima conferma dell'affanno in cui versa la democrazia rappresentativa e del deterioramento della fiducia popolare verso i partiti politici "tradizionali" (in argomento, v. per tutti G. AZZARITI, 2009, 1777 ss.), rimanendo tuttavia episodiche e frammentarie. Nel Vecchio Mondo, in particolare, il fenomeno sarebbe degno di attenzione se avesse annunciato l'avvio di un processo di formazione di una vera e propria opinione pubblica europea: non sembra, però, che le cose stiano così.

Rinviando per ogni approfondimento su questo punto alla *Relazione* sulla forma di governo e tornando all'incisione delle misure anti-crisi sull'*insieme* dei diritti fondamentali, si pensi, ad esempio, a come la libertà personale, quella di domicilio, quella di corrispondenza, la proprietà privata, l'iniziativa privata, etc. richiedano che le forze dell'ordine siano adeguatamente equipaggiate e formate professionalmente per un verso, e per l'altro, che la macchina della giustizia riesca davvero ad assicurare la chiusura dei processi nei tempi ragionevoli auspicati dall'art. 111 Cost., venendo altrimenti inciso anche il meta-diritto ad agire e a resistere in giudizio (L. FERRAJOLI, 1994, 277). La riduzione della spesa pubblica su questi fronti contrae l'offerta di servizi con riguardo ai quali non è nemmeno possibile avviare soluzioni che puntino sulla integrazione tra intervento pubblico e privato, pur se nelle forme del "privato sociale". La concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale mediante il *favor* verso le organizzazioni della società civile disponibili all'assunzione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale (art. 118, c. 4, Cost.), non può costituire, infatti, sempre ed in ogni caso una risposta adeguata alla crisi del *welfare*. Vero è che l'apporto delle associazioni *no profit* appare significativo nei campi dell'assistenza e della sanità, ove operano circa 36.000 istituzioni riconducibili a tale tipologia, secondo i recentissimi dati dell'Istat (v. ora G. RAZZANO, 2012, 29 ss.). Vi sono settori, però – come la sicurezza e l'amministrazione della giustizia – in cui sembra difficile avviare la ridefinizione del "pubblico" in chiave meramente regolativa o mediante modalità che non prevedano l'organizzazione e la gestione diretta delle attività (sulla discutibilità di politiche di privatizzazione perseguite «con la contraffazione del marchio "sussidiarietà"», v. F. PIZZOLATO, 2013, 132 ss.; in tema, v. per tutti A. D'ATENA, 2001, 13 ss.; A. MORELLI, 2012).

Non si tornerà, a tal proposito, sulla vicenda dei "volontari della sicurezza" – le ben note "ronde" – che fortunatamente può dirsi ormai archiviata. Rimanendo sulle misure "anti-crisi", va invece segnalata la norma che, nel decreto "cresci Italia" sulle liberalizzazioni (art. 43, d. l. n. 1/2012, conv. in l. n. 27/2012) «al fine di realizzare gli interventi necessari a fronteggiare la grave situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento delle carceri», consente per la prima volta di estendere le regole della "finanza di progetto" per la costruzione di nuove strutture di detenzione, di modo che, per «assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento al concessionario è riconosciuta, a titolo di prezzo, una tariffa per la gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi, a esclusione della custodia, le cui modalità sono definite al momento dell'approvazione del progetto». In questo caso, l'evocazione dell'intervento del privato si riferisce all'imprenditore *tout court*, il che suona preoccupante.

Certo, la circostanza che dall'affidamento dei servizi al soggetto privato animato da fini di lucro sia esclusa apertamente la custodia dei detenuti allontana gli scenari inquietanti dischiusi negli USA dal consolidamento del *correctional business* – la messa sul mercato della costruzione e della gestione degli istituti di pena – la cui espansione è andata di pari passo con la contrazione degli interventi pubblici nel settore del *welfare* per un verso e, per l'altro, con l'inasprirsi delle politiche securitarie all'origine del notevole incremento della popolazione carceraria. Tuttavia, non è chiaro se la norma renda possibile includere nella "gestione dei servizi connessi" alla vita carceraria affidabili ai privati anche, ad esempio, l'organizzazione del lavoro dei detenuti verso committenze esterne. L'interpretazione conforme a Costituzione spinge ad escludere tale lettura, poiché non c'è dubbio che l'esecuzione della pena sia funzione di esclusiva spettanza statale e che non sia possibile scindere la componente affittiva da quella rieducativa, apparendo la reciproca connessione tra l'una e l'altra, nell'art. 27 Cost., come premessa necessaria perché la detenzione sia rispettosa del *senso di umanità* di cui discorre la norma, a garanzia della preservazione della dignità dei detenuti (M. RUOTOLO, 2002; G. SILVESTRI, 2013 b, 6 del *paper*).

In questo caso, l'esistenza di una «grave situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento delle carceri», si è innestata sulla più vasta e generale emergenza economica, ma tale sovrapposizione non legittima alla ricerca di *ogni* possibile soluzione: a prescindere dalla questione – in questa sede non affrontabile – se la costruzione di nuove strutture sia sufficiente a offrire risposte *adeguate* al dramma del sovraffollamento carcerario (D. BRUNO, 2013, 239 ss.), dovrebbe rimanere comunque esclusa dalle sperimentazioni praticabili l'adozione di modalità che mettano già *a priori* in discussione il fine costituzionale della preservazione della dignità dei detenuti *attraverso* la pena. In tale area, insomma, è difficile pensare allo Stato nella veste di "Stato regolatore" «chiamato ad esercitare una semplice vigilanza prudenziale, attraver-

so regole condizionali, volti a fissare i presupposti e gli ambiti dell'iniziativa privata, e non a predeterminarne gli esiti» (G. NAPOLITANO, 2009, 430).

Spostandosi sul campo limitrofo dell'amministrazione della giustizia, si pensi poi alla ridefinizione della geografia giudiziaria scaturita dalla soppressione di un elevato numero di tribunali ed uffici del pubblico ministero condotta dal d. lgs. n. 155/2012. È interessante notare che il Friuli Venezia Giulia ha impugnato la normativa statale nella veste di ente esponenziale rappresentativo degli interessi generali della comunità, assumendo che la soppressione delle sedi giudiziarie esistenti nella Regione, dettata da ragioni di natura economica, si traduca in un depauperamento di quella che la difesa dell'ente definisce *infrastrutturazione civile della comunità regionale*. La Corte ha deciso per l'inammissibilità del ricorso, non potendo le Regioni vantare alcuna competenza sulla materia dell'organizzazione della giustizia, così che non ha avuto modo di esprimersi sulla suggestiva argomentazione della difesa regionale: la quale non appare del tutto peregrina, specie con riferimento all'impatto negativo che l'eliminazione delle sedi giudiziarie può assumere in quelle aree del Paese ove notoriamente il territorio è assoggettato a un controllo capillare da parte della criminalità organizzata (sent. 234/2012).

In ogni caso, quando la questione è giunta alla Corte attraverso la via incidentale – tra l'altro, per l'asserita lesione dell'art. 25 Cost., in quanto la riforma avrebbe determinato una indebita sottrazione degli utenti della giustizia al loro giudice naturale e degli artt. 97, c. 1, e 24 Cost., per la pretesa lesione del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva – è stata respinta nel merito, con la sola eccezione di un caso in cui sono stati violati i principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

La Corte ha qui utilizzato il *topos* della invalicabilità dell'area riservata al legislatore in materia di interventi volti a rimodulare la spesa pubblica: secondo la sentenza, «la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza». La motivazione procede richiamando le schede tecniche allegate al decreto legislativo nonché i diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere (sent. n. 237/2013).

Il riferimento a dati tecnici, non così frequente nelle motivazioni delle decisioni costituzionali – anzi, la Corte ha talvolta sottolineato l'insufficienza dei propri poteri istruttori per l'acquisizione di elementi fattuali di tal genere – mostra che, nel caso di specie, la Consulta ha inteso mettere in campo ogni argomentazione utile a rafforzare le ragioni del rigetto della questione: ed infatti, un ulteriore passaggio della motivazione evidenzia che la questione proposta spinge a «verificare la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale che possono essere coinvolti da un intervento legislativo di vasta portata: ciò vale anche per le censure in questione e vale in particolare laddove si lamenta la prevalenza dei principi dell'economicità e dell'efficienza rispetto a quello della solidarietà». I principi di efficienza e di economicità, dunque, non prevalgono *necessariamente* sugli altri, così che il rigetto non deriva da una predefinizione del quadro di prevalenza-soccombenza dei principi costituzionali in gioco che assegni comunque la vittoria all'equilibrio finanziario, ma da una valutazione calibrata sul caso di specie, nella quale il «fattore crisi» entra, naturalmente, ma *non preorienta la soluzione*.

Il passaggio è importante, perché sembra quasi voler riproporre le formule del secolo scorso sul tema dei diritti «costosi», come per chiarire che le reiterate affermazioni sull'ampiezza della discrezionalità legislativa e la scarnificazione del bilanciamento, sino alla recente rappresentazione dello *scontro tra diritti e risorse*, non implicano l'affermazione dell'esistenza di una gerarchizzazione *in astratto*, che veda nell'equilibrio finanziario il valore destinato prevalere su ogni altro, nemmeno in un momento di emergenza economica come quello in corso.

La *necessità* di ribadire *apertis verbis* che l'attuazione della Costituzione «esige un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» si è manifestata, di recente, anche nella sentenza della Corte costituzionale sulla drammatica e dolorosa «vicenda Ilva», in cui l'emergenza ambientale e quella occupazionale esistenti a livello locale si sono innestate sulla più vasta e generale emergenza economica. In questa circostanza, il Giudice delle leggi ha chiaramente negato che possa darsi «una «rigida» gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi [...]. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuzione delle norme e dal Giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragio-

nevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (sent. n. 85/2013; sulla vicenda, v. AA.VV., 2013; V. ONIDA, 2013).

Proviamo ad accostare tali affermazioni ad altre, contenute in alcune decisioni emesse sulle misure “anti-crisi” nel giudizio in via principale, pronunce il cui numero, peraltro, appare più elevato rispetto a quelle in via incidentale, probabilmente per la maggiore facilità della impugnazione da parte delle Regioni dei macro-interventi a contenuto economico-finanziario, non sempre suscettibili di dare vita a controversie giudiziarie. Senza invadere il campo della *Relazione* dedicata all’impatto della crisi sulle autonomie, si può qui ricordare brevemente come la Corte abbia lasciato intendere che l’emergenza economica non vada considerata alla stregua di un evento *epocale*, nel senso estremo adombrato dalla sorprendente tesi sostenuta in alcuni casi della difesa erariale, secondo cui lo Stato, in nome della *salus rei publicae*, sarebbe legittimato a superare il riparto costituzionale delle competenze e a debordare negli ambiti regionali (sentt. n. 148 e 151/2012). Ma nemmeno si tratta di un’emergenza che consenta il ricorso *indiscriminato* al decreto legge, essendo comunque il Governo tenuto a utilizzare questo strumento secondo *ragionevolezza*, non potendo adoperarlo, ad esempio, per dettare una riforma a largo raggio degli enti locali direttamente previsti in Costituzione (naturalmente, il riferimento è alle Province: sent. 220/2013). Infine, la risposta presentata dal legislatore come calibrata espressamente sull’emergenza – la quale è transeunte per antonomasia – non può, *contraddittoriamente*, ambire a diventare *permanente*. In quest’ultimo caso, il bilanciamento può tendersi sino ad ammettere il sacrificio di uno o più principi in gioco, così da apparire poco “mite” (la terminologia, naturalmente, è di G. ZAGREBELKY, 1992), restando nondimeno *ragionevole*, ma solo se la risposta è *temporanea* così che l’estensione a tempo indeterminato di misure restrittive già previste ne determina l’incostituzionalità e “costringe” la Corte a dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale (sent. n. 193/2012).

A tal proposito, va detto che anche a prescindere da emergenze di vario tipo, in singole circostanze le esigenze del caso possono ostacolare la reciproca, seppur non paritaria, composizione tra i principi in gioco, non essendo *sempre* possibile un armonico bilanciamento tra di essi, che riesca a dare “a ciascuno il suo” (A. RUGGERI, 1999, 163). In questi casi, potrà aversi *ragionevolezza nonostante l’assenza di mitezza*, qualora la soluzione predisposta dal legislatore sia la *sola* idonea, nelle circostanze date, a offrire soddisfazione al *valore della dignità della persona*, “motore immobile” dell’ordinamento (sulla *supremitas* della dignità umana, che ne determina il ruolo di *criterio* per il bilanciamento ed impedisce di considerarla come possibile oggetto dello stesso, v. G. SILVESTRI, 2009 spec. 85 ss.; per la definizione della stessa quale *valore super-costituzionale*, v. A. RUGGERI-A.SPADARO, 1991, 343 ss.; *contra*, v. M. LUCIANI, 2009, 1055 ss.). La differenza tra queste ipotesi e quelle in cui l’“estremizzazione” del bilanciamento dipende dalla necessità di rispondere *hic et nunc* ad una situazione di emergenza, sta nella circostanza che, in questa seconda, una volta superato il momento critico, l’equilibrio consueto tra i valori in gioco *deve* ritrovare il proprio spazio abituale: come afferma la decisione sul “caso Ilva” prima richiamata, «la temporaneità delle misure risponde ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza perché una legislazione speciale fondata sull’emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile».

In questa luce vanno anche considerate le note decisioni che hanno “assolto”, rispettivamente, la disciplina statale sulla *social card* e quella sull’erogazione del credito per l’acquisto della prima casa da parte di giovani coppie e di nuclei monogenitoriali con figli minori, nonostante entrambe le normative fossero palesemente invasive della competenza regionale residuale in materia di politiche sociali (sentt. n. 10 e 121/2010: su di esse, v. per tutti C. PANZERA, 2010 b; A. RUGGERI, 2010; L. TRUCCO, 2012, 6 ss.). In entrambi i casi, un peso decisivo hanno avuto, per un verso, la riconduzione delle disposizioni censurate alla clausola dei livelli essenziali delle prestazioni contenuta nell’art. 117, c. 2, lett. m), Cost., e per l’altro, la constatazione che le norme statali fossero dettate dall’esigenza di fronteggiare esigenze vitali dei soggetti “deboli”, divenute ancor più stringenti nella situazione di acuta crisi economica. Un ulteriore elemento di rilievo per la comprensione delle due decisioni è costituito anche dalla perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. causata dalla mancata approvazione dei decreti delegati necessari a completare la concretizzazione dei principi contenuti nella legge n. 42/2009: “vuoto” a fronte del quale, secondo la Corte, la disciplina statale impugnata ha ricercato un bilanciamento *temporaneo e concreto* tra autonomia e unità – valori posti in una relazione inscindibile dall’art. 5 Cost. – bilanciamento che ha consentito di raggiungere un equilibrio *riconciliabile entro le coordinate del quadro costituzionale* (per un’impostazione analoga, v. anche sentt. n. 164 e 203/2012).

Resta fermo che, se può ammettersi la mancanza di *mitezza*, non può invece ammettersi la mancanza di *ragionevolezza*, principio architettonico dell’ordinamento (l’efficace formula è di L. D’ANDREA, 2005, 123 ss., ma *passim*): nella sent. n. 223/2012, ad esempio, la Corte ha annullato quella che nella formulazione letterale della norma impugnata veniva definita come una riduzione delle retribuzioni, ricondotta

dall'Avvocatura dello Stato al "suggerimento" contenuto nella lettera inviata da presidenti (uscente e nominato) della BCE al Governo italiano (su tale singolare missiva, v. per tutti M. LUCIANI, 2011, 63 ss.). Trattandosi invece, secondo la Corte, di una imposta speciale prevista nei confronti dei soli pubblici dipendenti, essa – nonostante *si presentasse come transitoria ed eccezionale* – violava il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta, essendo stata prevista in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (artt. 3 e 53 Cost.). In questa decisione la Corte formula una "massima" sui limiti della discrezionalità legislativa nell'emergenza economica che vale la pena di riportare: «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale» (sulla sentenza, v. S. M. CICCONE, 2012).

Ancora, sempre a titolo esemplificativo: la sent. n. 200/2012 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, c. 3, del d.l. n. 138/2011, conv. in legge n. 148/2011, che prevedeva – alla scadenza del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione – la soppressione delle disposizioni legislative statali contrastanti con il principio secondo cui nell'ambito delle attività economiche private, «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», salvo che per determinati ambiti e fini, affermando la disposizione che fino alla scadenza del termine si potesse giungere al medesimo fine attraverso «gli strumenti vigenti di semplificazione normativa» (richeggiava, qui, il contenuto di una recente, discutibile proposta di revisione dell'art. 41 Cost. presentata dal Governo, su cui v. M. LUCIANI, 2011, 56 ss.). In questo caso è affiorata una particolare forma di irragionevolezza, scaturente dal *mix* tra l'indeterminatezza e la contraddittorietà della statuizione legislativa impugnata in via principale da alcune Regioni, poiché la portata incerta e indefinibile della norma, anziché favorire la tutela della concorrenza – tale era la *ratio legis* – finiva per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori (v. per tutti U. DE SIERVO, 2012, 5).

Vi è poi un'ultima suggestione derivante dalla lettura della giurisprudenza costituzionale in esame.

Qualora la situazione di dissesto economico sia considerata dagli organi di indirizzo politico come un evento che induce a riformulare le discipline esistenti e a progettare una riforma *destinata a durare nel tempo* – come nel caso della ridefinizione della geografia giudiziaria – la *mitezza* e la *ragionevolezza* dovrebbero tornare a coincidere, anche se in funzione di un bilanciamento che cristallizzi l'equilibrio tra i principi e diritti in gioco a un livello diverso da quello precedente. Ma anche nel cercare tale nuova stabilità la tutela dei diritti deve sempre configurarsi come «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264/2012): se così non fosse, uno dei principi in gioco «diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85/2013).

## 5. Segue: il binomio problematico "diritto al lavoro e flexicurity".

Alla luce delle premesse ora svolte, forti dubbi sorgono su alcuni provvedimenti con riguardo ai quali la Corte costituzionale non ha avuto modo di pronunciarsi (non ancora, almeno). In primo luogo, è palese l'irrazionalità della riforma del sistema pensionistico nella parte in cui ha determinato la vicenda infinita dei c.d. esodati – in numero, sembra, di 390 mila (G. MARCON-M. PIANTA, 2013, 5) – apparsa da subito «come una dimostrazione persino sconcertante di una legge che diventa espressione di un potere ingiusto ed inaffidabile, che stravolge retroattivamente e, quasi inconsapevolmente (senza avere ben chiare le conseguenze, il che è particolarmente grave), le vite di persone e di famiglie» (A. D'ALOIA, 2012, 12). Ma molte perplessità nascono anche dinanzi alla modifica dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori contenuta nella l. n. 92/2012 (c.d. legge Fornero), e non solo perché essa, riguardando il settore privato, non nasce certo dalla necessità di produrre un immediato risparmio nelle finanze pubbliche, così che la *ratio* dell'intervento non è di immediata comprensione.

Molto è stato scritto sulla corrispondenza tra la riforma e le suggestioni contenute nella lettera della BCE inviata al Governo italiano, come pure sul valore simbolico del ridimensionamento della tutela reale, più volte – come si sa – tentato in passato senza successo, tra l'infuriare delle polemiche in Parlamento e anche

nella società civile, reazioni che in questo caso sono state, però, molto più contenute: non si tornerà, pertanto, su questi punti (S. NICCOLAI, 2012; F. FONTANAROSA, 2012; E. PAPARELLA, 2012, 61 ss.; AA.VV., 2012 d). Vale invece la pena di evidenziare che il problema non è se potesse o meno considerarsi *a priori* preclusa la riscrittura della norma legislativa, che pure era la sola attuativa del *diritto a non essere ingiustificatamente licenziati*, implicito nel diritto al lavoro sancito dall'art. 4, c. 1, Cost. (C. SALAZAR, 1995, 3 ss.) ed affermato esplicitamente dalla Carta di Nizza-Strasburgo (art. 30). La riformulazione dell'art. 18, insomma, non costituiva un *tabù* – per riprendere un'espressione del Presidente Monti, cui ha fatto eco il Ministro del lavoro, quando ha escluso che il lavoro sia un *totem* (in proposito, v. I. MASSA PINTO, 2012) – nel senso che, come si è visto, *tutti* i diritti costituzionali sono *per definizione* reciprocamente bilanciabili, purché in esito a un'operazione di ponderazione condotta secondo ragionevolezza, al fine e con l'effetto di garantire altri diritti o beni di pari rango. Semmai, ci si aspetta che in questo caso la struttura del bilanciamento sia particolarmente chiara, lineare e intelligibile, trattandosi non soltanto del diritto che più direttamente si lega al fondamento della Repubblica, ma anche dell'*unico diritto* incluso tra i Principi fondamentali.

Il collegamento tra la riforma e la crisi economica si coglie nell'*incipit* della l. n. 92/2012, il cui art. 1 afferma che essa dispone «misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione». A più riprese il Ministro Fornero ha ribadito che la riformulazione dell'art. 18 avrebbe contribuito a fluidificare il mercato del lavoro, favorendo l'incontro tra la domanda delle imprese e l'offerta dei disoccupati, così da rendere concrete le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro. La riforma, in tale luce, si muoverebbe pur sempre sotto l'egida dell'art. 4, c. 1, Cost., senza peraltro determinare un brutale ritorno al licenziamento *ad nutum* – percorso a ritroso che, per la verità, dovrebbe ritenersi *comunque* impraticabile – conservando il controllo del giudice sulla scelta del datore di lavoro ed assicurando la reintegrazione nelle fattispecie di licenziamento illegittimo considerate più gravi. Gli interessi del datore di lavoro, che pure ricevono una più forte protezione rispetto al passato, in particolare attraverso l'introduzione del licenziamento per motivi economici come ipotesi sottratta alla tutela reale, non sarebbero dunque irragionevolmente favoriti dalla riforma, restando fermo il rispetto della libertà, della sicurezza e della dignità della persona (art. 41, c. 2, Cost.). La prospettiva accolta sarebbe perciò quella della *flexicurity* sperimentata con successo nei Paesi del Nord Europa ed, in particolare, in Danimarca.

Ora, anche a voler mettere da parte i dubbi sull'*effettivo* grado di rigidità del mercato del lavoro italiano, al di là della rappresentazione tralattica che di esso si dà (cfr. i dati elaborati da F. RAITANO, 2012, 49 ss.) e anche a voler accantonare la circostanza che tra i molti fattori incidenti sull'elevato tasso di disoccupazione nazionale – alcuni dei quali, come si sa, derivanti dalle ricadute delle dinamiche economiche globali – l'influenza della tutela reale prevista dall'originario art. 18 non appariva certo di gran rilievo, resta il fatto che la riforma Fornero incrementa *anche la flessibilità "in entrata"*, attraverso la previsione di un primo rapporto a tempo determinato di durata massima di dodici mesi, per il quale il datore di lavoro è esentato dall'obbligo di indicare le ragioni che giustificano la sua stipulazione (si parla, perciò, di contratto "acausale"). Tale circostanza finisce per rafforzare il lavoro a termine come *modalità di ingresso* nel mondo del lavoro, apparendo esso certamente preferibile, per il datore di lavoro, al contratto a tempo indeterminato con apposizione del patto di prova (per tutti, v. V. SPEZIALE, 2012, 3 ss.; le modifiche apportate sul punto dal recente d. l. n. 76/2013, conv. dalla l. n. 99/2013 non cambiano di molto il quadro). In sostanza, ad onta delle affermazioni contenute nell'art. 1 della l. n. 92, potrebbe dirsi che la riforma fa del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato la forma comune del *secondo* rapporto di lavoro (A. SERRA, 2012, 2).

Per quanto riguarda, poi, la flessibilità in uscita, bisogna tenere fermo che la *flexicurity* è un ossimoro, secondo cui – se si guarda al contesto d'origine – la maggior facilità di perdere il lavoro dovrebbe essere compensata da costanti politiche pubbliche: essa presuppone che sia concretamente assicurata «una continuità di reddito sufficiente in misura e durata, un'assistenza congrua nella ricerca di un altro posto, per via di orientamento, riqualificazione, mediazione fra domanda ed offerta» (F. CARINCI, 2012, 3; L. CORAZZA, 2013, 2 ss.).

In parole semplici, la seconda componente dell'ossimoro – la sicurezza – «significa propriamente sicurezza del reddito indipendentemente dalla conservazione dello specifico posto di lavoro» (L. ZOPPOLI, 2012, 9). Su questo punto, però, una riflessione va svolta.

La nostra Carta considera il lavoro *inscritto* nella condizione umana, tanto che la Repubblica *riconosce* il diritto al lavoro (da ultimo, v. M. LUCIANI, 2010, 628 ss., e bibl. *ivi* cit.): esso è *condanna* – secondo la narrazione biblica nonché, laicamente, secondo l'etimologia della parola, poiché la radice sanscrita da cui deriva, *rahb*, allude a *fatica*, *pena*, *oppressione*: H. ARENDT, 2011, 58 – ma allo stesso tempo è *affrancamen-*

to. *Affrancamento* dal bisogno, *in primis*, ma più in generale dalla mancanza di libertà, intesa precipuamente nell'accezione di libertà positiva à la Berlin, come *autonomia*: dunque, come capacità *reale* di progettazione e di realizzazione di un'esistenza libera e dignitosa, così che il lavoro è *riscatto* anche da ogni situazione di sudditanza e di dipendenza da poteri pubblici e privati. Sempre che esistano e siano rispettate le garanzie "del tempo del lavoro e del tempo del non lavoro": a tal proposito, in genere si evocano gli squilibri che si registrano nell'arena globale tra la domanda delle imprese multinazionali, per forza di cose limitata, e l'offerta di lavoro tendenzialmente illimitata, e in molti casi *disperata*, dell'"esercito industriale di riserva" composto dai tre miliardi di persone che vivono nei Paesi poveri, disposte ad accettare ritmi massacranti per paghe miserande (A. Lettieri, 2008, 8). Ma, purtroppo, si può anche restare in Italia: ancora oggi, i dati sullo sfruttamento della manodopera offerta dagli immigrati – cifre talmente preoccupanti da spingere il Governo ad adottare una specifica normativa al fine di contrastare il brutale reclutamento illegale da parte dei c.d. caporali, il d. lgs. n. 138/2012 – confermano che, in assenza di garanzie, quel che viene offerto in cambio della mera sopravvivenza a chi non ha tutele, è un'attività che, lungi dall'offrire alla persona la possibilità di costruire la propria identità, la sospinge verso una dimensione *disumana*: l'umano diventa *bestiale*, secondo la nota formula di K. Marx. Ciò dimostra, ove ce ne fosse bisogno, che la Costituzione «non contiene solo promesse per il futuro, ma anche richiami a rischi gravi, attuali e la cui pericolosità può tornare a manifestarsi in forma virulenta» (M. DOGLIANI, 2011).

Ed ancora di più la libertà assicurata dal lavoro si concretizza qualora esso corrisponda alla *scelta* dell'attività con la quale ciascuno intenda contribuire al progresso materiale e spirituale della collettività (art. 4, c. 2, Cost., norma inopinatamente relegata ai margini del dibattito scientifico: ma v. di recente G. U RESCIGNO, 2008, 4 ss.; L. D'ANDREA, 2011, 95 ss.; A. SPADARO-C. VIGILANTI, 2012, 32 ss.). Certo, si comprende che se è già alquanto impervio assicurare ad ogni cittadino l'effettiva possibilità di scelta del lavoro corrispondente alle proprie aspettative e possibilità in epoche di floridezza economica, tanto più lo sarà in un momento di emergenza come quello attuale. Ma un conto è rilevare la difficoltà di realizzazione del disegno costituzionale, un altro è abbandonarlo per ammettere che il lavoro non sia più, al tempo stesso, strumento e predicato della dignità umana, *completamento* dell'esistenza, come tale necessariamente presente nella maggior parte del tempo della vita, potendo invece eclissarsi in alcuni momenti e riapparire in altri. Il che, del resto, è quanto accade, per altri versi, ormai a una gran parte dei lavoratori, pubblici e privati, i cui contratti di lavoro rientrano nel vasto universo del "preariato": i dati diffusi di recente dall'Istat segnalano che i lavoratori con contratto stabile, nella Repubblica fondata sul lavoro, si sono progressivamente ridotti, superando ormai di poco la metà del totale (53,6%). Come rileva R. Sennet, nell'inglese del Trecento la parola *job* indicava un pezzo o un blocco, qualcosa che poteva essere spostato da una parte all'altra. Oggi la flessibilità sta riportando in auge questo significato arcaico, in quanto durante la loro vita le persone sono chiamate a svolgere "blocchi" o "pezzi" di mansioni (R. SENNET, 1999, 9).

Non basta, banalmente, sostenere che il mondo è cambiato (anche perché più che *evolvere*, talvolta esso sembra *tornare indietro*): le cose sin qui dette mostrano che molti dubbi possono nutrirsi sul fatto che siano diventate anacronistiche le parole di S. Weil per cui «anche ai giorni nostri, le attività che si dicono disinteressate, lo sport, o persino l'arte e il pensiero, non riescono forse a dare l'equivalente di ciò che si prova mettendosi direttamente a contatto con il mondo mediante un lavoro non meccanico» (S. WEIL, 1993, 102). Per contro, invece, appare certo che, riducendo il lavoro a un «cumulo disorganico di frammentarie esperienze individuali» (F. PIZZOLATO, 2012, 213), di esso si azzeri la capacità, colta in modo cristallino dall'art. 4, c. 2, Cost., di attecchirsi a *strumento di partecipazione* all'edificazione costante e continua del Paese. Anche se tale disposizione abbraccia *qualunque* attività o funzione liberamente scelta che sia idonea a contribuire al progresso non solo materiale ma anche spirituale della collettività – dunque, non si riferisce solo al lavoro in senso "tecnico-giuridico" – essa completa il *diritto al lavoro* sancito al c. 1 con un peculiare *dovere di partecipazione*, che *include* nella Repubblica fondata sul lavoro *tutti* coloro che *scelgono* di indirizzare le loro capacità – quali che esse siano – alla costruzione del proprio pieno sviluppo, nella consapevolezza di essere parte di una comunità «in cui si ricevono diritti e si restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione» (così, Corte cost., sent. n. 172/1999; in dottrina, da ultimo, v. G. ZAGREBELSKY, 2013, 20).

Queste considerazioni spingono a guardare con preoccupazione alle dimensioni raggiunte dal lavoro "a termine" nel nostro Paese. Per la verità, il recente d. l. n. 101/2013, nella parte in cui dispone in merito alla "stabilizzazione" di una "fascia" di precari della pubblica amministrazione, segna una prima, timida inversione di tendenza su questo versante (il decreto è tuttora in fase di conversione). Ma restando al settore privato, se il legislatore ritiene che la situazione di emergenza economica imponga di virare verso la *flexicurity* per i lavoratori sin qui protetti dalla tutela reale, allora «dovrebbe responsabilmente trovare serie alternative a quel

formidabile strumento di certezza del reddito che è stato – o, in misura limitata, è – il posto fisso» (L. ZOPPOLI, 2012, 9). Nessun bilanciamento può rendere ragionevole che la persona, privata delle certezze – non solo materiali, ma anche identitarie – offerte dalla continuità lavorativa, venga lasciata in balia di un mercato del lavoro che, più che rigido, nel nostro Paese appare stagnante e privo di vitalità.

Insomma, la *flexicurity* nordeuropea, se “importata” nel nostro ordinamento, richiede investimenti finanziari elevati, dovendo *bilanciare* la perdita subita dal lavoratore sul fronte della tutela dal licenziamento con il potenziamento della formazione permanente, il sostegno al reddito e la facilitazione dell’accesso al lavoro, *nel quadro di un più vasto programma di politiche industriali idonee a rivitalizzare la produzione e la domanda da parte delle imprese*.

In Germania, ad esempio, sono state varate riforme che hanno flessibilizzato tutele legali e contrattuali, ma esse si inseriscono pur sempre nel sistema di relazioni industriali connotato dalla partecipazione in azienda (la celeberrima *Mitsbestimmung*) ed arricchito da strumenti di supporto dei disoccupati, tra cui alcune nuove misure di sostegno al reddito in caso di riduzione dell’orario di lavoro per far fronte a crisi produttive (L. Zoppoli, 2012, 7; G. Delle Donne, 2010). Senza questo bilanciamento – che può anche includere, ad esempio, la previsione di forme di reddito minimo garantito nei casi di perdurante disoccupazione e grave rischio di esclusione sociale, come peraltro “suggerito” qualche tempo fa dal presidente dell’Eurogruppo Jean-Claude Juncker – la sicurezza si sfalda e resta solo la prima componente dell’ossimoro, la flessibilità, con il corredo di costi umani che essa comporta (L. Gallino, 2001. Per la distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito o di inserimento, v. L. Corazza, 2013; G. Bronzini, 2012; in generale, v. F. Pizzolato, 2004; M. Ruotolo, 2012, 228 ss.).

Si dirà che sarebbe ingenuo attendersi che la *flexicurity* funzioni da noi esattamente come funziona in Nord Europa, visto che il nostro sistema di welfare appartiene a una “famiglia” diversa da quella in cui rientra il sistema di welfare di quell’area. Ma proprio questo è il punto: «se non tutti i Paesi europei assomigliano alla Danimarca le ragioni sono di vario genere e non possono esser certo affrontate solo con un progetto globale ma discutibile di “modernizzazione” del diritto del lavoro» (L. Zoppoli, 2012, 3).

In ogni caso, sono i dati reali a testimoniare gli esiti poco felici della riforma sul piano dell’occupazione: il monitoraggio condotto nel mese di giugno 2013 su 351 imprese che occupavano oltre 80.000 lavoratori da un istituto di rilevazione, l’Osservatorio permanente sulla riforma del mercato del lavoro, mostra come la percentuale delle assunzioni, a un anno dalla riforma, risulti addirittura più bassa di quasi cinque punti rispetto a quella registrata nello stesso periodo del 2012.

A fronte di tali deludenti risultati – ed anche per ottemperare alle “raccomandazioni” formulate dalla Commissione in occasione della chiusura della procedura d’infrazione – di recente è stato varato il d. l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013, che predispone, tra l’altro, misure per la promozione dell’occupazione, in particolare di quella giovanile, facendo leva sui “classici” incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato per tre anni, «in attesa dell’adozione di ulteriori interventi da realizzare anche attraverso il ricorso alle risorse della nuova programmazione comunitaria 2014-2020». Intervento apprezzabile, ma a portata circoscritta e temporalmente limitata: tra le priorità di cui si è parlato dovrebbero invece includersi politiche industriali che “prendano sul serio” il calo di produttività nostro Paese. Secondo un recente rapporto redatto dal Centro Studi di Confindustria, consultabile sul sito *web* dell’associazione, la produzione industriale nel dicembre 2012 è del 25% inferiore al livello del 2008. Ancora più preoccupante il dato generale registrato dall’Istat, secondo cui tra il 2000 e il 2011 la crescita della produttività in Italia è stata dell’1,2% in meno della media dell’Europa a 27, il peggior risultato dell’Unione (su questi dati, v. G. MARCON-M. PIANTA, 2013, 6 ss., spec. 10).

## **6. Segue: la tutela “multilivello” dei diritti fondamentali alla prova della crisi. “Accordi e disaccordi” tra Corte costituzionale e Corte di Strasburgo**

Sin qui, si è parlato dell’impatto della crisi sui diritti attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: proprio per questo, il delinearsi del sistema “multilivello” di protezione dei diritti fondamentali spinge ad allargare ulteriormente l’orizzonte dell’indagine, per chiedersi se tale novità abbia aumentato le *chances* di tutela per i diritti “aggredditi” dalle misure di *austerità*. La risposta non è facile, dovendo in primo luogo distinguersi, tra i meccanismi relativi alla “cerchia dei custodi” dei diritti fondamentali (A. RAUTI, 2009, 263), il sistema che fa capo alla Corte EDU da quelli che conducono alla Corte di giustizia e dovendo, inoltre, guar-

dare agli sviluppi del “dialogo” che si svolge tra entrambe e la Corte costituzionale, nonché alle dinamiche dei rapporti che i giudici nazionali intrattengono con ciascuna delle tre.

Partendo dal rapporto tra giudici nazionali e sistema del Consiglio d'Europa, una prima notazione da fare è che, quanto meno con riguardo ai diritti sociali, la proposizione di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto gli interventi di *austerità* e come parametro interposto le disposizioni della CEDU non appare molto probabile, entrando i diritti della “seconda generazione” nel raggio di protezione della Corte EDU solo in quanto “diritti ombra” delle libertà negative contemplate dalla Convenzione, con l'eccezione del diritto all'istruzione (sul punto, v. A. GUAZZAROTTI, 2013, 9 ss.). Per questa stessa ragione, anche i ricorsi diretti dei cittadini alla Corte di Strasburgo, nei medesimi casi, non sembrano di facile configurazione.

La seconda notazione è che, come si sa, laddove il giudice si trovi ad applicare una previsione che abbassi la tutela di un diritto sino a un livello che egli ritenga inferiore a quello assicurato dalla CEDU per come essa “vive” nell'interpretazione della Corte di Strasburgo, il principio della *massima espansione delle garanzie* individuato dalla Corte costituzionale (v. spec. sent. n. 317/2009) lo *obbliga*, in prima battuta, al tentativo di interpretazione adeguatrice ovvero – laddove il conflitto sia “insanabile” – lo vincola a proporre la questione di convenzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. Tuttavia, anche qualora l'ordinanza di rimessione mostri che effettivamente la norma nazionale “degradi” la protezione del diritto rispetto a quella sancita dalla Convenzione, non è detto che sia quest'ultima a trovare applicazione. La Consulta potrebbe, infatti, ritenere che il magistrato remittente abbia mal interpretato la “sostanza” degli orientamenti europei, poiché è da questa che – secondo un'indicazione della stessa Corte costituzionale – scaturisce il vincolo interpretativo (G. SILVESTRI, 2011 a, 3426 ss.). Il Giudice delle leggi può perciò procedere ad una selezione del materiale giurisprudenziale idoneo a definire i contenuti del parametro interposto, senza con ciò contraddire la sue costanti affermazioni sul rispetto dovuto all'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo (sull'evoluzione della giurisprudenza, v. per tutti AA.VV., 2010; B. RANDAZZO, 2012; D. TEGA, 2012 a; G. MARTINICO-O. POLLICINO, 2012; A. RUGGERI, 2013 a).

Con riguardo all'oggetto delle questioni, poi, il canone della *massima espansione delle garanzie* non implica la semplice, meccanica comparazione tra i contenuti delle norme – quella interna e quella esterna – relative al medesimo diritto, ricomprendendo esso anche «il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela» (sent. n. 264/2012). Come afferma il Presidente della Corte nella *Relazione sulla giustizia costituzionale nel 2012*, il Giudice delle leggi rivendica per sé il ruolo di garante *ultimo* delle libertà garantite dalla Costituzione (F. GALLO, 2013, 8). Il che comporta che ad esso compete «di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione» (sent. n. 311/2009), nel senso che se pure la Convenzione assicurasse al diritto una protezione più elevata rispetto a quella nazionale, ciò non basterebbe *di per sé* a concludere per l'inevitabilità dell'accoglimento della questione proposta dal giudice *a quo* poiché siffatta espansione potrebbe riverberarsi negativamente sul *sistema costituzionale complessivamente considerato*. La tutela più intensa offerta ai diritti dalla fonte internazionale dovrebbe perciò superare il vaglio di costituzionalità con riferimento alla possibile incisione che essa potrebbe produrre *anche* sul valore dell'equilibrio finanziario.

Partendo da queste premesse, sembrerebbe che il sistema CEDU non sia propriamente votato alla protezione dei diritti “minacciati” dalle misure “anti-crisi”: eppure, alcune tra le ipotesi più note di dissenso tra le due Corti si sono verificate proprio con riguardo a norme adottate per esigenze di contenimento della spesa pubblica, volte a “impoverire” (è il caso di dire) i diritti dei lavoratori. La contraddizione, però, è solo apparente, poiché le norme nazionali non sono state impugnate dai giudici *a quibus* con riferimento alla messa in discussione di standard di tutela “sostanziale” assicurati ai diritti in gioco dalla giurisprudenza della Corte EDU. Il problema nasce, infatti, dal particolare *modus procedendi* seguito nelle diverse circostanze dal legislatore, tanto è vero che il parametro interposto invocato dai giudici – e talvolta dai cittadini che hanno proposto ricorso diretto alla Corte europea – è sempre l'art. 6 CEDU.

La vicenda più nota riguarda il personale ausiliario tecnico amministrativo della scuola (c.d. ATA) trasferito dagli enti locali allo Stato in base a una normativa impugnata in via incidentale, per l'appunto, per l'asserita violazione dell'art. 6 CEDU nella parte in cui essa incide retroattivamente, mediante una legge di interpretazione autentica, sull'inquadramento economico di tale personale, ridimensionandone la portata rispetto a quella risultante dalla normativa previgente, con effetto sui processi pendenti. Ad avviso dei rimettenti, il legislatore nazionale avrebbe emanato tale norma interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione sfavorevole allo Stato, violando il principio del diritto ad

un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale sancito dalla norma convenzionale assunta a parametro, in assenza delle «ragioni imperative d'interesse generale» che, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, permetterebbero di escludere la violazione del divieto d'ingerenza del legislatore sull'amministrazione della giustizia.

L'ampio dibattito sulle leggi di interpretazione autentica (per tutti, v. A. PUGIOTTO, 2003) si è così arricchito di un ulteriore profilo: come è noto, con la sent. n. 311/2009 la Corte costituzionale ha "assolto" la disciplina, ritenendo che essa non solo non determini una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono salvaguardati, ma si dimostri anche coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative, conformemente al principio di parità di trattamento nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico. Per contro, la Corte europea, adita da alcuni cittadini italiani, ha invece ritenuto che la stessa fosse effettivamente in urto con i propri orientamenti sull'art. 6 CEDU, in particolare per quel che riguarda l'assenza dei "motivi di interesse generale" (sent. 7 giugno 2011, *Agrati*). Con molta schiettezza, essa ha sottolineato che «lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà era unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari».

Il dissidio non ha avuto ricadute pratiche sui processi in corso solo perché è sopraggiunta una terza voce, quella della Corte di Giustizia, adita in via pregiudiziale sulla medesima disciplina da un giudice italiano, naturalmente con riferimento a un insieme di parametri tratti dall'ordinamento dell'Unione, tra i quali un ruolo preponderante è stato giocato dalla direttiva n.77/187/CEE sul trasferimento di impresa: direttiva direttamente applicabile, che secondo il Giudice di Lussemburgo osta a che i lavoratori trasferiti subiscano, rispetto alla loro posizione immediatamente precedente al trasferimento, un peggioramento retributivo sostanziale (sent. 6 settembre 2011, C-108/20, *Scattolon*). La Corte di cassazione ha perciò ritenuto che fosse quest'ultima la decisione da applicare ai giudizi avviati dal personale ATA, in ossequio all'efficacia vincolante riconosciuta alle sentenze, anche a quelle interpretative, emesse dalla Corte di Giustizia (per tutti, v. M. MASSA, 2009, 4679 ss.; ID., 2011, 957 ss.; A. RUGGERI, 2011, 709 ss.; G. REPETTO, 2011; F. GALLO, 2012; B. RANDAZZO, 2012, 229 ss.; ancora A. RUGGERI, 2013 c, in *paper*).

Il lieto fine di questa complessa vicenda non toglie che il conflitto tra la nostra Corte e quella di Strasburgo persista su questo particolare fronte: il Giudice delle leggi ha infatti ribadito più volte la propria posizione dinanzi ai nuovi dubbi prospettati da altri giudici *a quibus* su ulteriori discipline retroattive analoghe a quella al centro del caso *Agrati*.

La Corte di cassazione e il Tribunale di Trani, ad esempio, hanno impugnato le disposizioni della l. n. 183/2010 che – con effetto retroattivo sui giudizi pendenti – hanno "commutato" nel diritto ad un'indennità circoscritta ad alcune mensilità di retribuzione il diritto al risarcimento del danno integrale, precedentemente previsto in favore del lavoratore a tempo determinato che, in caso in caso di conversione del contratto a tempo indeterminato, sia illegittimamente estromesso dal datore di lavoro. In particolare, secondo la Corte di cassazione, le disposizioni censurate, dettate esclusivamente da motivi di opportunità economica, realizzerebbero un'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, non giustificata da ragioni "imperative" di interesse generale, né da esigenze parificatrici in rapporti di lavoro pubblico, né dall'incerta interpretazione o da imperfezioni tecniche delle norme in tema di risarcimento del danno subito dal lavoratore. Per queste ragioni, la normativa è stata ritenuta, tra l'altro, lesiva del principio di ragionevolezza e del diritto al lavoro (art. 3 e 4) ed in contrasto con l'art. 6 CEDU.

La Consulta ha però rigettato fermamente tutte le censure, ritenendo invece che il legislatore abbia agito per motivi di interesse generale, e che dunque la "sostanza" della giurisprudenza europea sia stata rispettata: la normativa – secondo il Giudice delle leggi – intende porre un rimedio alle incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa della legislazione previgente, così che il suo fine è quello di introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione (sent. n. 303/2011).

Analoga posizione è stata ribadita anche nella già citata sent. n. 264/2012, che per il suo rilievo si è meritata una menzione speciale nella recente *Relazione sulla giustizia costituzionale* svolta dal Presidente della Corte costituzionale: la disciplina in gioco riguarda, in questo caso, i contributi previdenziali versati in Svizzera da lavoratori italiani, il cui regime è stato modificato *in pejus* retroattivamente dal legislatore con effetti sui giudizi pendenti in cui lo Stato italiano è parte attraverso l'INPS.

Anche qui si assiste a una dinamica di "botta e risposta": la questione è stata, infatti, dichiarata infondata già dalla sent. n. 172/2008, ritenendo il Giudice delle leggi che non solo la norma impugnata assegni alla disposizione un senso già da essa desumibile, ma anche che assicuri la razionalità complessiva del si-

stema previdenziale, evitando che, a fronte di una esigua contribuzione versata nel paese estero, si possano ottenere gli stessi benefici che chi ha prestato attività lavorativa esclusivamente in Italia raggiunge dietro versamento di una contribuzione molto più elevata. Adita successivamente mediante il ricorso diretto, la Corte Edu ha ritenuto, invece, esistente il contrasto con l'art. 6 CEDU (sent. 31 maggio 2011, *Maggio*), spingendo i giudici italiani alla riproposizione della questione per violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. La sent. n. 264/2102 respinge ancora una volta ogni dubbio: nella ricostruzione di questa ennesima dissonanza in occasione dell'incontro annuale con la stampa, il Presidente ha chiarito che la Corte italiana non si è allineata alla sentenza della Corte EDU «considerando pienamente giustificata la disciplina retroattiva alla luce dei principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà, non valutati dalla Corte di Strasburgo in sede di bilanciamento» (F. GALLO, 2013, 8). È significativo che il Presidente non nasconda la disarmonia tra le due Corti e che, anzi, la riconduca quasi ad un "ordine naturale" delle cose. Egli, infatti – riprendendo le affermazioni già contenute nella motivazione della sentenza – precisa che la diversità di vedute non può stupire, poiché mentre «la Corte EDU pronuncia con effetti limitati al caso concreto e con approccio puntiforme, la Corte costituzionale, invece, deve apprestare una tutela dei diritti sistemica e non frazionata, inquadrandola nella cornice pluralistica della Costituzione» (F. GALLO, *op. loc. ult. cit.*).

In questa sorta di interpretazione autentica delle ragioni alla base del dissidio, il Presidente offre ai *media* – e dunque, all'opinione pubblica – una lettura lontana dallo scenario di una "guerra tra le due Corti", come quella in passato apertasi con la Corte di cassazione. Non a caso egli fa leva, per giustificare la scelta della Consulta, sul legame tra *uguaglianza* e *solidarietà*, tratto tipico del nucleo duro della Costituzione repubblicana, ma del tutto assente nella Convenzione, la quale non contempla anche *doveri inderogabili* accanto ai diritti inviolabili, né tra questi ultimi include *apertis verbis* i diritti sociali. Dunque, se il contrasto alle volte appare inevitabile, è *perché la Costituzione è più complessa della Convenzione* e *perché il ruolo della Corte italiana è quello di custode di un equilibrio molto più delicato e difficile da ricomporre, di volta in volta, di quello garantito dal Giudice europeo* (A. VALENTINO, 2013). Proprio per questo, non si tratta – sembra voler rimarcare il Presidente – di un disaccordo *drammatico* o *patologico*. E nemmeno, al tempo stesso, di una resa aprioristica della Corte romana alla "ragione economica" che domina attualmente le scelte della politica.

In tale ultima direzione sembra deporre anche una decisione recente – la sent. n. 170/2013 – che accoglie la questione su una legge retroattiva impugnata per contrasto con l'art. 6 CEDU. La motivazione, tuttavia, chiarisce che, in questo caso, a differenza dei precedenti, le norme annullate non erano volte a perseguire interessi di rango costituzionale che potessero giustificare la retroattività, risultando esse volte a tutelare *il solo interesse economico dello Stato*, come tale inidoneo, *di per sé*, a legittimare una normativa come quella impugnata, che sanciva una disparità di trattamento a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato nel caso di procedure fallimentari. Con ciò, per l'appunto, la Consulta sembra segnalare che il proprio orientamento dissonante da quello della Corte EDU non è frutto di una incondizionata capitolazione dinanzi alle scelte legislative volte a tutelare l'equilibrio di bilancio: essa non sconfessa – anzi, *conferma* – la distanza dal Giudice europeo, ma dischiude la possibilità di ritrovare una qualche coincidenza con gli orientamenti di Strasburgo, qualora nella normativa nazionale sottoposta allo scrutinio non dovesse rilevarsi, accanto alla tutela dell'interesse economico dello Stato, anche la protezione di *altri* valori dotati copertura costituzionale, la cui mancata tutela condurrebbe a incrinare l'equilibrio complessivo del sistema dei diritti.

Dunque, è possibile che la strada della questione di convenzionalità per violazione dell'art. 6 CEDU, pur se non particolarmente facile da percorrere, possa in futuro essere utilmente battuta dai giudici per sottoporre alla Corte interventi "anti-crisi" lesivi dei diritti fondamentali contenuti in leggi retroattive come quelle ora viste. Ma, per sperare di ottenere l'annullamento, i giudici dovranno dimostrare che, nel bilanciamento condotto dal legislatore, l'interesse economico di quest'ultimo campeggia da solo o "tiraneggia" gli altri principi costituzionali in gioco. Come si vede, non è una prospettiva molto distante da quella seguita per le "ordinarie" questioni di costituzionalità.

Quanto, poi, alla possibilità che le norme di *austerità* vengano impuginate per violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. in rapporto ad *altre* carte internazionali sui diritti – in particolare, a quelle sui diritti sociali "mancanti" nella CEDU – l'esame della prassi mostra che quando i giudici *a quibus* invocano nelle ordinanze di rimessione le norme pattizie diverse dalla Convenzione del 1950, lo fanno prevalentemente in modo "atecnico" ed al mero fine di arricchire la motivazione, risultando alquanto rari i casi in cui il richiamo a tali fonti esterne conduce alla formulazione di una vera e propria questione motivata precipuamente dall'asserita incisione sull'art. 117, c. 1, Cost. (T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA, 2011, 329 ss.).

La poca propensione dei giudici a invocare la violazione delle "altre" convenzioni internazionali può spiegarsi considerando che le disposizioni da esse contemplate si presentano in veste di principi molto ampi

suscettibili di diverse letture, con riguardo ai quali non esiste un giudice *ad hoc* come nel caso della CEDU, così che su di essi non si dà una interpretazione vincolante da assumere come punto di riferimento: la ricostruzione del giudice remittente potrebbe perciò essere tranquillamente ribaltata dalla Corte. E ciò a prescindere dalla considerazione che, comunque, anche in questo caso la eventuale “tutela più intensa” che il magistrato reputi offerta dalla fonte esterna potrebbe essere considerata dalla Consulta in contrasto con la Costituzione e, perciò, accantonata. In questa luce, potrebbe spiegarsi, ad esempio, la poca attenzione riservata dalla magistratura alla Carta sociale europea del 1961-1996 (su di essa e sulla sua possibile valorizzazione, v. A. SPADARO, 2011, 10 ss.; in tema, v. anche C. PANZERA, 2012; P. CARETTI, 2012 b, 12; G. GUIGLIA, 2013).

Si prenda, ad esempio la sent. n. 80/2010, avente ad oggetto alcuni “tagli” predisposti dai cc. 413 e 414 dell’art. 2, l. n. 244/2007 (la legge finanziaria per il 2008): le due norme, impugnate in via incidentale dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sono state dichiarate incostituzionali nella parte in cui, rispettivamente, fissavano un limite al numero degli insegnanti di sostegno e abolivano la possibilità, precedentemente consentita, di assumerli con contratto a tempo determinato, anche in deroga al rapporto docenti ed alunni, dinanzi a disabilità particolarmente gravi. Il giudice *a quo* avrebbe potuto assumere come specifico parametro interposto, ad esempio, la recente Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, peraltro richiamata dalla stessa Corte, sia pure di sfuggita, nelle proprie argomentazioni. Invece, l’ordinanza segnala la violazione dell’art. 10 Cost. in rapporto a non meglio precisati principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, per poi soffermarsi ampiamente sugli artt. 2, 3, 4, 35 e 38 Cost.

Dal canto suo, nemmeno la Corte ha ritenuto strettamente necessario puntare sull’art. 117, c. 1, Cost. in collegamento a fonti internazionali pattizie, al fine di accogliere la questione. Dopo avere semplicemente menzionato la Convenzione delle Nazioni unite, la Consulta fa leva sulla “tecnica” dell’autocitazione (A. SAITTA, 1996, 160 ss.) attingendo al proprio orientamento sulla particolare tutela assicurata al diritto dei ragazzi disabili a ricevere ogni assistenza nell’inserimento scolastico (v. spec. sent. n. 215/1987).

## **7. La Corte di giustizia dell’Ue dinanzi alla crisi: la singolare questione pregiudiziale proposta dal tribunal do trabalho di Porto sui provvedimenti di austerità (e le recenti decisioni del Tribunal Constitucional portoghese)**

Non è dunque escluso che le misure “anti-crisi” irragionevolmente compressive dei diritti fondamentali possano essere attratte nella triangolazione giudici-Corte costituzionale-Corte europea dei diritti dell’uomo, ma non sembra che la loro giustiziabilità sia stata, sin qui, particolarmente facilitata dalla possibilità di invocare la CEDU come parametro interposto o di ricorrere direttamente alla Corte EDU.

Se poi si passa ai meccanismi della tutela “multilivello” dei diritti fondamentali attivati dall’integrazione europea, può sembrare quanto meno eccentrico ragionare della Corte di giustizia quale giudice cui le magistrature nazionali si rivolgano, in via pregiudiziale, chiedendo se le norme europee ostino all’adozione delle varie misure nazionali di *austerità* adottate in esecuzione degli impegni assunti con la stessa Unione, specie laddove tale rinvio sia mosso dall’intento delle autorità giudiziarie di difendere i diritti sociali. Come è noto, ancora di recente e pur dopo l’approvazione della Carta di Nizza-Strasburgo, l’originaria matrice economicistica dell’Unione affiora, come una sorta di memoria inconscia, nelle decisioni della Corte di giustizia: non si è ancora spenta, nel nostro Paese, l’eco del “*Laval quartet*”, vale a dire delle criticatissime sentenze *Laval*, *Viking*, *Rüffert* e *Lussemburgo*, che hanno sancito la netta soccombenza dei diritti sindacali – pur considerati “fondamentali” dal Giudice europeo – nel conflitto la libertà di iniziativa economica (per tutti, v. AA.VV., 2009).

Eppure, è stato proprio un tribunale nazionale – il *tribunal do trabalho* di Porto – a rivolgersi alla Corte di giustizia come “giudice della crisi” con una singolare questione pregiudiziale, alla quale non si sa se guardare come a un’ingenuità o a una provocazione.

Il giudice ha sottoposto alla Corte europea una serie di quesiti attraverso i quali, in sostanza, ha chiesto se uno dei provvedimenti più aspri tra quelli introdotti di recente in Portogallo al fine specifico di fronteggiare la recessione – la riduzione dei salari per i soli lavoratori pubblici – costituisse violazione del diritto a

condizioni di lavoro dignitose riconosciuto dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>1</sup>.

La causa principale è sorta in seguito all'impugnazione della riduzione delle remunerazioni predisposte da un istituto bancario, in applicazione delle misure restrittive adottate per il settore pubblico dalla l. n. 55/A 2010 (*Lei do Orçamento de Estado para 2011*): come è facile comprendere, si tratta di prescrizioni miranti a contenere lo sfacelo dei conti pubblici portoghesi in adempimento degli impegni assunti con l'Unione. Su di esse, peraltro, era già stata sollevata una questione di costituzionalità, respinta dal Tribunale costituzionale (*Acórdão* n. 396/2011).

Ora, quale che sia stato l'intento del magistrato, la proposizione di una questione pregiudiziale così concepita sembra guardare alla Corte europea come a un giudice "costituzionale federale" dei diritti e alla Carta di Nizza-Strasburgo – il solo parametro indicato – come *Bill of Rights* invocabile dai giudici degli Stati "a tutto tondo", a prescindere, cioè, dalla sussistenza di un collegamento tra le norme nazionali e il diritto dell'Unione: come è noto, invece, la Carta – per sua stessa ammissione: art. 51 – è applicabile solo nelle "fattispecie di rilievo europeo" (cfr. pure l'art. 6, c. 1, par. 2, TUE e la Dichiarazione n. 1, allegata all'atto finale. Sul punto, v. anche *infra*). Il nocciolo della questione si ritrova, perciò, nella singolare richiesta di immisione delle politiche di rigore in qualche forma di bilanciamento o contemperamento allo stesso livello dell'ordinamento dell'Unione (S. GIUBBONI, 2013).

Ma proprio per questo la questione pregiudiziale appare a dir poco *ardita*: il giudice portoghese non solo prospetta, nella sostanza, una vera e propria questione di "costituzionalità europea", ma nel farlo sovradimensiona il ruolo giocato, nella prassi, dalla Carta di Nizza-Strasburgo.

Dopo l'attribuzione del *legal value* conferito ad essa dal Trattato di Lisbona, essa è ormai entrata "a vele spiegate" nel diritto europeo, lasciandosi alle spalle le dispute dottrinali che ne avevano accompagnato il debutto sulla scena istituzionale (V. ONIDA, 2011). Eppure, sin qui, la Corte del Lussemburgo ha valorizzato il *Bill of Rights* prevalentemente nelle decisioni aventi ad oggetto *normative europee*: in Corte giust., sent. 1 marzo 2011, C-236/09, *Association belge des Consummateurs Test-Achats ASBL*, ad esempio, viene annullata in parte una direttiva sulla parità uomo/donna per la lesione ingiustificata del principio costituzionale europeo di parità tra i sessi, mentre la sent. 23 dicembre 2009, C-403/2009, *Detiček*, e la sent. 9 novembre 2010, proc. riuniti C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke*, affermano l'imprescindibilità dell'interpretazione dei regolamenti europei alla luce della Carta.

Invece, nei casi in cui ci si aspettava che le Corti si diffondesse sull'equiparazione della Carta ai Trattati in rapporto alle questioni proposte sulle leggi nazionali, le risposte appaiono essenziali e stringate, tanto che lo stesso *legal value* della Carta risulta poco evidenziato. Man mano che il nuovo secolo avanza, a differenza dei giudici nazionali e del Tribunale di primo grado, la Corte di Giustizia distilla «con estrema parsimonia» i richiami alla Carta (C. PINELLI, 2011, 9) e persino dopo il Trattato Lisbona le cose non cambiano in misura sensibile<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vale la pena di riportare brevemente i quesiti elaborati dal giudice portoghese: se il diritto di lavorare in condizioni dignitose, sancito dall'articolo 31, c. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che implica il divieto di apportare riduzioni retributive senza l'accordo del lavoratore interessato, qualora il contratto non venga modificato; se lo stesso diritto debba essere interpretato nel senso che esso implica il diritto ad una retribuzione equa, che garantisca ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente; se, quando la riduzione del salario non costituisca l'unica misura possibile, necessaria e fondamentale nell'ambito dei tentativi volti al risanamento delle finanze pubbliche, in una situazione di grave crisi economico-finanziaria, una tale misura sia contraria al medesimo diritto, in quanto mette in pericolo il livello di vita e gli impegni finanziari che i lavoratori e le loro rispettive famiglie hanno assunto prima della detta riduzione; ed, infine, se la riduzione dei salari imposta in tal modo dallo Stato portoghese, in quanto non prevedibile né attesa da parte dei lavoratori, sia contraria al diritto a condizioni di lavoro dignitose.

<sup>2</sup> Ad esempio, il catalogo di Nizza-Strasburgo ha giocato un ruolo minimo nella prima pronuncia in cui ha debuttato nella nuova veste vincolante, la sent. 19 gennaio 2010, C-555/07, *Kücükdeveci*. Si tratta di una decisione molto nota, riguardante il divieto di discriminazione in base all'età e l'obbligo di disapplicazione delle leggi in contrasto con direttive "espressive" di un principio generale dell'Unione, ma il riconoscimento dell'efficacia giuridica vincolante del testo di Nizza-Strasburgo è menzionato in uno snodo marginale della motivazione – quasi un *obiter dictum* – tanto che se pure il richiamo fosse mancato del tutto, il dispositivo non sarebbe stato diverso. Ancora, un'occasione per sottolineare la "nuova" efficacia giuridica è andata perduta nell'innovativa decisione *Zambrano*, in tema di cittadinanza europea (Grande sez., sent. 8 marzo 2011, C-34/09), che tace del tutto sul *Bill of Rights*, nonostante il giudice a quo avesse individuato in modo chiaro come parametri della questione gli artt. 24 e 34 (in proposito, v. C. SALAZAR, 2011, 20 ss.). Di recente, per la verità, si registra qualche affermazione più netta: ad esempio, la sentenza *Aklagaren* (sent. 16 febbraio 2013, C-617/10), in tema di procedimenti penali per frode fiscale, sostiene che il giudice nazionale è sempre tenuto a disapplicare le disposizioni in contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla Carta, anche se nell'ordinamento statale viga una prassi giudiziaria alla luce della quale la disapplicazione sarebbe limitata alle sole ipotesi di contrasto evidente. In tale caso, peraltro, la Corte ha considerato attuative del diritto Ue norme che non erano state adottate specificamente per dare esecuzione alle direttive incidenti sulla materia fiscale. Molto scalpore ha poi destato la sentenza *Melloni* (Grande Sez., 26 febbraio 2013, C-399/11), nella parte in cui afferma che il primato del diritto dell'Unione – anche qui, con riguardo alla Carta – «deve comunque essere preservato, costi quel che costi, quand'anche dunque

A fronte della invocazione del catalogo dell'Unione nel *reasoning* delle questioni pregiudiziali, la Corte europea molto spesso si limita a negare – talvolta, un po' troppo laconicamente – che ci si trovi dinanzi ad una “fattispecie di rilievo europeo”, la sola, come si è detto, che legittimi l'applicazione del *Bill of Rights* a livello nazionale. Da più parti si sottolinea la fragilità di tale vincolo, poiché nella realtà appare molto difficile condurre un'astratta *actio finium regundorum* tra i casi di mero rilievo interno e quelli di attuazione del diritto europeo. Come è noto, in più di mezzo secolo proprio la Corte di Lussemburgo ha evidenziato (e contribuito essa stessa ad affinare) la capacità del diritto europeo di attrarre nello spettro della propria competenza anche materie che, stando alle norme dei Trattati, dovrebbero ricadere nel dominio degli Stati (L. CAPPUCCIO, 2013, 81 ss.; T. GUARNIER, 2013, 137 ss.). Eppure, l'impossibilità di considerare rilevante ed applicabile la Carta al di fuori dei casi in cui sussista il *link* tra diritto nazionale e diritto europeo è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale (v. spec. sent. n.80/2011) ed è perciò elemento del diritto costituzionale vivente nazionale, oltre che di quello europeo (per tutti, v. E. LAMARQUE, 2013, 241 ss.).

Per *incidens*, la circostanza che la giurisprudenza europea sia punteggiata di riferimenti frammentari e poco perspicui alla Carta, impedisce di ridimensionare l'impatto negativo prodotto dalle sentenze che compongono il “*Laval quartet*” cui si è accennato e, più in generale, di smentire l'idea della *ambivalenza* del catalogo di Nizza-Strasburgo. Secondo questa ricostruzione, la pari ordinazione tra tutte le situazioni contemplate dalla Carta – i diritti delle varie generazioni, come si sa, si intrecciano reciprocamente all'interno dei diversi titoli intitolati a Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza e Giustizia – solo in apparenza sarebbe portatrice di una dimensione innovativa volta a sottolineare *ictu oculi* l'indivisibilità e la complementarietà dei diritti fondamentali, poiché tale equiparazione, in quanto fondata sulla rinuncia a tracciare anche solo le linee essenziali del bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali – come ad esempio accade nell'art. 41 della nostra Costituzione – favorirebbe il Giudice europeo (e quelli nazionali, se e in quanto vincolati all'ossequio nei confronti del *Bill of Rights* dell'Ue, salva la contestazione della violazione dei controlimiti), nel considerare plausibile il *sistematico, integrale* sacrificio dei diritti sociali nei casi di conflitto con i principi legati al funzionamento del mercato (A. CANTARO, 2007, 69 ss.; G. AZZARITI, 2011, 7 ss.).

Si può obiettare che per un verso, all'epoca del “*Laval quartet*” la Carta non era stata ancora rivestita del *legal value* vincolante ad essa conferito a Lisbona e, per l'altro, che la giurisprudenza europea sui diritti sociali conosce anche altri percorsi: basti pensare agli orientamenti che, nello sforzo di costruire la cittadinanza europea come *status* fondamentale, la collegano alla libertà di circolazione e al divieto di discriminazioni in base alla nazionalità, consentendo ai cittadini europei migranti – non solo a quelli economicamente attivi – nonché ai loro familiari l'accesso alle prestazioni di *welfare* dello Stato che li ospita (di *solidarietà transnazionale* discorre, in proposito, S. GIUBBONI, 2012; in proposito, v anche A. LOLLO, 2012). Non è del tutto esatto, perciò, che *diritti sociali* e *solidarietà* siano argomenti marginali nel diritto vivente dell'Unione europea (F. PIZZOLATO, 2002). Tuttavia, il cammino giurisprudenziale sui diritti sociali come “diritti di cittadinanza” si va compiendo senza che spinte decisive al suo sviluppo derivino dall'interpretazione giurisprudenziale della Carta, oggetto di una lettura “minimalista” da parte del Giudice europeo (A. CARDONE, 2011, 354). Rispetto ad essa – per tornare alla questione pregiudiziale in esame – l'interpretazione “massimalista” formulata dal tribunale portoghese appare, come si diceva, *provocatoria* – laddove si reputi che il giudice intendesse sottolineare il contrasto tra gli elevati principi del *Bill of Rights* e la drammatica realtà della situazione portoghese – ovvero *naïf*, qualora si ritenga che il magistrato abbia “provato” a percorrere tale strada, senza tuttavia tenere conto delle norme che governano la formulazione delle questioni pregiudiziali e degli orientamenti sulla Carta.

La Corte di giustizia, però, non è apparsa colpita dall'eccentricità della questione proposta: l'ordinanza del 7 marzo 2013, *Sindicato do Bancarios do Norte*, C-128/12, si ferma in *limine litis*, negli stretti confini di una motivazione appena accennata, che segnala come la mancata indicazione da parte del giudice *a quo* delle connessioni tra la normativa nazionale e il diritto europeo impedisca il radicarsi della competenza, ai sensi dell'art. 51, c. 1 della Carta ed in coerenza con i propri precedenti sulla inapplicabilità del catalogo europeo alle “fattispecie di rilevanza esclusivamente interna”.

Risultando sbarrata la via europea, le ulteriori norme restrittive adottate dal Parlamento portoghese sono state impugnate dinanzi al Tribunale costituzionale, che si è pronunciato dapprima con l'*Acórdão* n.

---

all'applicazione del diritto stesso possa ostare una contraria disposizione di rango costituzionale» (così, criticamente, A. RUGGERI, 2013 b.). Si tratta, però, di decisioni aventi ad oggetto ambiti peculiari, in particolare la seconda, che riguarda il mandato di arresto europeo, definibile come «l'architrave dei rapporti – presenti e futuri – di cooperazione giudiziaria fra gli Stati»: R. CONTI, 2013.

353/2012, dichiarando l'incostituzionalità della sospensione del pagamento della tredicesima e della quattordicesima mensilità per i dipendenti pubblici, e più di recente con l'*Acórdão* n. 187/2013.

Quest'ultima pronuncia ha riconosciuto l'incostituzionalità di alcune tra le norme più dure introdotte dalla legge di bilancio per il 2013 (*Lei do Orçamento do Estado* n. 66-B/2012), impugnate, sotto la pressione delle proteste popolari, dal Presidente della Repubblica, da alcuni parlamentari dell'opposizione e dal *Provedor de Justiça*. Giusto per comprendere di quali drastici interventi si parla, tre le misure annullate rientrano: la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica; l'estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca; la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati; il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia (T. ABBIATE, 2013 a; ID., 2013 b).

La dichiarazione di incostituzionalità – molto sofferta, a giudicare dalle diverse *dissenting e concurring opinion* che l'accompagnano – discende da un bilanciamento che, pur riconoscendo la copertura costituzionale dei vincoli scaturenti dall'appartenenza all'Unione (art. 8, par. 4, Cost.), ritiene che essi non possano autorizzare scelte legislative da cui derivi l'incisione sul principio di uguaglianza-proporzionalità e soprattutto sul principio della dignità umana (artt. 1-2-13), cui la giurisprudenza del Tribunale accorda da sempre un ampio rilievo, in particolare per quel che concerne la tutela delle condizioni materiali di vita (per più ampie indicazioni, v. D. BUTTURINI, 2013; G. VAGLI, 2013).

Si tratta, in sostanza, di un caso in cui è stata sfiorata la denuncia della violazione dei controlimiti, anche se non nei confronti del diritto europeo *self-executing* – come nell'ipotesi-archetipo – bensì nei riguardi di norme interne direttamente attuative di accordi raggiunti in sede europea, nell'ambito della realizzazione del c.d. Programma di assistenza economica e finanziaria (PAEF) concluso tra il Governo portoghese e la *troika* (T. SALVINO, 2013). Dalla "periferia" dell'Unione giunge quindi il primo caso in cui l'ipotesi di incisione sul "nucleo duro" degli Stati derivante dall'appartenenza all'Ue ha assunto una qualche concretezza, anche se il Tribunale afferma che la decisione non intende mettere in discussione la permanenza del Portogallo all'Unione, richiamando l'art. 4 TUE sul rispetto, da parte dell'Unione, dei principi di struttura dei singoli Stati. Uno scontro "frontale" del resto, non giova a nessuno: non al Portogallo, che di sicuro, come ogni altro Stato, «preferisce un presente caratterizzato da una sovranità "limitata" (se così vogliamo eufemisticamente chiamarla) ad un futuro che potrebbe voler dire... nessuna sovranità e nessuno Stato». Ma nemmeno ai *partners*, poiché – come dimostra ampiamente la vicenda greca – la crepa che si aprirebbe in seguito alla fuoriuscita anche di un solo componente, viene considerata come il preludio per l'inevitabile crollo dell'intera struttura (per le citazioni, v. A. RUGGERI, 2012 b, 11.).

In ogni caso, benché la Commissione europea abbia prorogato di sette anni le scadenze del prestito concesso al Portogallo (e all'Irlanda), le difficoltà economiche del Paese non sono state ancora superate, tanto che nell'estate del 2013 una forte tensione in seno all'esecutivo, manifestatasi proprio in ordine all'adozione di ulteriori misure di *austerità* per il terzo anno consecutivo, ha condotto alle dimissioni due ministri in rapida successione, evocando lo spettro di una crisi di governo, poi faticosamente rientrata.

## **8. Segue: la questione pregiudiziale proposta dalla Corte costituzionale sul precariato scolastico**

Meno eclatante rispetto a quella portoghese appare la questione pregiudiziale proposta dalla Corte costituzionale sui docenti precari della scuola pubblica, ancora pendente al momento in cui si scrive: anch'essa, tuttavia, è degna di ogni considerazione.

Sebbene questa sia la seconda volta che la nostra Corte adisce il Giudice lussemburghese – dunque, la "svolta" è già avvenuta – è anche vero che si tratta del primo caso in cui i dubbi sulle norme europee spingono la Consulta a tale passo durante un processo in via incidentale. Il precedente, come è noto, si è concretizzato in un giudizio in via principale (ord. n. 102 e. 103/2008), ove la Consulta ha giustificato il proprio mutamento di rotta rispetto al passato sottolineando che nel processo in via d'azione essa si pone come giudice *unico* della controversia (per tutti, v. S. BARTOLE, 2008 b, 898 ss.; M. CARTABIA, 2008, 1292 ss.; F. SORRENTINO, 2008, 1288 ss.). A sorpresa, e senza diffondersi troppo sulle ragioni che l'hanno spinta a considerare praticabile il rinvio anche nel giudizio in via incidentale, con l'ord. n. 207/2013 la Corte dà vita alla peculiare "concatenazione" tra magistratura nazionale, Consulta e Giudice dell'Unione in cui i dubbi avanzati dai giudici *a quibus* alimentano quelli che il Giudice delle leggi sottopone alla Corte di giustizia.

La vicenda, inoltre, assurge a specchio dei tempi, poiché essa riguarda l'“esercito culturale di riserva” senza il quale, ormai, la scuola pubblica non potrebbe funzionare. Il precariato non è certo prodotto dalla crisi: ciò, però, non toglie che essa aleggi sulla questione in esame, poiché – come si vedrà – i giudici che hanno adito la Consulta hanno ritenuto che alla base della disciplina impugnata si ponga la necessità del contenimento della spesa pubblica.

Sul piano generale, può dirsi che, se questo è un inizio, tra le due Corti si aprirà un “dialogo” *diretto*, che consentirà al Giudice delle leggi di intervenire “in parallelo” agli altri magistrati italiani in merito ai dubbi sull'applicazione del diritto europeo. Per tale via, essa potrà offrire al Giudice del Lussemburgo la propria visione *sistemica*, slegata dalla necessità di offrire risposte al caso singolo, che è invece inevitabilmente presente nelle questioni pregiudiziali presentate dagli altri giudici. Superfluo sottolineare quanto tale canale di comunicazione possa essere importante, ad esempio, al fine di presentare alla Corte di giustizia ricostruzioni a tutto tondo della nostra “tradizione costituzionale”, soprattutto per gli aspetti che la differenziano da quella degli altri Paesi: ad esempio, per sostenere la visione nella quale i diritti sociali appaiono come *coprotagonisti* e non quali *meri comprimari* dei diritti inviolabili sulla scena del diritto costituzionale.

Per quanto riguarda specificamente il contenuto della questione, ai fini della migliore comprensione della vicenda è bene ricordare che, secondo l'intricata disciplina al momento vigente, i contratti a tempo determinato con cui i docenti della scuola pubblica coprono le supplenze annuali possono convertirsi in contratti a tempo indeterminato soltanto con l'immissione in ruolo dei docenti stessi: la normativa relativa al settore scolastico non contiene né una durata massima dei contratti di lavoro a tempo determinato, né l'indicazione del numero massimo di rinnovi possibili. Ora, la disciplina generale relativa all'amministrazione pubblica fissa nel periodo massimo di trentasei mesi il tempo nel quale un lavoratore può essere impiegato con successivi contratti a termine e prevede il risarcimento del danno in caso di abuso: in tal modo, essa offre attuazione alla direttiva n. 1999/70/CE, volta a fissare principi sul ricorso al contratto a tempo determinato da parte degli Stati membri dell'Unione, ma mediante previsioni non autoapplicative, bisognevoli di recezione e specificazione all'interno dei singoli Stati e inadeguate a determinare la disapplicazione giudiziaria immediata delle norme nazionali con esse in contrasto (su di essa, v. Corte giust. Ue, sentt. 9 settembre 2011, C-177/10 *Rosado Santana*; 7 settembre 2006, C-53-04, *Marrosu e Sardno*; 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler*; sent. 26 gennaio 2012, C-586/10, *Kucuk*).

Senonché, alcuni tribunali del lavoro hanno reputato possibile estendere anche ai docenti precari della scuola la disciplina generale, arrivando così a sancire la condanna del Ministero dell'istruzione al pagamento del risarcimento, non previsto per il settore scolastico (ed, in alcuni casi, spingendosi a imporre la conversione del primo contratto di lavoro a tempo indeterminato). Questa lettura “creativa” del *corpus* normativo discende dalla interpretazione audacemente adeguatrice – una disapplicazione mascherata, più che altro – cui esso è stato sottoposto dai giudici, che hanno assunto come parametro l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva europea prima richiamata. Alla clausola 5, punto 1, esso impone infatti agli Stati membri di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, salvo che non sussistano ragioni obiettive o anche finalità di natura sociale idonee a giustificare la reiterazione (v. tra le altre, trib. lav. Siena, sent. n. 699/2009; Trib. Lav. Verona, sent. n. 764/2010; trib. lav. Genova, sent. n. 520/2011; trib. Lav. Torino, sent. n. 10/2011; Trib. lav. Padova, sent. n. 18/2011; trib. lav. Belluno, sent. n. 79/2012; trib. Lav. Lanusei, sent. n. 12/2012).

L'interpretazione adeguatrice svela, così, le sue potenzialità più dirompenti (per tutti, v. G. SORRENTI, 2006) non a caso in un momento in cui la mancanza di politiche idonee a stemperare il disagio delle fasce di popolazione meno protette dalla crisi amplifica il fenomeno, diffuso da tempo in tutte le democrazie, che vede le aule giudiziarie trasformarsi in sedi ove i cittadini finiscono per reclamare la garanzia delle aspettative riposte nello Stato sociale e andate deluse. Nelle decisioni richiamate, il trattamento peculiare riservato al settore scolastico è stato uniformato *in via interpretativa* a quello degli altri rami dell'amministrazione, nonostante il dato letterale neghi tale possibilità, alla luce della direttiva ed in ossequio agli artt. 11 e 117, c. 1, Cost. Il risultato finale, in sostanza, è analogo a quello di una dichiarazione di incostituzionalità “manipolativa” della Corte costituzionale, con la differenza che le varie decisioni giudiziarie che riconoscono il diritto al risarcimento del danno in favore dei docenti precari producono effetti solo sulle controversie cui si riferiscono.

E tuttavia, la generalizzazione di una soluzione giurisprudenziale “creativa” può ben prodursi, sia pure in modo frammentario e discontinuo, in seguito al diffondersi a macchia d'olio degli orientamenti che se ne facciano portatori: nel caso in esame, il consolidarsi di un “diritto vivente” in grado di stabilizzare la “norma” di matrice giurisprudenziale avrebbe esposto a rischio di svuotamento le casse del Ministero.

Tale eventualità è stata però scongiurata dal sopraggiungere della sent. n. 10127/2012 della Corte di cassazione, che ha smontato la ricostruzione dei tribunali del lavoro, considerando la disciplina nazionale *conforme* alla direttiva così come essa si presenta nel suo tenore letterale. L'articolata motivazione della decisione, dopo avere ribadito che la fonte europea – in quanto non direttamente applicabile – non legittima i giudici alla immediata disapplicazione delle previsioni con essa in urto, reputa sussistenti le “ragioni obiettive” che giustificano il rinnovo dei contratti a termine, collegandole alla *strutturale* specificità della funzione dalla scuola pubblica – la soddisfazione del diritto fondamentale all'istruzione: artt. 33 e 34 Cost. – ed alle esigenze di flessibilità organizzative derivanti da diversi fattori, non tutti valutabili interamente *ex ante* (mutamenti continui della popolazione scolastica, accorpamenti di istituti, unificazione di indirizzi didattici, trasferimenti di personale, etc.). L'attribuzione di tutte le supplenze annuali con contratti a tempo indeterminato – continua il Giudice della nomofilachia – esporrebbe al rischio di ritrovarsi con un numero di docenti superiori al necessario, venendosi così a determinare una violazione del principio del buon andamento sancito all'art. 97 Cost., con l'aggravante che un tale “spreco” di risorse sarebbe tanto più dannoso nelle attuali, stringenti necessità di contenimento della spesa pubblica.

La vicenda, però, non si è fermata qui. Il tribunale del lavoro di Napoli, non essendo evidentemente convinto della lettura della Cassazione, ha adito in via pregiudiziale la Corte di giustizia per chiedere chiarimenti sulla portata della normativa europea, mentre i tribunali di Roma e di Lamezia Terme si sono, invece, rivolti alla Corte costituzionale. Essi, infatti, hanno ritenuto che la disciplina interna urti con la direttiva e che, tuttavia – secondo l'indicazione della Corte di cassazione – sia impossibile forzarne gli argini linguistici per procedere ad un'interpretazione adeguatrice che la renda compatibile con le norme europee. Secondo i giudici *a quibus*, il regime peculiare previsto per i precari del settore scolastico disattende le finalità della direttiva *unicamente* al fine di assicurare un notevole risparmio alle casse statali, obiettivo che tuttavia non appare ad essi riconducibile a quelle “ragioni oggettive” e a quelle “finalità di politica sociale” il cui perseguimento può giustificare, secondo la fonte europea, l'utilizzo di successivi contratti di lavoro a tempo determinato. Per tale ragione, i tribunali remittenti hanno concluso che le previsioni nazionali violano l'art. 117, c. 1 Cost., chiedendo alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità di tali disposizioni nella parte in cui esse consentono «di determinare una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi». Una volta cancellato il regime particolare previsto per la scuola, si espanderebbe quello generale, con annessa previsione del risarcimento del danno. Il risultato già ottenuto in via interpretativa dai singoli tribunali del lavoro deriverebbe, così, dal giudicato costituzionale, questa volta con efficacia *erga omnes*.

Analoga questione è stata proposta dal Tribunale di Trento: ma mentre quest'ultima è stata dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza (ord. n. 206/2013), sulla prima si è innestata la questione pregiudiziale, poiché la Consulta ha ritenuto impossibile sciogliere il nodo senza ottenere lumi dal Giudice europeo. Con l'ordinanza in esame essa ha sospeso il giudizio per richiedere alla Corte di giustizia se l'accordo quadro allegato alla direttiva osti all'applicazione delle norme che prevedono il conferimento di supplenze annuali, consentendo che si faccia ricorso a contratti a tempo determinato senza indicare tempi certi per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione e in una condizione che non prevede il diritto al risarcimento del danno; e se costituiscano “ragioni obiettive”, ai sensi della stessa direttiva, le peculiari esigenze di organizzazione del sistema scolastico italiano, tali da rendere compatibile la disciplina con il diritto dell'Unione.

## **9. Segue: i dubbi sottoposti dalla Consulta alla Corte di giustizia**

La vicenda, dunque, è particolarmente complessa: sullo sfondo si coglie la divergenza tra la ricostruzione dei tribunali del lavoro e quella della Corte di cassazione, mentre in primo piano balzano le problematiche legate alla *primauté* del diritto dell'Unione e al ruolo dei giudici quali organi *anche* dell'ordinamento europeo. Affiora, poi, un ulteriore elemento che connota specificamente la “triangolazione” tra giudici, Corte di giustizia e Corte costituzionale, vale a dire l'isolamento di quest'ultima, peraltro da essa stessa coltivato attraverso una sorta di pervicace auto-esclusione dal dialogo con la Corte europea per un verso, e con i giudici dall'altro, con riferimento alle questioni riguardanti l'impatto del diritto europeo non *self executing* sul diritto nazionale (per tutti, v. M. CARTABIA, 2003, 206 ss.). Vero è che il contrasto tra le leggi e le direttive non autoapplicative dovrebbe condurre alla sollevazione della questione in via incidentale per violazione degli artt. 11 e 117, c. 1, Cost. (v. spec. sent. n. 28/2010): ma la soluzione costantemente data

dalla Corte alle questioni di “doppia pregiudizialità” mediante l'imposizione ai giudici di rivolgersi *prima* alla Corte di giustizia per *poi*, eventualmente, proporre la questione di costituzionalità, come pure la dichiarazione di inammissibilità in caso di contemporanea pendenza di una questione pregiudiziale sulle medesime norme impugnate in via incidentale (dallo stesso giudice *a quo* o anche da un altro), hanno finito per spingere i magistrati a coltivare un rapporto *diretto* ed *esclusivo* con la Corte europea, divenuto in sostanza il loro interlocutore *unico* per il chiarimento dei dubbi relativi al rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale (A. CARDONE, 2011, 360 ss.).

La Corte costituzionale ha così spinto i giudici a coltivare la tendenza a rapportarsi *omisso medio* con le norme “esterne” (D. TEGA, 2012 a, 34 ss.): un'inclinazione che essi hanno manifestato anche con la CEDU, da ultimo attraverso la “fuga in avanti” verso la disapplicazione immediata delle leggi in contrasto con la Convenzione subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, slancio prontamente bloccato, come si sa, dalla sent. n. 80/2011 della Consulta.

Nel nostro caso, i tribunali del lavoro si sono rivolti alla Corte costituzionale *solo quando sono stati “costretti” a farlo*, dopo la decisione della Cassazione: se avessero insistito nell'interpretazione adeguatrice favorevole ai precari, infatti, avrebbero esposto la propria sentenza a impugnazione certa da parte del Ministero e a probabilissima revisione già in appello. Il Giudice delle leggi ha perciò colto al volo l'occasione per inserire finalmente la propria voce nel “dialogo” tra i magistrati e la Corte di giustizia, nel momento in cui la tutela “multilivello” dei diritti fondamentali potrebbe modificare le proprie dinamiche – le implicazioni dell'adesione alla CEDU sono ancora in fase di definizione – evolvendo in una direzione che non è interamente prevedibile.

Peraltro, leggendo l'ordinanza si ha l'impressione che la “voce” della Consulta sia intonata più su quella della Corte di cassazione che non su quella dei giudici di merito. La motivazione della questione pregiudiziale formula, infatti, una serie di precisazioni nelle quali vengono individuati diversi punti a favore della *ragionevolezza* della normativa nazionale. Ad esempio, in un passaggio il Giudice delle leggi afferma che il regime delle supplenze scolastiche è reso necessario «nell'ordinamento nazionale, dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, che affermano il diritto fondamentale allo studio, il quale impone allo Stato l'organizzazione del servizio in modo da poterlo adattare anche ai costanti cambiamenti numerici della popolazione scolastica». L'ordinanza, peraltro, evoca anche gli artt. 97 e 81 Cost., con argomenti simili a quelli del Giudice di legittimità.

Ma il punto dove affiora chiaramente la posizione del Giudice delle leggi è quello in cui esso afferma che «*deve riconoscersi come nell'ordinamento italiano sia indispensabile utilizzare un numero significativo di docenti e di personale amministrativo scolastico assunti con contratti a tempo determinato*, proprio per garantire la costante presenza degli stessi in numero sufficiente a coprire le necessità di tutte le scuole statali» (corsivo aggiunto). Addirittura, sembra quasi che la Consulta inviti la Corte europea a orientarsi verso un bilanciamento simile a quello posto a base delle sentenze “di costituzionalità provvisoria”, segnalando come si sia ormai avviata una stagione di stabilizzazione dei precari della scuola pubblica, esibendo i dati numerici relativi alle assunzioni già avvenute e a quelle future, come se la situazione sia destinata ad essere risolta nel prossimo futuro (ma, per la verità, le notizie successive alla sentenza smentiscono questa previsione fiduciosa: v. *infra*).

Anche in questa occasione, dunque, la Corte si erge a custode dell'equilibrio costituzionale complessivo: resta da vedere come questa logica sarà accolta dalla Corte di giustizia, considerando che essa formula continuamente inviti ai giudici a dare concretezza al primato del diritto dell'Unione, anche quando quest'ultimo sia veicolato da direttive non autoapplicative. Ma è anche vero che il Giudice europeo esclude che l'interpretazione conforme alle norme europee possa consentire ai magistrati di pervenire a un risultato *contra legem* (sent. 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler*; in proposito, v. per tutti T. GIOVANNETTI, 2009, 148 ss.).

Certo, se la Corte di giustizia reputasse che la direttiva osta al mantenimento della disciplina sul precariato scolastico a causa della mancata previsione del risarcimento del danno, il risultato sarebbe paradossale, poiché un organo della stessa Unione con la quale abbiamo sottoscritto gli impegni stringenti volti al risanamento dei bilanci, sin qui rispettati al prezzo di sacrifici dolorosi per i cittadini, spingerebbe a introdurre una modifica legislativa idonea a produrre una notevole impennata alla spesa pubblica.

Ma è anche possibile – e, forse, probabile... – che il Giudice europeo, rispondendo alle domande formulate dalla Corte romana, consideri che nel caso italiano sussistano le “ragioni obiettive” per conservare il regime peculiare dei docenti precari, riscontrando l'effettiva coerenza tra la normativa nazionale e la diretti-

va (meno pregnanti, su questo fronte – per non dire ininfluenti – potrebbero risultare le indicazioni della Consulta sulla conformità della disciplina alla Costituzione nella sua interezza).

In questa seconda ipotesi, il rigetto delle questioni incidentali sarà in *re ipsa*: se il Giudice di Lussemburgo riterrà che la direttiva non osta alla conservazione della normativa, questo risultato si riverbererà sui dubbi dei giudici *a quibus*, che appariranno inconsistenti. La questione di costituzionalità dovrà essere respinta dalla Corte e la disciplina impugnata sarà “protetta” contro altre eventuali impugnazioni in via incidentale (e contro altre letture audacemente adeguate da parte della magistratura di merito) in forza del doppio avallo ad essa dato, in sequenza, dalla Corte di Lussemburgo e da quella di Roma.

Se questa fosse la conclusione della vicenda, l’“esercito culturale di riserva” avrà perso la sua battaglia: la sorte dei docenti precari tornerebbe saldamente in mano al legislatore, nel senso che spetterà solo ad esso decidere se e quando procedere all’inclusione dei docenti precari nel raggio della disciplina generale.

Non sembra, però, che le cose stiano nel senso più favorevole agli insegnanti: la “stabilizzazione” dei precari della pubblica amministrazione avviata di recente non riguarda anche la scuola, con riferimento alla quale – secondo notizie di stampa – si prevede l’assunzione solo di poco più di 10.000 docenti precari. Per gli altri, a quanto pare, le cose resteranno come sono... nell’attesa della sentenza della Corte di giustizia.

## 10. Conclusioni

Difficile tirare le conclusioni su un tema così vasto, per di più in un momento di transizione come quello che stiamo attraversando. Alcuni punti possono però considerarsi abbastanza chiari.

Nel nostro Paese, a differenza di quanto accaduto in Portogallo, non abbiamo assistito ad una presa di posizione netta della Corte costituzionale sul contrasto tra le esigenze di tutela del “nucleo duro” connesse al presidio dei “controlimiti” e le politiche incentrate *esclusivamente e drasticamente* sul rigore (ma è anche vero è che le misure “anti-crisi”, per quanto aspre, da noi non sono state così ferree come quelle adottate in quel Paese). Dal tracciato giurisprudenziale emerge tuttavia come la Corte, senza soffermarsi – giustamente – sulla natura della crisi, la consideri un fenomeno grave e preoccupante, ma pur sempre governabile e fronteggiabile con i mezzi esistenti nell’ordinamento e, dunque, anche attraverso le ordinarie tecniche di bilanciamento utilizzate dal legislatore.

In particolare, nel respingere l’invocazione della *salus rei publicae*, da parte dell’Avvocatura dello Stato nelle decisioni prima richiamate, la Corte è apparsa più rigorosa di quanto non sia stata in occasione dell’apertura elargita dalla nota sent. n. 15/1982 verso quelle che essa stessa definì, come si ricorderà,  *misure insolite*, alludendo alle restrizioni alla libertà personale introdotte dalla legislazione anti-terrorismo negli “anni di piombo” (M. BENVENUTI, 2012 b, 407 ss.). Anche per queste ultime la *temporaneità* è stata considerata dal Giudice delle leggi come condizione ineludibile per la loro legittimità costituzionale: in questo lontano precedente, la Consulta ha evitato di utilizzare una terminologia che, evocando apertamente l’eccezione o la deroga, potesse indurre a ritenere *de plano* ammissibile, sia pure in casi estremi, la *sospensione* dei diritti costituzionali da parte del legislatore. Ma è anche vero che molte perplessità ha suscitato, nel dibattito dell’epoca, la natura atecnica della formula utilizzata a tale fine, in quanto l’*insolito* sfugge a parametri giuridici. Nelle decisioni sulla crisi, invece, il Giudice delle leggi ha inteso spazzare via in modo ancor più netto ogni dubbio circa l’impossibilità, per il potere politico, non solo di configurare come rimovibili i limiti posti dalla Costituzione, ma anche di deflettere dalla ricerca della soluzione *ragionevole*, quale che sia la giustificazione adducibile per siffatta operazione.

Questo orientamento sottintende l’invito rivolto dalla Consulta agli organi di indirizzo politico ad abbandonare il sistematico ricorso a frettolosi e “brutali” interventi d’urgenza, o comunque tali da sacrificare rigidamente all’efficienza economica «l’equilibrio tra le situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona», per riprendere un passaggio della decisione sul “caso Ilva” (sent. n. 85/2013). Del resto, se è vero che la situazione economica non migliorerà significativamente negli anni a venire, non avremo più a che fare con un’emergenza, ma con un dato strutturale. Ritorna, a questo proposito, la necessità di definizione delle *priorità relative ai diritti fondamentali* di cui si è parlato nel corso della trattazione, che dovrebbe costituire lo snodo saliente del progetto su cui Parlamento e Governo si impegnano ad operare nell’arco della legislatura.

Ripercorrendo il tumultuoso susseguirsi di eventi innescati dalla crisi negli ultimi cinque anni, si possono allora ricavare almeno due conclusioni. La prima è che il “ritorno” della politica a livello nazionale e so-

vrana nazionale e la costruzione di una *dimensione (para)federale* a livello europeo sono *entrambi* fattori imprescindibili per riuscire a conservare *l'identità costituzionale del nostro Paese*. Come è stato evidenziato, «i giudici sviluppano, integrano, correggono le potenzialità di un sistema, ne assicurano una maggiore coerenza in sede di tutela dei diritti, ma sarebbe irresponsabile – oltre che, per certi versi, talvolta pericoloso per la loro stessa legittimazione – richiedere alla loro giurisprudenza quella organicità che solo un progetto politico, insieme: costituzionale (... *a monte*) e legislativo (... *a valle*), è chiamato ad assicurare» (A. RAUTI, 2011, 5).

La seconda è che in entrambi i casi, perché questa finalità non sfumi, la visione dei *decision makers* dovrà accantonare l'idea che il mercato sia in grado di allocare spontaneamente nel modo più efficiente le risorse e di indirizzare gli investimenti nelle direzioni migliori.

A livello nazionale, l'individuazione delle priorità in materia di tutela dei diritti fondamentali dovrebbe, tra l'altro, indirizzare le scelte pubbliche nella direzione della prevenzione e riparazione delle «conseguenze sociali delle crisi e tempeste che si scatenano, al di fuori di ogni controllo, nei mercati globali» (G. SILVESTRI, 2011 b, 8), ma – lo si diceva prima – anche verso la selezione di obiettivi ineludibili, quali ad esempio il rilancio della ricerca, degli investimenti e delle infrastrutture, la razionalizzazione dei canali di finanziamento delle funzioni pubbliche in connessione con il riassetto del sistema tributario ed, ancora, la messa a punto di una politica dei redditi idonea realizzare una più equa distribuzione della ricchezza (analoghe considerazioni in L. VENTURA, 2013, 7).

Si coglie, qui, il collegamento con il processo di federalizzazione dell'Unione europea cui si è accennato, almeno se si ritiene che esso debba includere anche la costruzione *politica* di uno spazio di solidarietà redistributiva mediante la creazione di un'organizzazione di *welfare* sovranazionale (S. GIUBBONI, 2012, 177 ss.), che preveda la fissazione di un *floor of rights*, quanto meno attraverso la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” relativi ai diritti sociali da assicurare all'interno dei singoli Stati (in questo senso, v. A. SPADARO, 2011, 10 ss.). L'evoluzione in questa direzione potrebbe trovare fondamento nell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, dedicato alla sicurezza e all'assistenza sociale, il cui c. 3, in particolare, afferma che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». Per quanto sia azzardato formulare previsioni, in tale contesto potrebbe assistersi all'apertura di una nuova stagione per il catalogo di Nizza-Strasburgo, segnata dalla valorizzazione giurisprudenziale dei contenuti *innovativi* del *Bill of rights* dell'Unione, in particolare per quel che concerne l'*indivisibilità* e la *complementarietà* tra i diritti delle diverse “generazioni”: la CEDU resterebbe il punto di riferimento per le libertà negative, la Carta rivestirebbe un ruolo parametrico con riferimento ai diritti sociali – specie per quelli inclusi nel *floor of rights*, qualora fosse questa la via percorsa dai Trattati – e la Corte di Giustizia svelerebbe in pieno la propria natura di giudice “costituzionale” dell'Unione (O. POLLICINO-V. SCIARABBA, 2010). Una svolta siffatta, auspicabile già prima che la crisi esplodesse nella sua pienezza (v. per tutti P. COSTANZO, 2008), appare oggi come l'unica idonea superare l'“euroscetticismo” imperante tra i cittadini europei: è probabile che, senza il rinsaldarsi del “modello sociale europeo” nel senso ora visto, ogni ulteriore passaggio nel cammino dell'integrazione resti esposto a solenni “bocciature” referendarie come quelle che hanno colpito nel 2005 il Trattato costituzionale.

Sarebbe poi auspicabile che un'attenzione pari a quella prestata alla *limitatezza delle risorse finanziarie* sia rivolta alla *finitezza delle risorse naturali* (S. LATOUCHE, 2012). Come suggerisce il parere del Comitato economico e sociale più volte citato, la ripresa non può essere perseguita unicamente con misure di politica monetaria e di politica fiscale, ma dovrebbe essere promossa anche tramite un incremento degli investimenti nel settore delle energie alternative e dell'ambiente (oltre che e degli investimenti sociali in genere), creando così anche una domanda di beni d'investimento e servizi da parte del settore privato, che potrebbe contribuire a ridurre i livelli di disoccupazione.

Su questo versante molti suggerimenti potranno derivare dalla integrazione tra i risultati del dibattito scientifico interdisciplinare sui diritti delle generazioni future (v. spec. R. BIFULCO, 2008; A. SPADARO, 2008, 93 ss.; G. MAJORANA, 2012) e sulla possibilità di inserire i beni ambientali e quelli culturali nell'insieme dei c. d. *beni comuni*, anche al fine di individuare specifiche procedure di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni pubbliche – in particolare, di quella assunte a livello locale – che riguardino la loro gestione e fruizione. Si tratta, per certi versi, di sviluppare il suggerimento contenuto nella *Relazione sulle riforme istituzionali* stilata dagli esperti nominati dal Presidente Napolitano nella primavera del 2013, riguardante l'introduzione di forme di dibattito pubblico sull'avvio di grandi opere incidenti sul territorio, in coerenza con la *démocratie de proximité* francese e con le prescrizioni della Convenzione di Aarhus (come si sa, la discussione sulla costruzione

di questa nuova categoria “intermedia” tra i beni pubblici e i beni privati, che nella prospettiva ora accennata incrocia anche la riflessione sulla democrazia partecipativa, è al momento ancora *in fieri: ex multis*, v. U. MATTEI, 2011; S. RODOTÀ, 2012, 105 ss.; A. LUCARELLI, 2012; A. DANI, 2013; S. NESPOR, 2013; S. SETTIS, 2013).

Si dirà che si tratta di uno scenario di difficile se non di impossibile realizzazione, per costruire il quale bisognerà, a tacer d’altro, vincere resistenze “storiche” ed altre più recenti (si pensi, ad esempio, all’*opting out* di Gran Bretagna, Polonia e Repubblica Ceca rispetto alla Carta, ed in particolare al titolo IV, dedicato alla Solidarietà), affrontare il nodo dell’«asimmetria di potenza» esistente tra la Germania e le altre nazioni d’Europa (G. BOLAFFI, 2013, spec. 247 ss.) e soprattutto convincere i cittadini europei, ormai in gran parte “disincantati”, a voler usare un eufemismo. Tuttavia, forse dovremmo addirittura sperare che si tratti di un’*utopia*: sempre che abbia ragione Eduardo Galeano, e che dunque essa stessa ci spinga a metterci in cammino.

## Bibliografia

- AA.VV. (1993), *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c.*, Cost., Milano.
- AA.VV. (1999), *Il dibattito sull’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari.
- AA.VV. (2009), *Libertà economiche e diritti sociali nell’Unione europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lusseburgo*, a cura di A. Andreoni-B. Veneziani, Roma.
- AA.VV. (2010), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. Pedrazza Gorlero, Napoli.
- AA.VV. (2011), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quad. 2011, Il Filangieri, Napoli.
- AA.VV. (2012 a), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano.
- AA.VV. (2012 b), *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Atti delle V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce, 14-15 settembre 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- AA.VV. (2012 c), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- AA.VV. (2012 d), *La legge n. 92 del 2012 (riforma Fornero): un’analisi ragionata*, a cura di F. Amato-R. Sanlorenzo, in [www.magistraturademocratica.it](http://www.magistraturademocratica.it).
- AA.VV. (2013), *Il caso Ilva davanti alla Corte costituzionale*, in [www.dirittopenalecontemporano.it](http://www.dirittopenalecontemporano.it), 2013.
- T. ABBIATE (2013 a), *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova pronuncia in materia di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2.
- ID. (2013 b), *L’Acórdão 187/2013: la punta di un iceberg per la giurisprudenza costituzionale europea sulla crisi?*, in [www.dirittocomparati.it](http://www.dirittocomparati.it).
- M. AINIS (1999), *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1.
- J. ALLARD-A. GARAPON (2006), *La mondializzazione dei giudici. Nuova rivoluzione del diritto* (2005), tr. it., Macerata.
- F. ANGELINI (2012), *L’iniziativa economica privata*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- A. APOSTOLI (2012), *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano.
- R. ARENA-C. SALAZAR (2011), *I soggetti deboli nella legislazione regionale calabrese*, in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (un “progetto” per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, I, Napoli.
- H. ARENDT (2011), *Vita activa. La condizione umana* (1958), tr. it., Milano.
- G. AZZARITI (2009), *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Napoli.
- ID. (2011), *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di giustizia dell’Unione europea*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it).
- A. BALDASSARRE (1989), *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, IX, Roma.
- ID. (2002), *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari.
- M. BARBERIS (1999), *Libertà*, Bologna, 1999.

- S. BARTOLE (1979), *Articolo 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979.
- ID. (2008 a), *Il potere giudiziario*, Bologna.
- ID. (2008 b), *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 4/5.
- P. BILANCIA (2012), *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- M. BENVENUTI (2102 a), *Diritti sociali*, in *Dig./Disc. pubbl.*, Agg., V, Torino.
- ID. (2012 b), *La Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- D. BIFULCO (2003), *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli.
- R. BIFULCO (2011), *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3.
- R. BIN (1992), *Diritti e argomenti*, Milano.
- ID. (2000), *Diritti e fraintendimenti*, in *Rag. Pratica*, 14.
- F. BIONDI DAL MONTE (2012), *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- G. Bolaffi (2013), *Cuore tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea*, Roma
- R. BORTOLOTTI (2013), *Crescere insieme per un'economia giusta*, Roma-Bari.
- A. BRANCASI (2012), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- G. BRONZINI (2012), *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto all'esclusione*, in [www.astrd.eu](http://www.astrd.eu)
- D. BRUNO (2013), *Dalla realtà della detenzione all'ipotesi della giustizia riparativa*, in AA.VV., *Volti e maschere della pena. Opg e carcere duro, miri della pena e giustizia riparativa*, a cura di F. Corleone-A. Pugiotto, Roma.
- D. BUTTURINI (2013), *Portogallo: le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- C. BUZZACCHI (2013), *La sussidiarietà istituzionale e la logica dei «territori»*, in AA.VV., *Il lato oscuro della sussidiarietà*, a cura di F. Pizzolato-P. Costa, Milano.
- L. CALIFANO (2011), *Il riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Percorsi costituzionali*, 1.
- A. CANTARO (2007), *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella Costituzione europea*, Torino, 2007.
- L. CAPPUCCIO (2103), *I giudici italiani ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dopo il Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità?*, a cura di L. Cappuccio-E. Lamarque, Napoli.
- A. CARDONE (2011), *Diritti fondamentali (tutela multilivello dei)*, in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano.
- R. CARIDÀ (2010), *La cittadinanza*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino.
- P. CARETTI (2012 a), *Considerazioni conclusive* al Convegno del Gruppo di Pisa su "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia", Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- ID. (2012 b), *I diritti e le garanzie*, Relazione al Convegno annuale AIC, Salerno, 23-24 novembre 2012 su "Costituzionalismo e globalizzazione", in [www.unisa.it](http://www.unisa.it).
- L. CARLASSARE (2013), *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1.
- ID. (2012), *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano.
- P. CARROZZA (2010), *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in *Diritto di Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli -P. Carrozza -L. Pepino, Bologn
- M. CARTABIA (2003), *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte costituzionale*, in A-A.VV., *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, a cura di A. Pizzorusso -R. Romboli -A. Ruggeri-A. Saitta-G. Silvestri, Milano.
- ID. (2008), *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giur. cost.*
- F. CARINCI (2012), *Ripensando il "nuovo" art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in WPCSDLE Massimo D'Antona, in [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it).
- S. CASSESE (2006), *Oltre lo Stato*, Roma-Bari.
- E. CAVASINO (2012), *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli.

- S. M. CICONETTI (2012), *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).
- I. CIOLLI (2012 a), *I diritti sociali*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- I. CIOLLI (2012 b), *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in AA.VV., *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Atti delle V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce, 14-15 settembre 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- ID. (2012 c), *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1.
- R. CONTI (2013), *Da giudice (nazionale) a Giudice (eurounitario). A cuore aperto dopo il caso Mello ni*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).
- L. CORAZZA (2013), *Dietro il programma Monti sul lavoro la solita illusione*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).
- P. COSTANZO (2008), *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).
- ID. (2012), *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, Relazione al Convegno annuale AIC, Salerno, 23-24 novembre 2012 su "Costituzionalismo e globalizzazione", in [www.unisa.it](http://www.unisa.it).
- P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI (2010), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino.
- A. D'ALOIA (2012), *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia", Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- D'ANDREA (2005), *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano.
- ID. (2011), *Diritto costituzionale e sistema economico: il ruolo della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro*, a cura di F. Dal Canto-E.Rossi, Torino.
- A. DANI (2013), *Beni comuni utopistici e reazionari? Qualche nota in margine al dibattito in corso*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it).
- A. D'ATENA (2001), *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1.
- C. DE FIORES (2005), *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura-M- Carducci-R.G. Rodio, Torino.
- P. DE IOANNA (2011), *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, quad. 2011, Napoli.
- G. DELLE DONNE (2010), *Germania: «minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010.
- U. DE SIERVO (2012), *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3.
- M. DOGLIANI (2011), *La parola lavoro. La costituzione come nefas alle razionalità aggressive nei confronti del lavoro perché sistematicamente autodistruttive*, in [www.spaziofilosofico.it](http://www.spaziofilosofico.it).
- L. FANTACCI-A. PAPETTI (2013), *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 2.
- L. FERRAJOLI, (1994), *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in AA.VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma-Bari.
- ID. (2001), *Diritti fondamentali*, Roma-Bari.
- G. FERRARA (1994), *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano.
- ID. (2013), *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 1.
- M. R. FERRARESE (2000), *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna.
- ID. (2011), *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano.
- F. FONTANAROSA (2012), *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore nella legge 28 giugno 2012 n. 92*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4.
- M. FORTINO SILVESTRI (2005), *Il soggetto privato di fronte alle nuove tecnologie: alcuni profili problematici*, in *Riv. dir. cost.*
- F. GALGANO (2011), *Lex mercatoria*, Bologna.
- L. GALLINO (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Roma-Bari.
- ID. (2011), *Il modello sociale, pilastro dell'Unione europea*, in [www.eguaglianzaelibertà.it](http://www.eguaglianzaelibertà.it).
- F. GALLO (2012), *Rapporti tra Corte costituzionale e Corte EDU*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

- Id. (2013), *Relazione sulla giustizia costituzionale nel 2012*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- S. GAMBINO-W. NOCITO (2012), *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- T. GIOVANNETTI (2009), *L'Europa dei giudici. La funzione giurisdizionale nell'integrazione comunitaria*, Torino.
- T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA (2011), *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Torino.
- S. GIUBBONI (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna.
- Id. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti nella crisi europea*, in WPCSDLE "Massimo D'Antona", 100, in [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it).
- M. GNES (2013), *Il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7.
- G. GRASSO (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli.
- G. GUARINO (2001), *L'Europa imperfetta: UE: problemi, analisi, prospettive*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 3.
- T. GUARNIER (2013), *I giudici italiani e l'applicazione diretta della Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità?*, a cura di L. Cappuccio-E. Lamarque, Napoli.
- A. GUAZZAROTTI (2013), *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1.
- G. GUIGLIA (2013), *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18.
- J. HABERMAS (2012), *Questa Europa è in crisi (2012)*, tr. it., Roma-Bari.
- Id. (2013), *Vi spiego perché la sinistra antieuropea sbaglia*, in [www.reset.it](http://www.reset.it).
- C. HOLMES.- S. R. SUNSTEIN (2001), *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse (1999)*, tr. it., Bologna.
- T. JUDT (2011), *Guasto è il mondo (2010)*, tr. it., Roma-Bari.
- N. IRTI (1998), *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari.
- E. LAMARQUE (2013), *I giudici italiani e l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità?*, a cura di L. Cappuccio-E. Lamarque, Napoli.
- S. LATOUCHE (2012), *Limite (2012)*, tr. it., Torino.
- A. LETTIERI (2008), *Lavoro e disuguaglianza nella società globale*, in [www.ciss.it](http://www.ciss.it).
- A. LOLLO (2012), *Il paradigma inclusivo della cittadinanza e la solidarietà transnazionale, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- Id. (2013), *Continua il processo di universalizzazione dei diritti sociali*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).
- M. LUCIANI (1995), *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, I.
- Id. (2009), *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli.
- Id. (2010), *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*
- Id. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (ora anche in *Dir. soc.*).
- Id. (2013), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, 3, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- N. LUPO (2012), *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *AstridRassegna*, 15, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- A. MORELLI (2012), *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- A. MORRONE (2012), *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, 4.

- G. MAJORANA (2012), *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dallo sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Giappichelli, Torino.
- E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI (2011), *Giustizia costituzionale*, Torino.
- S. MANGIAMELI (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano.
- G. MARTINICO-O. POLLICINO (2012), *The Interaction between EuropEs Legal Systems. Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Cheltenham- Northampton.
- G. MARCON -M. PIANTA (2013), *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, Roma-Bari.
- M. MASSA (2009), *La sostanza della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giur. Cost.*, 6.
- ID. (2011 a), *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- ID. (2011 b), *Dopo il caso Agrati il caso Scattolon: le leggi interpretative tra disapplicazione e prevalenza sulla Cedu*, in *Quad. cost.*
- I. MASSA PINTO (2012), *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).
- U. MATTEI (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Roma- Bari.
- D. MESSINEO (2012), *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino.
- R. MICCÙ (2012), *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'Ue e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in AA. VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini,-M. Benvenuti, Napoli.
- M. MIDIRI (2011), *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, 2011.
- F. MINNI-A. MORRONE (2013), *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in [www.rivistaiaic.it](http://www.rivistaiaic.it), 3.
- F. MODUGNO (1995), *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino.
- G. NAPOLITANO (2009), *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giorn. dir. amm.*, 4.
- S. NESPOR (2013), *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7.
- S. NICCOLAI (2012), *Il licenziamento oggettivo per motivo economico nel nuovo art. 18 dello Statuto dei lavoratori: prime riflessioni*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1.
- V. ONIDA (2011), *I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it).
- ID. (2013), *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- A. PACE (2008), *Le libertà individuali*, Relazione al Convegno "La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo", in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2.
- C. PANZERA (2010 a), *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, a cura d. G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso, V. Tondi della Mura, Torino.
- ID. (2010 b), *I livelli essenziali delle prestazioni, tra sussidiarietà e collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- ID. (2012), *Per i cinquant'anni della Carta Sociale europea*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- G. PARODI (1996), *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino.
- B. PEZZINI (2001), *La decisione sui diritti sociali: indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano.
- C. PINELLI (2011), *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it).
- ID. (2012), *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2.
- A. PINTORE (2001), *Diritti insaziabili*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, Roma-Bari.
- G. PITRUZZELLA (2012), *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1.
- M. PIVETTI (2008), *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).
- 2.
- ID. (2011), *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3.
- F. PIZZOLATO (2002), *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano.
- ID. (2004), *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano.

- ID. (2012), *Forme e istituti della partecipazione popolare*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- ID. (2013), *La sussidiarietà nell'eclisse del bene comune: la mediazione costituzionale*, in AA.VV., *Il lato oscuro della sussidiarietà*, a cura di F. Pizzolato-P. Costa, Milano.
- O. POLLICINO-V. SCIARABBA (2010), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it).
- A. PUGIOTTO (2003), *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano.
- M. RAITANO (2012), *Le ragioni economiche della crisi attuale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli.
- F. RAMPINI (2012), *“Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale”. Falso!*, Roma-Bari.
- A. RANDAZZO (2012), *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale “dimezzato”?*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).
- B. RANDAZZO (2012), *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano.
- A. RAUTI (2009), *La “cerchia dei custodi” delle “Carte” nelle sentenze costituzionali nn. 349 e 349 del 2007: considerazioni problematiche*, in AA.VV., *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, a cura di C. Salazar-A. Spadaro, Milano.
- ID. (2011), *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- F. RIMOLI (2005), *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino.
- G. RAVASI-A. SOFRI (2012), *Beati i poveri in spirito*, Torino.
- G. RAZZANO (2012), *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- G. REPETTO (2011), *Il triangolo sarà considerato. In margine al caso Scattolon*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it).
- G. U. RESCIGNO (2008), *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).
- G. RIVOSACCHI (2007), *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova.
- S. RODOTÀ (2012), *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari.
- R. ROMBOLI (1993), *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c.*, Cost., Milano.
- ID. (2004), *L'interpretazione della legge alla luce della Costituzione tra Corte costituzionale e giudice comune*, in AA. VV., *Il dialogo tra le Corti. Principi e modelli di argomentazione*, a cura di E. Navarretta-A. Pertici, Pisa.
- ID. (2011 a), *Corte e diritti*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro*, a cura di F. Dal Canto-E. Rossi, Torino.
- ID. (2011 b), *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Torino.
- A. ROVAGNATI (2012), *La pretesa a prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- A. RUGGERI (1999), *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino.
- ID. (2010), *I “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- ID. (2011 a), *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani? (a margine di Corte eur. diritti dell'uomo 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia)*, in *Quad. cost.*
- ID. (2011 b), *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23.
- ID. (2011 c), *Note introduttive ad uno studio sui diritti e doveri degli stranieri*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2.
- ID. (2012 a), *Corti e diritti, in tempi di crisi*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- ID. (2012 b), *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).

- Id. (2013 a), *Cedu, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).
- Id. (2013 b), *La Corte di giustizia, il primato incondizionato del diritto dell'Unione e il suo mancato bilanciamento col valore della salvaguardia dei principi di struttura degli ordinamenti nazionali nel loro fare "sistema"* in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).
- Id. (2013 c), *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento "intercostituzionale"*, Comunicazione alle Giornate italo-spagnolo-brasiliane su "La protección de los derechos en un ordenamiento plural", Barcellona 17-18 ottobre 2013, in paper.
- A. RUGGERI-A.SPADARO, (2013), *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino (in corso di stampa).
- M. RUOTOLO (2002), *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino.
- Id. (2012), *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli.
- C. SALAZAR (1995), *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, in *Pol. Dir.*, 1.
- Id. (2000), *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino.
- Id. (2002), «*Guerra e pace*» nel rapporto Corte-Parlamento: riflessioni su pecche e virtù delle additive «di principio» quali decisioni atte a rimediare alla omissioni incostituzionali del legislatore, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. Ruggeri-G. Silvestri, Milano.
- Id. (2011), *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- A. SAITTA (1996), *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano.
- F. SALMONI (2005), *Diritti sociali, Sovranità fiscale e libero mercato*, Torino, 2005.
- T. SALVINO (2013), *I controlimiti ai tempi della crisi finanziaria: note ai margini della sentenza portoghese relativa alle misure di austerità imposte dall'Ue*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).
- M. SANDEL (2010), *Giustizia. Il nostro bene comune* (2009), tr. it., 2010, 298 ss.
- G. SCACCIA (2011), *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quad. 2011 di *Il Filangieri*, Napoli.
- S. SCAGLIARINI (2012), *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)
- A. SEN (2010), *L'idea di giustizia* (2009), tr. it., Milano.
- R. SENNET (1999), *L'uomo flessibile* (1998), tr. it., Milano.
- A. SERRA (2012), *La riforma Fornero-Monti e il nuovo contratto a tempo determinato*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).
- S. SETTIS (2013), *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino.
- G. SILVESTRI (1997), *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma.
- Id. (2009), *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari.
- Id. (2011 a), *Fonti interne, fonti esterne e tutela integrata dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli.
- Id. (2011 b), *Lo Stato costituzionale nel XXI secolo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- Id. (2013 a), *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2013.
- Id. (2013 b), *I diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana: bilanciamenti, conflitti e integrazioni delle tutele*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura (in paper).
- G. SORRENTI (2006), *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano.
- F. SORRENTINO (2008), *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*
- Id. (2011), *Riflessioni preliminari sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli.
- A. SPADARO (2005), *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria mannelli (CZ).
- Id. (2008), *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale. Sulle radici religiose dello Stato laico*, Torino.

- Id. (2012), *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- A. SPADARO-C.S. VIGILANTI (2012), *Brevi riflessioni sul lavoro, fra otium e negotium*, in *Coscienza*.
- V. SPEZIALE (2012), *La riforma del contratto a termine nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in WPCSDLE Massimo D'Antona, in [www.ccsdle.lex.unict.it](http://www.ccsdle.lex.unict.it).
- J. E. STIGLITZ (2013), *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro* (2012), tr. it. di M. L. Chiesara, Torino.
- W. STREECK (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013), tr. it., Milano.
- G. VAGLI (2013), *Portogallo. Breve analisi della sentenza che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di bilancio 2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- D. TEGA (2012 a), *I diritti in crisi. Tra corti nazionali e corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012.
- Id. (2012 b), *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- L. TRUCCO (2012), *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- A. VALENTINO (2013), *Ancora sulle leggi di interpretazione autentica: il contrasto tra Corte di Strasburgo e Corte costituzionale sulle cc. dd. “pensioni svizzere”*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- L. VENTURA (2013), *L'irriducibile crisi della democrazia contemporanea*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).
- E. VIVALDI (2012), *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra principio unitario e promozione delle autonomie*, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- S. WEIL (1993), *Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale* (1955), tr. it., Milano.
- G. ZAGREBELSKY (1992), *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino.
- Id. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino.
- G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ (2012), *Giustizia costituzionale*, Bologna.
- D. ZOLO (1995), *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995.
- L. ZOPPOLI (2012), *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”* – 141, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it).